

# *Toezicht op scherp*

*Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties.*



dr. Edith Hooge en dr. Jan Kees Helderman

In opdracht van de VTW

# **Toezicht op scherp**

Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties

dr. Edith Hooge

dr. Jan Kees Helderman

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van  
de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties

Uitgegeven door: Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW)

ISBN/EAN : 978-90-812392-1-9

NUR-code : 801

1e druk 2007

# INHOUDSOPGAVE

## Woord vooraf

*door Margriet Meindersma, voorzitter Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties*

|          |                                                                                                                                       |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                                                                                                      | <b>9</b>  |
|          | <i>door Edith Hooge en Jan Kees Helderman</i>                                                                                         |           |
| 1.1      | Nieuwe verhoudingen                                                                                                                   | 9         |
| 1.2      | Horizontalisering                                                                                                                     | 11        |
| 1.3      | Opbouw van dit boek                                                                                                                   | 13        |
| <b>2</b> | <b>Van sturing naar toezicht</b>                                                                                                      | <b>17</b> |
|          | Een institutionele beschouwing over de politisering van toezicht in een veranderende volkshuisvesting, <i>door Jan Kees Helderman</i> |           |
| 2.1      | Inleiding                                                                                                                             | 17        |
| 2.2      | Van vereniging tot maatschappelijk ondernemer                                                                                         | 17        |
| 2.3      | Institutionele positionering van woningcorporaties                                                                                    | 20        |
| 2.4      | Van sturing naar toezicht                                                                                                             | 24        |
| 2.5      | Politisering van het toezicht                                                                                                         | 28        |
| 2.6      | Conclusies                                                                                                                            | 33        |
| <b>3</b> | <b>Intern toezicht bij woningcorporaties: een conceptuele analyse</b>                                                                 | <b>39</b> |
|          | <i>door Edith Hooge</i>                                                                                                               |           |
| 3.1      | Inleiding                                                                                                                             | 39        |
| 3.2      | De oorsprong van intern toezicht                                                                                                      | 39        |
| 3.3      | Intern toezicht bij particuliere en maatschappelijke ondernemingen                                                                    | 41        |
| 3.4      | Intern toezicht en stakeholders                                                                                                       | 43        |
| 3.5      | Structureren van het interne toezicht                                                                                                 | 45        |
| 3.6      | Taken en functioneren intern toezicht                                                                                                 | 47        |
| 3.6.1    | De toezichtstaak                                                                                                                      | 49        |
| 3.6.2    | De adviestaak                                                                                                                         | 51        |
| 3.6.3    | De werkgeverstaak                                                                                                                     | 52        |
| 3.6.4    | De taak van verbinding met de samenleving leggen                                                                                      | 52        |
| 3.6.5    | Wat moet de intern toezichthouder kunnen en kennen?                                                                                   | 54        |
| 3.6.6    | Samenstelling van de raad                                                                                                             | 55        |
| 3.6.7    | Integriteit                                                                                                                           | 58        |
| 3.7      | Conclusies                                                                                                                            | 59        |
| <b>4</b> | <b>Intern toezicht bij woningcorporaties: de praktijk</b>                                                                             | <b>67</b> |
|          | <i>door Edith Hooge</i>                                                                                                               |           |
| 4.1      | Inleiding                                                                                                                             | 67        |
| 4.2      | Samenvatting                                                                                                                          | 67        |
| 4.3      | Onderzoeksoptel en respons                                                                                                            | 71        |
| 4.4      | Achtergrond en functioneren van de intern toezichthouders                                                                             | 73        |

|          |                                                                         |            |
|----------|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.4.1    | Beroepsuitoefening                                                      | 74         |
| 4.4.2    | Grootte van de raad, sekse, leeftijd, en aantal voormalig bestuurders   | 75         |
| 4.4.3    | Opleidingsniveau, kennis en opleiding/scholing voor het werk in de raad | 79         |
| 4.4.4    | Tijdsbesteding aan het werk voor de raad                                | 81         |
| 4.4.5    | Externe relaties van de intern toezichthouders                          | 82         |
| 4.5      | Invulling van het interne toezicht, motivatie en evaluatie              | 84         |
| 4.6      | Het functioneren van het interne toezicht                               | 87         |
| 4.6.1    | Vormgeving van toezicht-, advies- en werkgeverstaak door de raden       | 87         |
| 4.6.2    | Meervoudige verantwoording door de raden                                | 92         |
| 4.7      | Werving en selectie voor de raad                                        | 95         |
| 4.8      | Integriteit en waardering van het interne toezicht                      | 98         |
| <b>5</b> | <b>Conclusies</b>                                                       | <b>103</b> |
|          | <i>door Edith Hooge en Jan Kees Helderman</i>                           |            |
| 5.1      | Inleiding                                                               | 103        |
| 5.2      | Reflectie op het onderzoek                                              | 104        |
| 5.3      | Samenstelling van de raad                                               | 105        |
| 5.4      | Interne taakopvatting van de raad van toezicht                          | 107        |
| 5.5      | Externe oriëntatie en meervoudige verantwoording                        | 109        |
| 5.6      | Toezicht op scherp?                                                     | 112        |
|          | <b>Geraadpleegde literatuur</b>                                         | <b>115</b> |
|          | <b>Bijlagen</b>                                                         | <b>121</b> |
|          | <b>Over de auteurs</b>                                                  | <b>123</b> |
|          | <b>Publicaties VTW</b>                                                  | <b>125</b> |

# Woord vooraf

De Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) bestaat vijf jaar: in 2002 opgericht om toezichthouders van woningcorporaties te ondersteunen, te adviseren en de algemene belangen te behartigen. In 2007 goed op weg naar volwassenheid en met een stevige voet aan de grond in toezichthoudersland. Dat is ook wel nodig want de VTW heeft zich zelf grote doelen gesteld. Zij wil het interne toezicht op woningcorporaties versterken en streeft hierbij naar excellent toezichthouderschap: de uitoefening van intern toezicht door integere en deskundige toezichthouders met een onafhankelijke en kritische houding tegenover het bestuur.

Vijf jaar, dat is een goed moment voor reflectie. Net zoals een goede toezichthouder af en toe stil moet staan om te kijken of de praktijk nog aansluit bij doelen en omgeving, zo wil ook de VTW inzicht in de praktijk van haar leden en doelgroep. Wie is de huidige toezichthouder, waar houdt hij of zij zich mee bezig en waar is behoefte aan. Dit boek is de weerslag van een onderzoek naar context, theorie en praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties.

De VTW gaat bij het streven naar excellent toezichthouderschap uit van drie kernbegrippen: professionalisering van toezichthouders, door middel van het ontwikkelen van kennis, kunde en vaardigheden;

- positionering van het interne toezicht in het strategische en maatschappelijke krachtenveld van de sociale huursector;
- cultuuromslag waar nodig, om houding en gedrag zodanig aan te scherpen dat transparantie en onafhankelijkheid vanzelfsprekend is.

Deze kernbegrippen staan niet op zich, maar worden door activiteiten en projecten van de VTW verbonden. Zo zijn brochures van de VTW vaak voorafgegaan door onderzoek of een beleidstraject en dragen deze bij aan alle drie de kernbegrippen, net als dit bij themabijeenkomsten het geval is.

De laatste jaren zijn er vele commissies in het leven geroepen en rapporten verschenen die de aandacht (ook) richtten op toezicht. In al deze rapporten wordt geconstateerd dat de lat nog wel wat hoger gelegd mag worden en wordt tevens aangedrongen op verdergaande professionalisering van het interne toezicht. Dit geldt des te meer als intern toezicht meer de plaats zou gaan innemen van het externe toezicht. Met al die aandacht en rapporten krijgt het interne toezicht meer gewicht en een steeds grotere rol toebedeeld. Dit past in een maatschappelijke trend waar publieke verantwoording, legitimiteit en controle steeds belangrijker worden. Toezicht is in korte tijd de ultieme toets van legitimiteit geworden, merken de onderzoekers in dit boek terecht op. Dit is enerzijds een goede trend, want ook het toezicht moet zich verantwoorden, anderzijds is het geen oneindig verhaal. Het is onmogelijk om het gehele toezicht in regels en codes te vatten. Er moet ruimte blijven voor creativiteit en soepel inspelen op gewijzigde omstandigheden en dat vraagt om ruimte voor afwijking en maatwerk, omdat anders niemand zijn nek meer durft uit te steken.

De aanvulling 'pas toe of leg uit' bij de governance code is daar een goede uitdrukking van. Hoewel dat principe omgekeerd niet vertaald mag worden in de betekenis dat 'alles kan als het maar uitgelegd wordt'. Niet iedere uitleg is acceptabel.

De corporatiesector verandert en de toezichthouder moet daarin mee veranderen. De noodzaak tot meervoudige verantwoording, een verbreding van de taakstelling, meer aandacht voor de achterstandsproblematiek in de grotere steden en de positie van de corporatie als maatschappelijke onderneming; de ontwikkelingen ontvouwen zich in rap tempo en de uitkomst is onzeker. Daarbij hebben de afgelopen jaren discussies over de positie van de sector op landelijk niveau de aandacht te veel afgeleid van het uitvoerende werk en de rol van de direct betrokkenen op lokaal niveau.

Waar staat de VTW in dit veld? Wij willen ondersteunen, informeren en ontwikkelen, maar ook vanuit de rol van het interne toezicht positie bepalen tussen het bedrijfsbelang van een privaatrechtelijke organisatie en het publieke belang van de sector. Wij willen enerzijds een politieke en beleidsmatige setting creëren waar het woord van de toezichthouder gehoord wordt en anderzijds het gereedschap meegeven aan de toezichthouder om excellent te worden en te blijven. Deze koers van de VTW blijft gezien de uitkomsten van dit rapport onverkort van kracht.

Uit het onderzoek in dit boek blijkt dat veel toezichthouders zich meer en meer bewust zijn van hun verantwoordelijkheden. Velen onderkennen het belang van professionalisering, hebben meer oog voor maatschappelijke doelstellingen, zijn zich meer bewust van de plicht eigen informatie te verzamelen en onderschrijven het belang van de governance code en van aspecten zoals integriteit. Anderzijds blijkt dat sommige aspecten van het vak van toezichthouder wel worden onderkend, maar nog niet in volle omvang worden toegepast. Enkele niet onbelangrijke voorbeelden daarvan zijn belangenverstrengeling, zittings-termijnen, ontbreken van een klokkenluidersregeling en coöptatie bij werving. Ook het gebrek aan diversiteit wordt bevestigd.

De VTW wil bevorderen dat aan deze zaken meer aandacht besteed gaat worden, maar de VTW wil ook haar leden wapenen tegen zaken die niet in codes en richtlijnen staan. Hierbij sluiten we aan bij de gebleken behoefte aan vaardigheden, naast kennis. Vaardigheden om op onverwachte veranderingen te kunnen reageren. Hier is zeker informatie en kennis voor nodig, maar ook vertrouwen en inzicht. In dit boek wordt coaching als vorm hiervoor genoemd. Voor een vereniging als de VTW zijn netwerken hiervoor ook een uitgelezen medium.

Terugblikkend kunnen we zeggen dat er veel bereikt is, vooruitblikkend dat er nog veel uitdagingen liggen. De komende jaren zal blijken hoe toezichthouders ruimte weten te behouden voor een optimale uitvoering van hun taak. De vraag is hoe toezichthouders hun professionalisering zodanig kunnen vormgeven dat de positionering van het interne toezicht, ongeacht de turbulente ontwikkelingen in de sector, evident is en de cultuuromslag bij alle betrokkenen een vruchtbare bodem vindt. In ieder geval zal naast inhoudelijke kennisoverdracht ook meer plaats moeten zijn voor uitwisseling en reflectie op functioneren, in netwerken en tussen toezichthouders onderling.

Vanuit de VTW zullen wij in ieder geval deze optimalisering blijven ondersteunen en relevante ontwikkelingen onder de aandacht brengen van leden en belanghebbenden. Met het oog op de doelstelling van meer transparantie in de sector willen wij graag ons inzicht in het toezicht met u delen.

M.C. Meindertsma  
*Voorzitter VTW*



# Leeswijzer

Steeds wanneer in dit boek gesproken wordt over 'het interne toezicht', 'de raad' of 'de raad van toezicht' worden hiermee raden van toezicht, raden van commissarissen en besturen die formeel belast zijn met de taak intern toezicht bedoeld.

Met 'intern toezichthouders' worden alle leden van de raad (inclusief de voorzitter) bedoeld.

Indien nodig worden de voorzitters en de leden van de raad apart genoemd.

# 1 Inleiding

*door Edith Hooge en Jan Kees Helderman*

## 1.1 Nieuwe verhoudingen

Woningcorporaties zijn herontdekt in het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over de toekomst van de maatschappelijke onderneming. In verschillende beleidsadviezen en -rapporten hierover wordt eensluidend betoogd dat het intern toezicht op maatschappelijke ondernemingen professioneler, scherper en actiever moet zijn. Wat professioneel, scherp en actief toezicht dan precies inhoudt, wordt minder vaak uitgewerkt. Dit boek voorziet in die leemte en richt zich specifiek op intern toezicht bij woningcorporaties.

Vanaf de jaren negentig spelen er ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en non-profitorganisaties zoals woningcorporaties, onderwijsinstellingen en instellingen voor zorg en welzijn, die vragen om deskundiger en transparanter bestuur en toezicht. De achtergrond van deze ontwikkelingen is dat het besturingsparadigma van de verzorgingsstaat, gekenmerkt door centraal ingrijpen, grootschaligheid, uniformiteit en gelijkheid niet meer past bij de huidige maatschappelijke verhoudingen. Er zijn in de afgelopen jaren dan ook verschillende pogingen gedaan om het bestuur bij de tijd te brengen door de lancering van nieuwe sturingsconcepten. Twee ontwikkelingslijnen vormen daarbij de kern<sup>1</sup>:

### *1 Kaderstelling.*

Kaderstelling houdt in dat de overheid zich terugtrekt op essentiële kaders en zich van daaruit actief maar op hoofdlijnen met de samenleving bemoeit. Op deze wijze stuurt de overheid aan de hand van kernregels die ruimte bieden maar ook streng bewaakt worden.

### *2 Horizontalisering.*

Horizontalisering wil zeggen dat instellingen, bedrijven en burgers zich veel meer richten op burgers en op elkaar dan op de overheid. De verantwoording wordt zo ingericht dat burgers actief betrokken raken bij het functioneren van de instellingen en er vindt veel meer onderlinge vergelijking plaats van instellingen en professionals.

Binnen deze veranderende bestuurlijke context onderscheiden we voor non-profitorganisaties vijf belangrijke ontwikkelingen namelijk 1) de overgang van taakuitvoerder naar maatschappelijk ondernemer, 2) de verbreding of ontgrenzing van publieke dienstverlening, 3) hybridisering, 4) emancipatie en vraag naar maatwerk, en 5) maatschappelijke legitimering. We lichten de vijf ontwikkelingen nu toe.

### *1 Overgang van taakuitvoerder naar maatschappelijk ondernemer*

Ten eerste is de rol van de overheid de afgelopen decennia veranderd van het zelf voorzien in publieke goederen en diensten tot het sturen, ordenen, garanderen en toezien op de totstandkoming hiervan. Veel – oorspronkelijk particuliere – non-profitorganisaties hebben

een lang proces van vermaatschappelijking doorgemaakt van vrijwillige verenigingen tot zogenaamde maatschappelijk ondernemers<sup>23</sup>. Maatschappelijke ondernemingen zijn non-profitinstellingen die naast hun wettelijke taak ook een maatschappelijke opdracht hebben. Zij beschikken over een grote mate van autonomie om een eigen strategie te bepalen en vaak tegelijkertijd commerciële activiteiten uitvoeren. 'Het nieuwe in de rol van deze maatschappelijke ondernemingen is niet gelegen in het passief en klakkeloos overnemen van de uitvoering van taken die al te zeer in de overheidssfeer waren getrokken. Dit heeft de afgelopen dertig jaar al tot verregaande verambtelijking van deze in principe private organisaties geleid. Evenals de overheid is het hen daardoor gaan ontbreken aan ondernemerschap. Niet aan ondernemerschap in de commerciële zin van het woord, maar in de letterlijke zin: oog hebben voor behoeften van afnemers, gevoel voor toekomstige ontwikkelingen, de moed opbrengen om te investeren, vertrouwen op gevoel voor de markt en op eigen benen willen staan.'<sup>4</sup>.

De overgang van taakuitvoerder naar maatschappelijk ondernemer leidt tot de eis van goed bestuur en toezicht. De redenering die hierbij door de overheid wordt gehanteerd is dat als de organisaties 'in huis hun intern toezicht en bestuur goed op orde hebben', de overheid-op-afstand er ook daadwerkelijk van op aan kan dat de maatschappelijke ondernemingen 'de juiste dingen op de juiste wijze doen'. Steeds vaker worden voor het functioneren van maatschappelijke ondernemingen concrete governance-eisen geformuleerd zoals de aanwezigheid van professioneel intern toezicht, maatschappelijke verantwoording en de mogelijkheid tot ingrijpen bij falend bestuur en intern toezicht<sup>5</sup>.

## *2 Verbreding of ontgrenzing van publieke dienstverlening*

Ten tweede zien we dat non-profitorganisaties meer worden aangesproken op het nemen van een grotere en bredere verantwoordelijkheid bij het beantwoorden en oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Hiertoe gaan zij verbindingen aan met elkaar en hun omgeving en begeven zich (deels) op elkaars werkdomein. De nadruk ligt hierbij op de maatschappelijke opbrengst die zij gezamenlijk genereren, ook wel maatschappelijke meerwaarde, maatschappelijke prestaties of 'outcome' genoemd (public value<sup>6</sup>).

Deze ontwikkeling wordt wel aangeduid met 'verbreding' of 'ontgrenzing' en wordt nog eens versterkt door het in toenemende mate werken met 'ketens en netwerken'<sup>7</sup>.

Deze verbreding leidt ook tot nieuwe sturings-/toezichtvraagstukken. Zo is het bij een maatschappelijk vraagstuk dat vele beleidsterreinen raakt en tegelijkertijd ook specifiek is, niet eenvoudig een probleemeigenaar aan te wijzen. En daarmee is het ook lastig te bepalen wie zich moeten verantwoorden over de gevolgde strategie en (niet) behaalde prestaties. Het feit dat de afzonderlijke organisaties met verschillende bekostigingssystemen, inclusief de bijbehorende wettelijke kaders en toezichtregiems, te maken hebben maakt dit niet eenvoudiger<sup>8</sup>.

## *3 Hybridisering*

Ten derde zijn veel van de non-profitorganisaties zogenaamde hybride organisaties geworden. Hybride organisaties zijn – vaak privaatrechtelijke – organisaties waarvan de doelstelling (deels) samenvalt met een publiek doel. In zulke organisaties wordt de strategie bepaald zowel op basis van maatschappelijke afwegingen alsook op basis van bedrijfseconomische argumentatie.

Een belangrijk kenmerk van hybride organisaties is dat winst niet wordt uitgekeerd aan aandeelhouders maar wordt ingezet ten behoeve van hun maatschappelijke doelstelling. Een belangrijke vraag is hoe het toezicht op deze hybride organisaties moet worden geregeld, waarbij zowel oog moet zijn voor het publieke belang als voor het ondernemingsbelang<sup>9</sup>. Woningcorporaties bijvoorbeeld bewegen zich in grofweg twee werelden: de wereld van de sociale huursector en de wereld van de vrije markt, bijvoorbeeld als het gaat om woonzorgarrangementen of de aanleg van glasvezelkabel. Bestuurders en toezichthouders moeten zich in beide werelden kunnen bewegen.

#### *4 Emancipatie en vraag naar maatwerk*

Ten vierde is er, als gevolg van toenemende emancipatie, een meer gevarieerde en meer op het individu toegesneden vraag naar maatschappelijke dienstverlening. Om dergelijk maatwerk te kunnen leveren, maken organisaties een omslag van aanbod- naar vraaggerichte dienstverlening. Zo'n omslag vereist een andere organisatiestructuur en -cultuur, gekenmerkt door flexibiliteit, responsiviteit en transparantie. Deze omslag vergroot de complexiteit in de organisatie en maakt sturing op meerdere managementlagen noodzakelijk. De toenemende complexiteit stelt eisen aan de professionaliteit van bestuur en toezicht.

#### *5 Maatschappelijke legitimering*

Ten vijfde is het belang van non-profitorganisaties vaak verspreid over diverse partijen, zodat het toezicht niet vanuit één machtspositie of vastomlijnd publiek valt vorm te geven. Burgers, in de hoedanigheid van huurder, leerling, patiënt, buurtbewoner, donateur, ouder of indirect in de hoedanigheid van belastingbetaler, moeten kunnen vertrouwen op de organisaties die publieke diensten verlenen. Omdat de klanten en andere belanghebbenden het bestaan van deze organisaties legitimeren, moeten zij zich veel aan hen gelegen laten liggen. Dit gegeven vraagt om herbezinning op de wijze waarop inspraakmogelijkheden voor, dialoog met en informatievoorziening aan klanten en andere belanghebbenden wordt georganiseerd<sup>10</sup>. In de volgende paragraaf gaan we in op het verschijnsel 'horizontalisering' dat nauw samenhangt met maatschappelijke legitimering.

## **1.2 Horizontalisering**

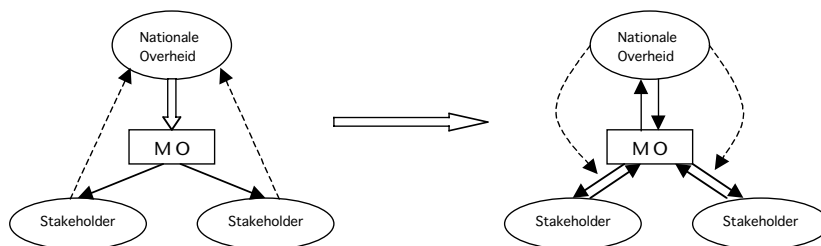
Maatschappelijke ondernemingen maken hun eigen strategische afwegingen en keuzen. Het beleid en de richtlijnen van de overheid zijn hierbij allang niet meer alleen richtinggevend. Maatschappelijke ondernemingen moeten zich ook horizontaal oriënteren om hun doelen te bepalen en verschillende belangen en perspectieven af te wegen. Hiervoor wordt vaak het begrip 'horizontalisering' gebruikt: het houdt in dat instellingen, door oog en oor te hebben voor hun omgeving, draagvlak zoeken voor datgene wat zij doen of laten en hierover ook verantwoording afleggen<sup>11</sup>.

De aandacht voor horizontalisering is de afgelopen jaren sterk gegroeid en niet meer weg te denken voor non-profitorganisaties. Belangenbehartiging van en verantwoording aan stakeholders<sup>12</sup> wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor goed maatschappelijk ondernemerschap. Behalve dat horizontalisering zou moeten leiden tot (meer) legitimatie en vertrouwen van de samenleving, is de verwachting dat horizontalisering ook leidt tot

verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening of geleverde producten, en dat innovatie eerder tot stand komt<sup>13</sup>.

Onderstaand schema 1 laat zien wat horizontalisering betekent voor de bestuurlijke verhoudingen in de non-profitsector<sup>14</sup>. De sturingsrelaties ontwikkelen zich van eenzijdig en hiërarchisch (*links in schema 1*) naar wederkerig en polycentrisch (*rechts in schema 1*). Het is niet langer de nationale overheid die op grond van maatschappelijke signalen (lees: via nationaal georganiseerde stakeholders) de concrete doelstellingen voor de non-profitinstellingen formuleert en aan de instellingen oplegt. In plaats daarvan is het de taak van instellingen zelf om die signalen te vertalen in actie. Dit vereist een nieuw soort communicatie met de omgeving en dat is een ingrijpendere verandering dan het op het eerste gezicht lijkt. Het impliceert dat instellingen een andere, veel actievere relatie met hun omgeving zullen moeten ontwikkelen. Deze omgeving heeft een 'gezicht' – of, beter, vele gezichten – in de vorm van de stakeholders<sup>15</sup>. In dit boek onderscheiden we drie soorten stakeholders namelijk bewoners / huurders als prioritaire stakeholders, (representanten van) de overheid als verticale stakeholder(s) en overige horizontale stakeholders.

Schema 1



Bron: Vijlder, F.J. de & A. Westerhuis (2002). *Meervoudige publieke verantwoording; een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum

Horizontalisering heeft grote gevolgen en gaat niet zonder slag of stoot. Vaak gaat het gepaard met een lange periode van ambiguïteit en 'double bind' in de bestuurlijke verhoudingen. In de zogenaamde 'double bind' van bestuurlijke verhoudingen wisselt de overheid nogal eens van perspectief. Het ene moment worden de non-profitorganisaties benaderd als zelfstandige maatschappelijke ondernemingen, het andere moment worden ze gezien als klassieke taakorganisaties: uitvoerende agentschappen van de overheid. Niet alleen de overheid wisselt van perspectief, de instellingen doen dit zelf ook als het hen zo uitkomt<sup>16</sup>. We kunnen dus spreken van een dubbele houding van de overheid als het gaat om maatschappelijk ondernemerschap. Enerzijds heeft de overheid belang bij verbetering en vernieuwing van de publieke diensten die de – vaak private – maatschappelijke ondernemingen aanbieden.

De overheid is zich er van bewust dat hiervoor een flinke mate van autonomie nodig is. Anderzijds maakt de ministeriële eindverantwoordelijkheid, en de altijd aanwezige mogelijkheid dat de Tweede Kamer de minister op incidenten ter verantwoording kan roepen, het zeer riskant om op hoofdlijnen te sturen en de instellingen meer autonomie te geven. Dit verklaart de constante neiging van de overheid om de speelruimte van maatschappelijke ondernemingen weer in te perken via wet- en regelgeving en het toezicht te versterken en te standaardiseren.<sup>17</sup>

### **1.3 Opbouw van dit boek**

In deze inleiding is geconstateerd dat een aantal ontwikkelingen vragen om deskundiger en transparanter bestuur en toezicht bij non-profitorganisaties. Non-profitorganisaties worden gezien als maatschappelijke ondernemingen, die zich behalve op de overheid ook op hun omgeving moeten oriënteren om hun doelen te bepalen en de verschillende belangen en perspectieven af te wegen. Dit wordt horizontalisering genoemd.

Woningcorporaties zijn herontdekt in het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over de toekomst van de maatschappelijke onderneming. In dit boek wordt uitgewerkt wat professioneel, scherp en actief toezicht bij woningcorporaties zou moeten inhouden. Ook brengt het boek – op basis van empirisch onderzoek – in beeld hoe het intern toezicht momenteel functioneert bij woningcorporaties. Dit boek is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt de ontwikkeling van woningcorporaties van verenigingen naar maatschappelijke ondernemingen en hun institutionele positionering besproken, waarbij de (gewenste) kwaliteit en perspectief van het interne toezicht aan de orde komt.

In hoofdstuk 3 wordt stilgestaan bij het concept intern toezicht als zodanig. Er wordt ingegaan op de oorspronkelijke functie van intern toezicht, op de verschillen tussen intern toezicht bij particuliere en maatschappelijke ondernemingen, op de rol van stakeholders en op de toepassing van het raad-van-toezichtmodel als manier om intern toezicht te structureren. In dit hoofdstuk wordt een conceptuele analyse gemaakt van de taken en het functioneren van intern toezicht bij woningcorporaties, waarbij ook de kennis en vaardigheden van intern toezichthouders, de samenstelling van het intern toezicht en de integriteit ervan aan de orde komt.

In hoofdstuk 4 komt de praktijk van het interne toezicht bij woningcorporaties aan de orde. In dit hoofdstuk worden de resultaten gerapporteerd van een enquête onder voorzitters en leden van raden van toezicht, raden van commissarissen en algemene besturen van woningcorporaties.

In hoofdstuk 5, ten slotte, worden algemene conclusies geformuleerd en aanbevelingen gedaan voor de toekomst van het interne toezicht bij woningcorporaties. Ten behoeve van de leesbaarheid hebben we de technische onderzoeksinformatie niet in dit boek opgenomen. Geïnteresseerden verwijzen we naar de website van de VTW ([www.vtw.nl](http://www.vtw.nl)), waarop de vragenlijsten die gebruikt zijn bij de enquête, de verantwoording

van de schaalontwikkeling en enkele uitgebreide resultaten van de enquête die in geaggregeerde vorm worden gerapporteerd in hoofdstuk 4 te vinden zijn. Diegenen die verder onderzoek willen doen naar intern toezicht bij maatschappelijke ondernemingen, kunnen hier hun voordeel mee doen.

## Noten Hoofdstuk 1

- 1 Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Bevrijdende Kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag, Sdu.
- 2 In 1994 spreekt de Nationale Woningraad voor woningcorporaties al van sociaal ondernemerschap: 'Corporaties treden meer op als sociaal ondernemer. Zij ontplooiën steeds meer op eigen kracht en voor eigen rekening en risico activiteiten ten dienste van hun sociale doelstelling [...]'. In: Nationale Woningraad (1994). *Toezicht en Advies. RvC's en RvT's bij woningcorporaties*. Woningraad Extra, nr. 70, december.
- 3 Zie voor een uitgebreidere toelichting in het geval van woningcorporaties paragraaf 2.3 van hoofdstuk 2 in dit boek.
- 4 Waal, S. P. M. de (2000). *Nieuwe strategieën voor het publieke domein. Maatschappelijk ondernemen in de praktijk*. Alphen aan den Rijn: Samsom, p. 2.
- 5 Zie bijvoorbeeld: TK (2006) (Commissie Wijffels). *Rapport van de projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming*. Kamerstuk 29.279, nr. 37. En: Projectgroep Public Governance (2004). *Public governance en maatschappelijk ondernemen*, eindrapport. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken. Zie ook de diverse governancecodes in de sectoren onderwijs, zorg, welzijn en wonen.
- 6 Zie: Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press. En: Moore, M. H. (2005). *Creating public value through private/public partnerships*. Paper at the Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 octubre, 2005.
- 7 Zie: Aa, A. van der & T. Konijn (2001). *Ketens, ketenregisseurs en -ontwikkeling*. Utrecht: Lemma. en: Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen & R. in 't Veld (red.) (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- 8 Zie: Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma. En: Hooge, E. H. & M. E. van der Sluis (2006). *Een ROC presteert niet alleen. Beschouwing over het nieuwe besturingsmodel uit Koers BVE II*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.
- 9 Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (red.) (2006). *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- 10 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Nr. 70. Amsterdam: University Press.
- 11 Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreding van de publieke verantwoording. Ontwikkeling in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag: SDU uitgevers. En: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Bevrijdende Kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag, Sdu.
- 12 Voor het begrip stakeholder wordt ook wel de term belanghebbende of belanghouders gebruikt. In dit boek kiezen we voor het begrip 'stakeholder'.
- 13 Hooge, E. H. & M. Faber (2005). *Maatschappelijk ondernemen: een verkenning. Socialisme en Democratie*. Themaserie 'Gat in de markt. De ondernemende verzorgingsstaat.' Jaargang 62, nr. 7-8, pp. 20-25.
- 14 Ontleend aan: Vijlder, F.J. de & A. Westerhuis (2002). *Meervoudige publieke verantwoording; een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum
- 15 Hooge, E.H., M.E. van der Sluis & F.J. de Vijlder (2004). *Stakeholders in beeld. Over instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om stakeholders te identificeren en te positioneren*. MGK-rapport 04-70. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- 16 Vijlder, F. J. de (2003). *Beroepsonderwijs tussen verstatelijking en sociale netwerken*. In: Visser, K.(red.) (2003). *Responsiviteit en transparantie in de bve sector*. 's-Hertogenbosch: Cinop.



- 17 Waal, S. P. M. de (2000). *Nieuwe strategieën voor het publieke domein. Maatschappelijk ondernemen in de praktijk*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

## 2 Van sturing naar toezicht

Een institutionele beschouwing over de politisering van toezicht in een veranderende volkshuisvesting

*door Jan Kees Helderman*

### 2.1 Inleiding

De ontwikkeling van het toezicht op woningcorporaties is onlosmakelijk verbonden met de institutionele ontwikkeling van woningcorporaties in onze moderne samenleving. Woningcorporaties hebben zich in de afgelopen honderd jaar ontwikkeld van vrijwillige verenigingen tot moderne maatschappelijke ondernemingen. In dit hoofdstuk plaatsen wij de ontwikkeling van het toezicht op corporaties binnen het veranderende krachtenveld van de volkshuisvesting. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.2 wordt een korte historische schets van het regime van woningcorporaties gegeven. In paragraaf 2.3 introduceren we het onderscheid tussen twee typen van legitimiteit in een moderne democratische rechtsstaat, namelijk inputlegitimiteit en outputlegitimiteit. Een verschuiving tussen deze twee vormen van legitimiteit stelt steeds zwaardere eisen aan het interne toezicht op woningcorporaties. In paragraaf 2.4 wordt toezicht onderscheiden van sturing. Sturing en toezicht worden te vaak met elkaar verward, wat leidt tot een aantal oneigenlijke of onmogelijke eisen die aan het toezicht worden gesteld. In paragraaf 2.5, ten slotte, gaan we in op de actuele discussie over toezicht en verantwoording.

### 2.2 Van vereniging tot maatschappelijk ondernemer

Woningcorporaties hebben een lange historie. In 1852 werd in Amsterdam de eerste coöperatieve bouwvereniging opgericht, de 'Vereniging ten behoeve der arbeidersklasse in Amsterdam'. Het doel van deze vereniging was aan te tonen dat de bouw van goede arbeiderswoningen op basis van een gezonde economische exploitatie wel degelijk mogelijk was. In de Woningwet van 1901 werd het fundament gelegd voor de huidige woningcorporaties. Instellingen die voor financiële bijdragen in aanmerking wilden komen, moesten door de Kroon worden erkend en mochten uitsluitend op non-profit basis in het belang van de volkshuisvesting. Hoewel particuliere instellingen nadrukkelijk de voorkeur hadden, konden ook gemeentelijke woningbedrijven in aanmerking komen voor financiële steunverlening. Om voor toelating in aanmerking te komen waren overigens verschillende rechtspersonen toegestaan: de naamloze vennootschap, de stichting, de vereniging en de coöperatieve vereniging. Veel belangrijker dan de rechtsvorm was de aanvullende voorwaarde in het zogenaamde toelatingsbesluit dat een toegelaten instelling uitsluitend in het belang van verbetering der volkshuisvesting werkzaam zou mogen zijn. Uitkeringen aan leden of derden (huurders, kapitaalverschaffers) waren uitgesloten. De ontwerpers van de Woningwet formuleerden daarmee een pragmatische oplossing voor de principiële vraag hoe de woningcorporatie maatschappelijk verankerd kon worden, maar toch volledig in het categorale belang van het 'goede wonen' haar strategische afwegingen kon maken.

Meer concreet; hoe kapitaalverschaffers en andere belanghebbenden (huurders, overheden, politiek, maatschappelijke stakeholders) het best aan de toegelaten instelling konden worden gebonden, zonder dat deze een te grote directe invloed op het bestuur en beleid van de toegelaten instelling konden claimen. In deze bestuursjuridische constructie schuilt een nog altijd actueel kerndilemma van de woningcorporatie. Denk aan de actuele discussie over stakeholdersdialogen of stakeholdersraden en de discussie over de mate van invloed en zeggenschap van bewoners op het beleid van de woningcorporatie.<sup>1</sup>

De verrassend moderne keuze die de ontwerpers van de Woningwet destijds maakten (onder de toen geldende politiek-institutionele condities) is nog fascinerender wanneer we ons bedenken dat destijds al was voorzien dat de sociale huursector ooit als een 'revolving fund' zou kunnen moeten functioneren. Wat uiteraard niet was voor voorzien was dat het bijna een hele eeuw zou duren voordat deze situatie uiteindelijk zou worden bereikt. Evenmin was voorzien dat tegen die tijd 33% van de totale woningvoorraad tot de sociale huursector zou behoren, in het bezit van bijna 500 woningcorporaties. Eind 2005 hadden de woningcorporaties een zogenaamd weerstandsvermogen van € 45,4 miljard. De totale bedrijfswaarde van woningcorporaties was op dat moment € 84,9 miljard.<sup>2</sup> De marktwaarde van de sociale woningvoorraad wordt geschat op € 291 miljard.<sup>3</sup>

#### *Groei en modernisering van de corporatiesector*

Tot aan de Tweede Wereldoorlog had de sociale huursector een relatief klein aandeel in de totale woningvoorraad. De groei van de sociale huursector na de Tweede Wereldoorlog was het resultaat van een aanzienlijke intensivering van de overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting. Pogingen om het volkshuisvestingsbeleid te liberaliseren en terug te keren naar 'normale' marktverhoudingen mislukten keer op keer na de oorlog. Volkshuisvestingsbeleid stond vooral in het teken van het sociaal economisch beleid.<sup>4</sup> Zo was de sectoroverstijgende doelstelling om de inflatie te bestrijden via loonmatiging gebaat bij het laag houden van de huurprijzen. Via een anticyclisch investeringsbeleid in de sociale woningbouw werden tegenvallende investeringen in andere segmenten van de woningmarkt opgevangen. Uiteraard had het gevoerde volkshuisvestingsbeleid ook herverdelende inkomenseffecten, maar de kern van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid kan worden getypeerd als een collectivisering van de investeringsrisico's die met sociale woningbouw gepaard gingen.<sup>5</sup> Door middel van laagrentende overheidsleningen, subsidies en overheidsgaranties werden de investeringsrisico's in de sociale woningbouw vrijwel geheel door de overheid gedragen.

Het advies van de Commissie De Roos in 1964 opende voor woningcorporaties de mogelijkheid van vermogensopbouw en professionalisering van de interne bedrijfsvoering. Dat bleek een lange weg te zijn, niet in de laatste plaats omdat het volkshuisvestingsbeleid tot ver in de jaren tachtig zou worden bepaald door sociaal-economische doelstellingen en eerder aangegane verplichtingen in het huur- en subsidiebeleid.<sup>6</sup> De professionalisering van woningcorporaties in de jaren zeventig en tachtig voltrok zich dan ook in de luwte van relatief eenvoudige maar steeds meer knellende sturingsrelaties tussen corporaties en de overheid. In de praktijk bleef er daarom maar weinig over van het particuliere initiatief dat aan het corporatiestelsel ten grondslag lag; de corporatiesector was zo goed als verstatelijkt. De hervorming van de volkshuisvesting vroeg niet alleen om politieke moed, maar ook om veel politiek, beleidstechnisch en bestuurskundig vernuft.

De kern van de stelselherziening in de volkshuisvesting, die door staatssecretaris Heerma is ingezet, betrof het realiseren van een meer doelmatige besteding van het in het verleden opgebouwde vermogen en het zoeken naar nieuwe politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties en de overheid. Huurstijgingen werden ingezet om objectsubsidies af te bouwen. Het opgebouwde vermogen werd ingezet om de onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties te behouden of om noodzakelijke verbeteringen aan de woningvoorraad te bekostigen. Het gemeenschappelijke element van de hervormingen was dat de risico's van investeringen in de woningmarkt werden geprivatiseerd naar woningcorporaties. De voorlopige climax van de stelselherziening was het in 1995 uitgevoerde bruteringsakkoord. Voor de woningcorporaties en het Rijk was de bruteringsop macroniveau een win-win situatie. VROM werd in één keer verlost van één van haar grootste uitgavenposten op de begroting, terwijl de woningcorporaties verzekerd waren van de nog overgebleven objectsubsidies. De bruteringsakkoord markeert een keerpunt in de geschiedenis van de Nederlandse volkshuisvesting. Eindelijk was dus bereikt wat al in 1901 was voorzien; de sociale huursector zou als een 'revolving fund' gaan functioneren.

De bruteringsakkoord had ook verstrekende consequenties voor de bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties, de overheid en andere volkshuisvestelijke stakeholders. Voor de bruteringsakkoord werden woningcorporaties door de overheid voornamelijk gestuurd via middelen. Na de bruteringsakkoord gaat het om sturing van maatschappelijk bestemde middelen die niet direct binnen het bereik van de overheid liggen, maar die nog wel als maatschappelijk gebonden vermogen worden aangemerkt. De bruteringsakkoord heeft weliswaar geleid tot een verdere verzelfstandiging van woningcorporaties, maar uitdrukkelijk niet tot een privatisering van het vermogen van woningcorporaties. Op het vermogen rust nog altijd de in de Woningwet en het BBSH verankerde bestemmingsplicht. Woningcorporaties kunnen in die zin worden getypeerd als de executeur-testamentair van de erfenis van honderd jaar volkshuisvestingsbeleid.<sup>7</sup>

Bedoelde en onbedoelde omstandigheden hebben tot een unieke volkshuisvestingsbestel geleid. Geen land ter wereld is zo ver gegaan in de idee dat de sociale huursector als een 'revolving fund' zou kunnen functioneren. Maar ook binnen de Nederlandse context nemen woningcorporaties een unieke positie in. Zij zijn immers één van de weinige 'maatschappelijke ondernemers' die daadwerkelijk over het vermogen beschikken om te kunnen ondernemen.<sup>8</sup> Als er ergens de condities aanwezig zijn voor maatschappelijk ondernemen dan is dat wel in de volkshuisvesting. Daarbij moet worden opgemerkt dat de kracht van de sector niet alleen is gelegen in de optelsom van individuele vermogens van woningcorporaties, maar ook in de verschillende sectorinstituten en collectieve arrangementen die de sector rijk is.<sup>9</sup> Zo dragen het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en het Centraal Fonds Volkshuisvesting nog altijd bij aan een collectivisering van investeringsrisico's in de woningmarkt. Het is goed om nog eens te benadrukken dat de kracht van de sector niet alleen door de optelsom van individueel vermogende woningcorporaties wordt bepaald, maar ook en vooral door de onderlinge verbanden tussen woningcorporaties en aanvullende collectieve arrangementen die het mogelijk maken voor individuele corporaties om meer politieke, economische en sociale risico's aan te gaan. Bij een dergelijke sector past uiteraard een bijzonder regime van rechten en plichten. Voordat we in paragraaf 2.4 ingaan op dit regime wordt eerst een poging ondernomen

deze ontwikkelingen in meer institutionele zin te duiden en om de woningcorporatie binnen onze democratische rechtsstaat te positioneren.

## **2.3 Institutionele positionering van woningcorporaties**

Woningcorporaties passen in de continentaal corporatistische traditie van maatschappelijke zelfsturing. Dat wat andere organisaties of lagere overheden kunnen, moet niet door de rijksoverheid worden gedaan. In historisch institutionele zin kan de woningcorporatie worden opgevat als het resultaat van het grote compromis tussen de katholieken (die haar in termen van subsidiariteit konden typeren), de protestanten (gewoon soeverein in eigen kring), de sociaal-democraten (functionele decentralisatie, verlengstuk van de overheid) en tot slot, de liberalen (maar toch is het particuliere initiatief). De precieze positie en betekenis van de woningcorporatie was lange tijd ambigue, maar juist door die ambiguïteit kon het compromis in stand worden gehouden. In het gecentraliseerde en verzuilde bestel kon ambiguïteit over de precieze status en positie van gedecentraliseerde partijen bestaan, zonder dat dit nationale beleidsoverwegingen bemoeilijkte. Na de ontzuiling, vanaf de jaren zestig, kwam aan dit compromis een eind maar de organisaties bleven bestaan. Bovendien werd de precieze positie van het maatschappelijk middenveld in relatie tot de overheid lange tijd vooral in praktische zin bepaald door financiële sturingsrelaties. Het is eigenlijk pas sinds de bruterig dat op zoek moet worden gegaan naar een nieuwe institutionele positionering van woningcorporaties. De ontwikkeling van Europese regelgeving op het gebied van economisch mededingingsbeleid en diensten van algemeen (economisch) belang verscherpt die positionering van de woningcorporatie tussen overheid, markt en gemeenschap in belangrijke mate.<sup>10</sup> Binnen Europese regelgeving is eenvoudigweg geen politiek-sociologische en juridische constructie voor handen om organisaties als woningcorporaties te duiden.

Institutionele relaties tussen de overheid en maatschappelijke (of private) actoren laten zich langs twee dimensies onderscheiden en onderzoeken. Ten eerste de mate waarin een overheid intervenueert in sociale interacties of de mate waarin de overheid in ieder geval een verantwoordelijk heeft voor de uitkomsten van deze sociale interacties. Ten tweede de mate waarin maatschappelijke actoren (individueen en organisaties) in staat zijn tot zelforganisatie en zelfregulering of wellicht beter, zelfdisciplinerig. Wanneer we deze twee dimensies aan elkaar relateren ontstaat de volgende matrix met daarin vier verschillende besturingsarrangementen (zie figuur 1).<sup>11</sup>

Figuur 1:

*Vier institutionele ordes en drie ondermijnende bewegingen van vermaatschappelijking*

|                                             |   |                                                  |                                                     |
|---------------------------------------------|---|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
|                                             |   | Mate van zelfregulering maatschappelijke actoren |                                                     |
|                                             |   | -                                                | +                                                   |
| Mate van overheidsinterventie en regulering | + | Staat<br>Verstatelijking                         | Maatschappelijke verbanden<br>Vermaatschappelijking |
|                                             | - | Markt<br>Vermarkting                             | Gemeenschap<br>Vervreemding                         |

De in de matrix genoemde besturingsarrangementen kenmerken zich door een onderliggende institutionele regelstructuur en een bijpassend mechanisme van sociale coördinatie. Regulering en hiërarchische aansturing zijn de dominante vormen van sturing en coördinatie binnen een institutionele orde waarin de staat dominant is. Concurrentie en contract zijn de dominante coördinatiemechanismen in de markt. De gemeenschap kenmerkt zich door vrijwillige gedragafstemming (zelfregulering). Dit zijn de drie hoofdtypen van moderne samenlevingen. Het zijn eenduidige institutionele ordes. De woningcorporatie is echter een typisch voorbeeld van een organisatie die zich tussen staat, markt en gemeenschap in bevindt en die tekort zou worden gedaan wanneer zij zou worden gereduceerd tot één van deze drie eenduidige institutionele ordeningscategorieën. Woningcorporaties maken deel uit van een institutionele orde van maatschappelijke verbanden. De ontwikkeling van vrijwillige verenigingen tot maatschappelijke ondernemers voltrok zich gedurende een lang proces van de *vermaatschappelijking* van particuliere organisaties. De institutionele orde die in dat proces van vermaatschappelijking is ontstaan is meer dan de som van haar samenstellende delen. Cruciaal daarin is, de mate waarin maatschappelijke actoren, bereid zijn en in staat zijn om de positieve en negatieve externe effecten van hun handelen in hun eigen afwegingen te betrekken. In een orde van maatschappelijke verbanden delen de overheid en maatschappelijke actoren de verantwoordelijkheid voor de politieke en publieke ruimte met elkaar. Zij bestaat bij de gratie van een overheid die bereid is haar publieke en politieke ruimte te delen met maatschappelijke actoren, en bij maatschappelijke actoren die in staat zijn zich zelf te disciplineren tot 'public-regarding' organisaties. Een institutionele orde van maatschappelijke verbanden staat of valt bij de aanwezigheid van een actieve en betrokken overheid en een evenzo grote mate van maatschappelijke zelforganisatie en zelfdisciplineren.<sup>12</sup>

Het dominante coördinatiemechanisme in een orde van maatschappelijke verbanden kan worden geduid als 'onderhandelde overeenstemming', maar soms is daar de meer dwingende hand van de overheid voor nodig. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw was zonder de meer dwingende hand van de overheid niet tot stand gekomen. Evenzo illustratief is de moeizame totstandkoming van het Woon Investerings Fonds en de moeizame discussie over 'matching' van taken en middelen in de corporatiesector. Een orde van

maatschappelijke verbanden vraagt om een overheid die verleidt tot collectieve actie, soms met steun van koepel- of brancheorganisaties, en die soms ook meer dwingend moet dreigen met directe interventie. Zelfsturing komt nu eenmaal sneller tot stand onder de schaduw van hiërarchie en de dreiging van eventuele overheidsinterventie die als een Zwaard van Damocles boven de partijen hangt. Maar tegelijkertijd moet die overheid terughoudend zijn in haar dreiging om niet het kind met het badwater weg te gooien. Bovendien is het goed dat de sector op afstand van de overheid staat om haar zo te beschermen tegen eventueel politiek opportunisme. Een greep in de kas is immers snel gedaan wanneer er geen beschermende eigendomsrechten zijn.

Hoewel een orde van maatschappelijke verbanden een positieve bijdrage kan leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen die niet in de markt of de gemeenschap kunnen worden opgelost, noch alleen door de overheid, blijft het een fragiel arrangement dat kwetsbaar is voor een drietal ondermijnende bewegingen: verstatelijking, vermarkting en vervreemding. Verstatelijking treedt op wanneer de overheid te dwingend aanwezig is. Woningcorporaties hebben verstatelijking aan den lijve ondervonden in de jaren voor en na de Tweede Wereldoorlog. Door het advies van de Commissie De Roos kwam daaraan een eind maar in de jaren zeventig van de twintigste eeuw had de Dynamische Kostprijsmethode feitelijk een zelfde effect. Een tweede ondermijnende beweging is vermarkting. Een beweging die ontstaat wanneer woningcorporaties zich niets meer gelegen laten liggen aan maatschappelijke doeleinden maar slechts voor eigen gewin en profijt actief zijn, zonder dat een overheid die beweging kan corrigeren. Vervreemding, ten slotte, treedt op wanneer woningcorporaties steeds meer onthecht raken van de gemeenschap waarin ze zijn geworteld. Wanneer woningcorporaties groter worden (zo groot als velen van hen nu zijn) door schaalvergroting en fusies dreigen zij ten prooi te vallen aan de Schumpeteriaanse wet van toenemende bureaucratisering aan beide zijden van de scheidslijn tussen overheid en markt.<sup>13</sup> Zowel grote ondernemingen als grote overheden worden van zichzelf weer zo moeilijk bestuurbaar dat er ongezonde bureaucratisering dreigt; ambtenaren worden bureaucraten en ondernemers worden managers. Er is geen reden om te veronderstellen dat 'maatschappelijke ondernemingen' onkwetsbaar zouden zijn voor Schumpeter's wet van bureaucratisering. Recent onderzoek heeft bijvoorbeeld uitgewezen dat de fusies in de corporatiesector niet tot meer efficiënte organisaties hebben geleid.<sup>14</sup>

Woningcorporaties vormen een maatschappelijke 'statusorde' binnen onze democratische rechtstaat. Het zijn door de Kroon toegelaten instellingen. Verenigingen en stichtingen worden, op basis van Koninklijk Besluit door de Minister van VROM, toegelaten na toetsing van de statuten aan de in het BBSH omschreven wettelijke vereisten. Aan toelating zijn uiteraard rechten en plichten verbonden. Woningcorporaties hebben recht op vrijstelling van de vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting en legesheffing en komen bijvoorbeeld in aanmerking voor saneringssteun door het Centraal Fonds. Tegelijkertijd zorgt de toelating voor een nadere begrenzing van het werkdomein en zijn corporaties aan strenger toezicht onderworpen dan normale marktpartijen.

De complexe legitimiteitsgrond van woningcorporaties wordt duidelijk wanneer we bijvoorbeeld uitspraken willen doen over het eigendom van woningcorporaties.

Woningcorporaties zijn private instellingen en het vermogen en bezit van woningcorporaties valt onder normale individuele eigendomsrechten. Maar tegelijkertijd rust op dat vermogen een politiek gedefinieerde en wettelijk vastgelegde bestemmingsplicht. Wanneer we toch een poging doen om de legitimiteitsgrond van een woningcorporatie te duiden is het van belang onderscheid te maken naar twee vormen van legitimiteit. Een overheid vindt haar democratische *inputlegitimiteit* ('governance of the people') in het feit dat zij democratische fora biedt waarbinnen wij met elkaar kunnen vaststellen welke aspecten van onze samenleving tot het publieke domein dienen te worden gerekend. Die afweging van wat wij tot het publieke domein wensen te zien leidt tot de afbakening en begrenzing van verzorgingsarrangementen; het bepaalt onze collectieve 'wij' identiteit of onze gezamenlijke nutsreferentie. We bakenen daarmee de verantwoordelijkheid van de overheid af. Een overheid verkrijgt vervolgens haar democratische *outputlegitimiteit* ('governance for the people') doordat zij de publieke voorzieningen, die nodig zijn om haar verantwoordelijkheden waar te maken, op een doelmatige wijze creëert of faciliteert.

De ontwikkeling van woningcorporaties kan met behulp van dit onderscheid worden geduid in termen van een verschuiving van *inputlegitimiteit* naar *outputlegitimiteit*. Van een vereniging *van* stakeholders heeft de woningcorporatie zich ontwikkeld tot een organisatie *voor* stakeholders. Daarbij past ook de ontwikkeling in haar juridische rechtspersoon. In de jaren tachtig en negentig zijn de meeste woningcorporaties omgevormd van verenigingen naar stichtingen. Met de stichtingsvorm is ook het raad-van-commissarissen- ofwel raad-van-toezichtmodel ingevoerd (zie paragraaf 3.6 van hoofdstuk 3 in dit boek). De dagelijkse leiding is in handen van een raad van bestuur (RvB) of van een directeur-bestuurder, met een raad van commissarissen (RvC) of raad van toezicht (RvT) als intern toezicht. De relatie tussen de woningcorporatie en haar huurders is hierdoor fundamenteel veranderd. Binnen kringen van de NCIV – één van de voorlopers van Aedes – werden woningcorporaties in het verleden als directe belangenbehartigers van hun bewoners gezien; een erfenis van het Christen Democratische gedachtegoed, waarin het accent lag op organische vormen van solidariteit. De in de jaren tachtig gevoerde discussie over interne of externe democratisering van bewonersgroepen ging over de vraag in hoeverre recht kon worden gedaan aan de soms tegengestelde belangen tussen bewoners en de woningcorporatie.

Het principiële dilemma waar de ontwerpers van de Woningwet destijds voor stonden is nog steeds actueel. De woningcorporatie dient een belang dat groter en omvattender is dan dat van haar directe belanghebbenden. Winst maken is in de volkshuisvesting bijna onvermijdelijk, maar op die eventuele winst en het opgebouwde vermogen rust een maatschappelijke bestemmingsplicht. Winstuitkeringen aan huurders, aandeelhouders of derden zijn verboden. Maar daarmee neemt tegelijkertijd het belang van toezicht op het functioneren van de woningcorporatie toe. Aan de democratische legitimiteit van woningcorporaties kunnen niet dezelfde eisen worden gesteld als aan een representatieve democratie. De kwantitatieve criteria die voor de representatieve democratie gelden (iedereen die deel uitmaakt van de gemeenschap is in principe vertegenwoordigd) gaan niet op voor woningcorporaties. Deze grotere afstand tot haar belangenhouders is functioneel wanneer het er om gaat om belangenoverstijgend te werken (in het belang van de volkshuisvesting). Door haar meer hiërarchische structuur is de woningcorporatie bij uitstek



geschikt om de langetermijnbelangen van de volkshuisvesting te dienen. Maar de vraag is wat die volkshuisvestelijke belangen zijn, hoe die het beste kunnen worden gediend, en wat te doen wanneer woningcorporaties een te ruime definitie hanteren van het volkshuisvestelijk belang?

## 2.4 Van sturing naar toezicht

In de post bruterings fase verschoof het accent in de stelselherziening van de volkshuisvesting van financiële verzelfstandiging naar een modernisering van de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties en de overheid.<sup>15</sup> In die politiek-bestuurlijke modernisering van de corporatiesector is 'toezicht' een sleutelrol gaan spelen. In de in 1987 door staatssecretaris Heerma ingediende Toezichtnota werd een eerste aanzet gegeven tot het herschikken van de toezichtketen in de sociale huursector. In de jaren negentig voltrok zich een aantal belangrijke ontwikkelingen. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 1996 naar het toezicht op woningcorporaties en het in datzelfde jaar gepubliceerde Parlementaire onderzoek naar de verwickelingen bij de Stichting Woningbeheer Limburg, wezen op belangrijke tekortkomingen in het toezicht op woningcorporaties. Vooral de 'dubbele petten'-problematiek van de gemeente (een toezichthoudende en beleidsformulerende taak) in relatie tot de woningcorporatie, werd als problematisch ervaren. Zo verdween, op basis van het advies van de Commissie Scheltema, uiteindelijk de toezichthoudende taak van gemeenten en werd het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties losgekoppeld van het financiële toezicht. Het volkshuisvestelijk toezicht werd ondergebracht bij VROM, terwijl het financiële toezicht op woningcorporaties sinds 1998 is ondergebracht bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV).

Het Centraal Fonds is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat in eerste instantie expliciet als saneringsfonds aan de sector was toegevoegd. Een voorziening voor het CFV was al op advies van de Commissie De Roos in de herziene Woningwet van 1975 opgenomen. Gedurende de stelselherziening is haar takenpakket gestaag uitgebreid en heeft het CFV zich ontwikkeld van sectorinstituut tot overheidsorgaan. Inmiddels heeft het CFV een drietal kerntaken in de volkshuisvesting. Ten eerste verstrekt zij subsidies aan toegelaten instellingen die in financiële problemen zijn gekomen (de saneringstaak). Ten tweede verschaft zij projectsteun aan woningcorporaties wanneer de financiële middelen ontoereikend zijn voor de lokale volkshuisvestingsopgave. Ten derde heeft het CFV een taak in het financiële toezicht op woningcorporaties. In de afgelopen jaren is dit takenpakket op incrementele wijze verder uitgebreid. Zo adviseert het CFV sinds 2001 de minister over de rechtmatigheid van eventuele nieuwe toelatings, fusies en statutenwijzigingen. Als ZBO bewaakt het CFV bovendien, aan de hand van de verslaglegging van individuele woningcorporaties, de financiële continuïteit van individuele instellingen en rapporteert hierover aan de minister en de Tweede Kamer in het jaarlijkse toezichtverslag.

Toezicht is een complexe taak geworden waar veel specialistische financiële en bestuursjuridische kennis bij komt kijken. Onder de verantwoordelijkheid van het CFV is met name het (financieel) toezicht verder geprofessionaliseerd en genormeerd. Zo heeft het CFV,

voor de financiële beoordeling van woningcorporaties, een maatstaf ontwikkeld om het zogenaamde weerstandsvermogen van een individuele woningcorporatie te kunnen meten op basis van de bedrijfswaarde.<sup>16</sup> Naast deze financieel-economische aspecten spelen bestuursjuridische kwesties rondom woningcorporaties een steeds belangrijker rol. De professionalisering van woningcorporaties is gepaard gegaan met een aanzienlijke schaalvergroting en met meer complexe juridische constructies. Door fusies tussen woningcorporaties en de mogelijkheid van landelijke toelating, ontstaan er concerns met soms meer dan 70.000 woningen, verspreid over meerdere gemeenten. In 2000 was 70 procent van de woningcorporaties nog altijd slechts in één gemeente werkzaam, maar daarnaast zijn woningcorporaties tal van juridische verbindingen en holdingachtige constructies met andere partijen of collega-corporaties aangegaan. Volgens artikel 11 van het BBSH mag een corporatie alleen een verbinding aangaan (ter onderbrenging van haar nevenactiviteiten) indien deze nevenactiviteiten noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan haar kerntaken. De indruk bestaat dat het aantal nevenactiviteiten en juridische verbindingen de afgelopen jaren fors zijn toegenomen.<sup>17</sup> De stichtingsvorm is nog altijd de dominante juridische vorm in de volkshuisvesting, al wordt er recent nagedacht over nieuwe juridische constructies voor woningcorporaties; denk aan de maatschappelijke vennootschap, de wijkcorporatie, nieuwe verenigingen en, niet op de laatste plaats, de voorstellen voor een juridische verankering van maatschappelijke ondernemingen in het Burgerlijk Wetboek.

#### *Het gebied en het belang van de volkshuisvesting*

In de nota '*Volkshuisvesting in de jaren negentig*' werd de sociale taak van woningcorporaties aanzienlijk aangescherpt door voor het eerst doelgroepen van de sociale huursector op basis van inkomensgroepen te onderscheiden. In de herziene Woningwet van 1993 en het daarna gekoppelde BBSH werd de bepaling opgenomen dat woningcorporaties de doelgroepen 'met voorrang' moeten huisvesten. Tot een wettelijke beperking tot de doelgroepen kwam het echter niet. In navolging van het advies van de Commissie Taakstelling en Toezicht uit 1991 wordt in het BBSH onderscheid gemaakt tussen het 'gebied' (box 1) en het 'belang' (box 2) van de volkshuisvesting. Het 'gebied' van de volkshuisvesting, zoals dat in het BSSH is vastgesteld, kan worden gerelateerd aan wat hier boven de inputlegitimiteit van corporaties is genoemd. Democratische outputlegitimiteit kan worden gerelateerd aan het 'belang' van de volkshuisvesting en de prestatievelen die binnen het BBSH worden genoemd.

### Box 1: Het gebied van de volkshuisvesting volgens artikel 11 van het BBSH

Het gebied van de volkshuisvesting wordt omschreven als: alle beschikkings- en beheerhandelingen van woningen en de direct aan de woning aansluitende woonomgeving, de woninggerelateerde dienstverlening aan de huurders en alle activiteiten die hier noodzakelijkerwijs uit voortvloeien.

- Het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woningen;
- Het in stand houden en treffen van voorzieningen aan woningen, ook aan die van derden;
- Het in stand houden en verbeteren van de aangrenzende woonomgeving;
- Het beheren, toewijzen, verhuren en verkopen van woningen;
- Het aan bewoners verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met de bewoning en het aan woningzoekenden verlenen van diensten die te maken hebben met hun 'huisvestingswens';
- Huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben (sinds 2001);
- Het verrichten van werkzaamheden die noodzakelijkerwijs uit de bovengenoemde taken voortvloeien.

Het gebied van de volkshuisvesting wordt nog altijd grotendeels omschreven in relatie tot activiteiten op het terrein van huisvesting en vastgoedbeheer. Maar de precieze bepaling van het gebied van de volkshuisvesting is zo ruim geformuleerd, dat zij weinig richtinggevend is voor een precieze afbakening van het werkt terrein van woningcorporaties. De aanscherping van de sociale huisvestingstaak ging gepaard met een aanzienlijke verbreding op andere aan wonen gerelateerde terreinen. Zo zijn na de bruteringsleefbaarheid en zorg (in relatie tot wonen) toegevoegd als prestatievelden. Waarom nu juist deze taken zijn toegevoegd en niet anderen (bijvoorbeeld wonen in relatie tot onderwijs, arbeid of vrije tijd) is niet duidelijk. Welke diensten houden nog rechtstreeks verband met wonen, en welke vallen daarbuiten? Valt welzijn hier onder of niet? Er is een relatie met zorg, maar welke relatie tot zorg? En tot slot, welke werkzaamheden vloeien noodzakelijkerwijs voort uit bovengenoemde taken en welke niet? De uiteindelijke ruimte voor individuele woningcorporaties om hun eigen gebied af te bakenen is daarmee vooral afhankelijk van nadere beleidsregels op basis van jurisprudentie en zal verder afhangen van de mate van specialisatie van de woningcorporatie en (als het goed is) de maatschappelijke vraag naar diensten of producten van de woningcorporatie.

In verschillende adviezen over maatschappelijke dienstverlening, stedelijke vernieuwing en de verzorgingsstaat worden overigens pleidooien gehouden voor een meer integrale benadering van stedelijke vernieuwing.<sup>18</sup> Daarin krijgen woningcorporaties een sleutelrol toebedeeld. Woningcorporaties bieden door hun woningbezit en aanwezigheid in de buurt een belangrijke sociale infrastructuur voor vraagstukken van maatschappelijke investeringen en het realiseren van sociale cohesie. Bovendien beschikken de woningcorporaties over het vermogen om investeringen te kunnen doen. Corporaties verschaffen vastgoed aan andere maatschappelijke dienstverleners in de zorg, welzijn of onderwijs of afficheren zichzelf als dienstverlenende welzijnscorporatie. Het is nog altijd omstreden hoever corporaties daadwerkelijk mogen gaan met grensoverstijgende vastgoedactiviteiten en andere vormen van maatschappelijke dienstverlening. Het BBSH biedt daar geen uitsluitsel over. Kern van de discussie is, dat er oneindig veel manieren zijn om de kwaliteit van de woonomgeving te bevorderen. In die zin is er geen natuurlijke begrenzing aan wat corporaties op het vlak van

maatschappelijk vastgoed, dienstverlening en stedelijke vernieuwing kunnen doen.<sup>19</sup> Maar vanuit het oogpunt van een duurzaam vermogensbeheer (de instandhouding van het 'revolving fund') is het belangrijk om de bestemming van het corporatievermogen institutioneel te begrenzen. Een dergelijke begrenzing voorkomt bovendien moeizame onderhandelingen tussen corporaties en maatschappelijke stakeholders, als gevolg van oneigenlijke verwachtingen van deze stakeholders, over de bestemming van het corporatievermogen.

Naast deze inhoudelijke begrenzing van het werkterrein van woningcorporaties is het onduidelijk wanneer woningcorporaties nu precies voldoende maatschappelijk rendement genereren. Voor wat betreft de meting van prestaties van woningcorporaties biedt het BBSH een aanzienlijke normeringsruimte. Uitgezonderd de financiële continuïteit is de uiteindelijke normering van wat als een voldoende prestatie wordt gezien op ieder van de zes genoemde prestatievelden van het BBSH (box 2) grotendeels onbepaald. Door de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) en het Centraal Fonds worden overigens wel pogingen ondernomen om de 'maat' van maatschappelijk rendement harder te maken.<sup>20</sup>

*Box 2: Het 'belang' van de volkshuisvesting: de verantwoordingsvelden of prestatievelden*

1. Kwaliteit: een woningcorporatie moet zoveel mogelijk voldoen aan de eisen die ter plaatse in het belang van de volkshuisvesting redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van woongelegenheden.
2. Voorrang voor de doelgroep: woningcorporaties moeten bij het verhuren van woningen zoveel mogelijk voorrang verlenen aan woningzoekenden met lage inkomens. Ook hun bouw en verwervingsbeleid moet hierop afgestemd zijn. Daarnaast hebben woningcorporaties een verantwoordelijkheid in het gepast gebruik van de Individuele Huursubsidie en dienen zij beleid te ontwikkelen ten aanzien van de verkoop van huurwoningen aan huurders.
3. Overleg met de huurders: woningcorporaties dienen bewoners bij het beleid en beheer te betrekken. Daartoe moet minimaal één keer per jaar met de huurders te worden overlegd. De woningcorporatie moet bovendien (financiële) faciliteiten ter beschikking stellen aan bewoners. Inmiddels is dit verantwoordingsveld nader geregeld in de Overlegwet.
4. Financiële continuïteit: de woningcorporatie dient via haar financieel beleid en beheer haar financiële continuïteit te waarborgen. Batige saldi moeten uitsluitend voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting worden ingezet en de bedrijfsvoering van woningcorporaties dient sober en doelmatig te zijn.
5. Leefbaarheid (toegevoegd in 1997): een woningcorporatie wordt geacht bij te dragen aan de leefbaarheid van wijken waar zij woningen heeft. Daartoe behoren ook de woonomgeving en het leefklimaat in de wijk.
6. Wonen en zorg (toegevoegd in 2001): woningcorporaties moeten bijdragen aan de huisvesting van ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven. Daartoe kunnen ze ook woonzorgcomplexen bouwen en beheren alsmede bijdragen aan het opzetten van arrangementen van dienstverlening.

In het sturingsvacuüm dat na de bruteringscrisis is ontstaan, is het toezicht op woningcorporaties lange tijd als een 'last resort' beschouwd. Feit is dat de financiële verzelfstandiging van woningcorporaties belangrijke consequenties heeft gehad voor het sturingsarsenaal dat de overheid nog tot haar beschikking heeft. Woningcorporaties zijn geen taakorganisatie, maar het zijn ook geen normale private ondernemingen die winst mogen uitkeren aan

aandeelhouders. De bruterij heeft weliswaar geleid tot een verzelfstandiging van de woningcorporaties, maar uitdrukkelijk niet tot een privatisering van het vermogen van woningcorporaties. Op het vermogen rust immers nog altijd de in de Woningwet en het BBSH verankerde bestemmingsplicht. Die ongemakkelijke positie heeft tot een politisering van het toezicht op de volkshuisvesting geleid, waarvan het interne toezicht bij woningcorporaties een onderdeel is. Zonder overdrijven kan worden gesteld dat de woningcorporaties zijn herontdekt in het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over de toekomst van de maatschappelijke onderneming. Vanaf 2004 verschijnt er een stroom van rapporten en adviezen over de corporatiesector die – ondanks verschillen in opvatting over zaken als de relatie tussen corporaties en de (lokale) overheid, het zogenaamde ‘matchingsvraagstuk’ of de positionering van maatschappelijke stakeholders – eensluidend betogen dat het interne toezicht op woningcorporatie professioneler, scherper en actiever moet zijn.

## 2.5 Politisering van het toezicht

De opkomst van maatschappelijk ondernemerschap gaat hand in hand met de enorme aandacht voor ‘goed bestuur’ die de afgelopen jaren in de non-profitsector is ontstaan. Het aantal commissies met rapporten en adviezen over de inrichting van het toezicht op woningcorporaties en andere maatschappelijke ondernemingen stapelt zich in snel tempo op en staat in schril contrast tot de meest geformuleerde aanbeveling in deze adviezen, namelijk; dat het toezicht op woningcorporaties en andere maatschappelijke ondernemers toch vooral *selectief, sober en doelmatig* moet zijn.<sup>21</sup> De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid stelde in haar rapport *Bewijzen van goede dienstverlening*, dat teveel controle een verlamme werking heeft op het ondernemende en innoverende gedrag van professionals. Toezicht dat gebaseerd is op de wantrouwende verwachting dat actoren slechts handelen uit eigen gewin, is bovendien een zelfvervullende voorspelling. Partijen gaan zich uiteindelijke gedragen zoals ze worden bejegend. De tegenvallende resultaten, van wat in de Angelsaksische wereld ‘new public management’ is gaan heten, spreken hier boekdelen.

Nu geldt die eis van ‘selectief, sober en doelmatig’ vooral voor het extern toezicht; extern toezicht kan selectief, sober en doelmatig zijn wanneer het intern toezicht op maatschappelijke ondernemingen op orde is. En zover is het nog niet. Vijftien jaar geleden was intern toezicht nog een betrekkelijk nieuw verschijnsel in de non-profitsector. De ziekenhuizen waren begin jaren tachtig de eerste die de discussie aangingen over hun bestuursstijl en -structuur en voerden het raad-van-toezichtmodel in.<sup>22</sup> De meerderheid van de non-profitorganisaties heeft dit model overgenomen en vanaf de jaren negentig is het aantal non-profitinstellingen met een raad van toezicht in hoog tempo gegroeid. Omdat het besturen van non-profitorganisaties complexer wordt en de overheid tegelijkertijd meer op afstand of op hoofdlijnen stuurt, groeit de behoefte aan kritische adviseurs/toezichthouders die het bestuur alert houden en de ontwikkeling van beleid, doelstellingen en continuïteit van de organisatie bewaken. Er wordt steeds meer gewezen op het belang van scherp, professioneel en onafhankelijk intern toezicht bij maatschappelijke ondernemingen. Zo constateert de Commissie Wijffels (TK, 2006) in haar rapport over de rechtsvorm van de

maatschappelijke onderneming, dat een professionele maatschappelijke onderneming te maken heeft met vergelijkbare belangen en risico's als een structuurvennootschap. Om die reden acht de commissie een toezichthoudend orgaan op zijn plaats bij een maatschappelijke onderneming.

Sinds 1993, met de inwerkingtreding van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), zijn woningcorporaties verplicht intern toezicht in te stellen bij de eigen vereniging of stichting. In het BBSH zijn ook de taken en bevoegdheden van de intern toezichthouders en de wijze waarop de raad wordt gevormd en dient te functioneren vastgelegd. Zo is bij de invoering van het BBSH gepleit voor voordracht in de raad van minimaal één lid vanuit de huurdersorganisatie. In juli 2002 is dit aantal op twee gezet. De discussie over het interne toezicht spitst zich toe op twee aspecten: (1) de kwaliteit van het interne toezicht (de mate van onafhankelijkheid en het politiek-maatschappelijk gewicht van toezichthouders); en (2) de mate van zeggenschap of invloed van (maatschappelijke) stakeholders. Op de achtergrond van deze twee aspecten speelt het hierboven besproken kerndilemma echter een centrale rol: de verschuiving van een organisatie van stakeholders (inputlegitimiteit) naar een organisatie voor stakeholders (outputlegitimiteit).

#### *Kwaliteit en onafhankelijkheid van intern toezicht*

Het rapport van de Commissie Glasz uit 1998, over de onafhankelijkheid van het interne toezicht, zette de toon voor de vormgeving en het functioneren van raden van toezicht in de corporatiesector. Via Aedes, de brancheorganisatie voor woningcorporaties, wordt de bedrijfstakcode van kracht, waarin ook zaken ten aanzien van het interne toezicht zijn opgenomen. Vanaf 2002 wordt de bedrijfstakcode een governancecode: de AedesCode. In 2002 wordt ook de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) opgericht, die tot doel heeft toezichthouders te helpen bij hun taakuitoefening en op die manier het interne toezicht wil professionaliseren. Zij organiseert daartoe opleidings- en trainingsprogramma's, themabijeenkomsten en ontwikkelt instrumenten om het interne toezicht te professionaliseren. Ook richt de VTW zich op de positionering van het interne toezicht bij woningcorporaties, zoals ten opzichte van stakeholders of ten opzichte van het externe toezicht.

Dat de kwaliteit van het interne toezicht niet goed is wordt keer op keer bevestigd door onderzoek van met name de extern toezichthouder. In 2003 doet de financiële toezichthouder, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) onderzoek naar de kwaliteit van het interne toezicht bij woningcorporaties. De conclusie luidt dat de professionaliteit van de raden van toezicht te wensen overlaat. Geconcludeerd wordt dat bij de meeste onderzochte corporaties de raad van toezicht een beperkte taakopvatting heeft en vooral toezicht houdt op de financiële continuïteit van de woningcorporatie en op de beleidskaders vanuit het meerjarenplan. De raden van toezicht houden niet of in veel mindere mate toezicht op de maatschappelijke doelbereiking van de woningcorporatie; de zogenaamde 'volkshuisvestelijke opgave'. De raden van toezicht hebben vooral financieel-economische expertise en zien zichzelf in mindere mate een 'sparring partner' voor het bestuur als het gaat om inhoudelijke en strategische beleidskeuzes. Ook uit de informatievoorziening blijkt de sterke focus op financiële risicobeheersing. Het Centraal Fonds concludeerde dat de dikwijls sterke financiële situatie van woningcorporaties gepaard gaat met een laag

ambitieniveau van de het interne toezicht op volkshuisvestelijk vlak en sociale en maatschappelijke doeleinden.<sup>23</sup> Een andere opvallende bevinding van het onderzoek is het gebrek aan zelfkritiek bij de onderzochte raden van toezicht. In verreweg de meeste gevallen leverde de interne evaluatie geen noemenswaardige resultaten op. Factoren die hierin volgens de onderzoekers van het CFV een rol spelen zijn het ontbreken van externe prikkels of input (geen 'spiegel'), de sterke financiële situatie die als graadmeter van goed functioneren beschouwd waardoor tekortkomingen van de raad dan niet zo zichtbaar worden, een laag ambitieniveau en een sterke nadruk op de adviesrol en klankbordfunctie van het interne toezicht, waardoor toezicht houden lastiger wordt.

Het CFV doet in 2005 en in 2006 weer onderzoek naar de raden van toezicht van woningcorporaties, meer specifiek naar het aspect van het afleggen van verantwoording via het jaarverslag. Het CFV wijst er onder andere op onvoldoende duidelijk is welke personen met welke deskundigheid zitting hebben in de raden van toezicht. Het CFV constateert ook dat op belangrijke thema's zoals zelfevaluatie, wijze van werving en selectie, samenstelling van de raad van toezicht en de werkgeversverantwoordelijkheid langs de weg van zelfregulering de gewenste vooruitgang niet meer geboekt zal worden. Het is volgens het CFV namelijk veelal een bewuste keuze van de raad van toezicht geen externe verantwoording af te leggen. Meer transparantie kan volgens het CFV vooral bereikt worden wanneer er een influx van personen in de raden van commissarissen komt die hierover andere opvattingen heeft. Het CFV onderstreept dan ook het belang van open werving in plaats van coöptatie binnen het eigen netwerk en van duidelijke, vooraf geformuleerde selectiecriteria.

Ook de Commissie Schilder constateert, in het in 2006 aan de minister van VROM uitgebrachte advies over toezicht op woningcorporaties, dat 'vanuit het bestaande toezicht onvoldoende prikkels naar de corporaties uitgaan die hen noodzaken op de terreinen van governance, maatschappelijke prestaties en efficiëntie goed te presteren.'<sup>24</sup> Alleen het financiële toezicht door het CFV is als goed te beoordelen, wat de perverse prikkel voor corporaties oplevert niet te investeren in sociale huurwoningen. Dit verslechtert immers de solvabiliteit van de onderneming, het enige criterium waarop woningcorporaties echt lijken te worden afgerekend. Naast het externe toezicht blijkt ook de interne toezichthoudende rol – wellicht op het financiële toezicht na – beperkt effectief te worden ingevuld. In lijn met eerdere adviezen en onderzoeken adviseert de Commissie Schilder daarom het interne toezicht bij woningcorporaties verder te verbeteren. Daarnaast pleit zij nadrukkelijk voor een verzwaring van de toezichthoudende taken van het Centraal Fonds. In het advies aan de minister adviseert de Commissie Schilder om ook het volkshuisvestelijk toezicht onder te brengen bij het CFV. Ze gaat zelfs zo ver om het CFV ook een rol te geven in het toezicht op het interne toezicht van woningcorporaties; het toezicht onder toezicht.

In haar jaarverslag over 2006 schetst het CFV haar eigen ontwikkeling als dat van sectorinstituut in de jaren tachtig tot een institutioneel verankerd toezichthoudend overheidsorgaan.<sup>25</sup> Met instemming onderschrijft de externe toezichthouder het advies van de Commissie Schilder waarin zij tevens een erkenning leest voor de nut en noodzaak van het bestaan van zelfstandige bestuursorganen. Als vertegenwoordiger van de interne toezichthouders heeft de VTW daarentegen een aantal principiële bezwaren bij het advies.

In haar reactie aan de minister waarschuwt de VTW voor een politiek-normerende invulling van de taken van het CFV. De politiek-normerende kaderstelling is expliciet een taak voor de politiek, aldus de VTW.<sup>26</sup> De VTW deelt overigens de mening van de Commissie Schilder en het CFV dat de kwaliteit van het interne toezicht moet worden verbeterd.

In 2005 geven Aedes en de VTW met de publicatie 'Burgerlogica, politisering en maatschappelijke verankering' een duidelijk signaal af over de maatschappelijke opdracht van woningcorporaties en de rol van het interne toezicht hierbij: 'Het gaat uitdrukkelijk om meer dan financiën en bedrijfsvoering alleen: ook het maatschappelijk rendement en het volkshuisvestelijk presteren moeten zoveel mogelijk inzichtelijk worden gemaakt. De eisen die hiermee gesteld worden [...] hebben uiteraard gevolgen voor het interne toezicht.'

### *Maatschappelijke stakeholders*

De discussie over toezicht blijft niet beperkt tot een discussie over de kwaliteit ervan. Op de achtergrond speelt de meer fundamentele kwestie over zeggenschap en invloed op het beleid van de woningcorporatie en ook die ontwikkeling staat niet op zichzelf. Buiten de 'beschermde' maatschappelijke sectoren woedt momenteel een felle strijd over de macht van de aandeelhouders, de positie van de raad van commissarissen en de raad van bestuur. De principes die de Commissie Tabaksblat in 2003 formuleerde voor 'goed bestuur' van beursgenoteerde ondernemingen (waarin recht wordt gedaan aan de positie van de aandeelhouders) vinden ook hun weg naar de meer afgeschermd wereld van maatschappelijke ondernemingen. Maar de zaak ligt hier nog gecompliceerder dan in de wereld van beursgenoteerde ondernemingen. Een maatschappelijke onderneming heeft immers in juridische zin geen aandeelhouders.

Toch is de afgelopen jaren in Nederland de overtuiging gegroeid dat woningcorporaties niet alleen verantwoording moeten afleggen aan de overheid, maar dat zij ook andere maatschappelijke stakeholders bij het beleid van de corporatie moeten betrekken. Om deze complexe verhoudingen nader te regelen heeft iedere zichzelf respecterende branche organisatie in navolging van de Commissie Tabaksblat een zogenaamde governancecode ontwikkeld.<sup>27</sup> Daarnaast worden er verschillende instrumenten ontwikkeld om goed intern toezicht te bevorderen: (zelf)evaluatie, benchmarking, onderlinge visitatie, trainingen, cursussen, 'elkaar aanspreken', passend leiderschap en een passende cultuur. Er worden zelfs prijzen in het leven geroepen voor het beste (lees meest transparante) jaarverslag (Het Glazen Huis).

Anno 2007 is belangenbehartiging en meervoudige verantwoording geen vrijblijvende zaak meer. Zo zijn de VTW en Aedes van mening dat de wensen en behoeften van deze 'stakeholders' herkenbaar moeten worden meegenomen bij de afwegingen van bestuur en toezicht. Woningcorporaties moeten hun functioneren richting stakeholders verantwoorden en de relatie met stakeholders moet dan ook expliciet onderdeel zijn van een code voor corporate governance. Aedes en de VTW stellen dat een dergelijke 'meervoudige verantwoording' voor corporaties essentieel is en dat de praktijk van meervoudige verantwoording onderwerp moet zijn van de governancecode. Voor de woningcorporaties heeft de brancheorganisatie Aedes in 2003 de zogenaamde AedesCode vastgesteld, als vervolg op de voorloper ervan: de bedrijfstakcode. Het lidmaatschap van Aedes is gekoppeld aan de AedesCode. Een externe Commissie Governancecode Woningcorporaties onder



leiding van Jaap Winter heeft op verzoek van Aedes en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) vervolgens een sectorbrede governancecode opgesteld. Deze code bevat afspraken over de regels van goed bestuur bij woningcorporaties. Uitgangspunt in een nieuw arrangement tussen de overheid, corporaties en de burger is dat het primaat van toezicht berust bij het interne toezicht. In 2007 is de Governance Code Woningcorporaties vastgesteld. In de – nog steeds bestaande – AedesCode is inmiddels een artikel opgenomen dat verwijst naar de governancecode. Alle bij Aedes aangesloten woningcorporaties hebben de Governance Code Woningcorporaties aangenomen waarin 'stakeholderparticipatie' nadrukkelijk is opgenomen. Ook het nieuwe visitatiestelsel – waaraan deelname vanaf 2008 verplicht wordt en dat voorziet in onafhankelijke, externe en gezaghebbende audits – geeft de stakeholders een expliciete rol door inzicht te geven in het presteren van de corporatie volgens de maatstaven van de stakeholders.

Maar ook in de governancecode voor woningcorporaties blijft noodzakelijkerwijs veel ruimte over de situatieafhankelijke invulling. Wie precies die maatschappelijke stakeholders zijn blijft voorsnog onduidelijk en is waarschijnlijk afhankelijk van lokale omstandigheden. De overheid en huurders (als collectief?) worden over het algemeen wel als bijzondere stakeholders aangeduid, maar wie er verder toe behoren (en wie niet) is onbepaald. De ruimte die het BBSH biedt voor nadere invulling blijft bestaan. 'De code moet vooral aanzetten tot zelfreflectie,' aldus de voorzitter van de voor de code verantwoordelijke commissie.<sup>28</sup> Andere pleiten juist voor een strengere code of voor een meer straffe hand bij controle op de naleving van de code. Zelfs het interne toezicht moet onder toezicht worden geplaatst.<sup>29</sup> Voor een aantal woningcorporaties heeft de code waarschijnlijk vooral een codificerende werking. Zij legt vast wat in principe al werd gedaan.<sup>30</sup> Voor een groot aantal andere woningcorporaties zal de code echter wel degelijk een modifierende werking hebben.

De pleidooien voor een beter functionerend toezicht eindigen er overigens stevast mee dat goed toezicht vooral afhankelijk is van de personen die deel uitmaken van de raad. Interne toezichthouders zijn niet zozeer directe representanten van stakeholders, maar onafhankelijke en kritische deskundigen die zijn benoemd vanwege het politiek en maatschappelijk gewicht dat zij in de schaal kunnen leggen. Interne toezichthouders moeten voortdurend bewust verschillende belangen afwegen en samen een hoog zelfreflecterend en zelfcorrigerend vermogen hebben. Toch constateren Boers en Van Montfort in een overzichtsartikel over governancecodes dat 'de menselijke factor' slechts sporadisch aan de orde komt in de diverse governancecodes.<sup>31</sup> Dan gaat het volgens hen bijvoorbeeld om de vereiste vaardigheden van toezichthouders en cultuur (public spirit). Zij verwachten overigens wel dat de aandacht die veel codes besteden aan meer dialoog met stakeholders en verbreding van de publieke verantwoording positief kan uitwerken op de maatschappelijke legitimatie van instellingen. Hiervoor is het wel nodig dat de instellingen een duidelijk en goed beeld hebben van hun belanghebbenden. Daarnaast moeten die belanghebbenden ook iets kunnen én willen doen met de informatie: exit, voice of bijsturing. Het CFV verwacht minder heil van de code als het gaat om de kwaliteit en de transparantie van het interne toezicht bij woningcorporaties. Zij onderstreept het belang van open werving in plaats van coöptatie binnen het eigen netwerk en van duidelijke, vooraf geformuleerde selectiecriteria.

## 2.6 Conclusies

Toezicht is in een korte tijd getransformeerd van een ietwat stoffige bestuurs technische kwestie tot de ultieme toets van democratische legitimiteit. In het door de overheid zelf gecreëerde sturingsvacuüm, is toezicht feitelijk het 'last resort' geworden. Op de achtergrond speelt een meer fundamentele verschuiving van inputlegitimiteit naar outputlegitimiteit en van eroderende statusverhoudingen naar contractuele relaties. Dat zijn overigens geen unieke Nederlands fenomenen. We leven, zoals de Britse socioloog Power het omschrijft, in een audit-society waarin zelfs de auditors nog moet worden geaudit. In de 'toezichtmaatschappij' zoals Power die beschrijft gaan toezicht en verantwoording hun doel ver voorbij; het zijn rituele dansen geworden.<sup>32</sup> Dat neemt niet weg dat toezicht en verantwoording (verticaal en horizontaal) in toenemende mate kerninstrumenten zijn geworden in het bewaken van de democratische legitimiteit van woningcorporaties.<sup>33</sup> Een groter accent op de outputlegitimiteit van woningcorporaties relateert wellicht het belang van allerlei raden van stakeholders en andere quasi-democratische organen waarin zeggenschap met invloed wordt verward of outputlegitimiteit met inputlegitimiteit. Woningcorporaties worden uiteindelijk afgerekend op het maatschappelijke rendement dat zij weten te creëren. Zij verdienen hun legitimiteit door het oplossen van kwesties die wij met elkaar als problematisch ervaren. Maar die verschuiving versterkt tegelijkertijd het belang van goed en transparant toezicht op de woningcorporatie en meervoudige verantwoording door een woningcorporatie. Woningcorporaties werken met maatschappelijk bestemd vermogen en delen waarden toe. Daarnaast hebben woningcorporaties bovendien wel degelijk ook een functie in de inputlegitimiteit van onze democratische rechtsstaat; zij hebben een agenderende en politiserende taak over kwesties op het gebied van het wonen die wij met elkaar als problematisch (zouden moeten) ervaren.

De maatschappelijke onderneming heeft haar positie in de Nederlandse samenleving nog niet gevonden. De zoektocht naar een passende juridische vorm voor de maatschappelijke onderneming en daarbij passende handelingspraktijken (maatschappelijk ondernemen = maatschappelijk besturen) behelst feitelijk een zoektocht naar een nieuwe maatschappelijke statusorde. Daarin schuilt overigens ook een belangrijke relativering van de hierboven gepresenteerde discussie. Het is de vraag of de optimale juridische constructie ooit zal worden gevonden. Status en contract zijn als het goed is twee complementaire categorieën in het regelen van verhoudingen tussen mensen en organisaties in een samenleving. Daar waar sprake is van zogenaamde 'incomplete' contracten (door gebrek aan informatie) bieden statusverhoudingen een waardevolle aanvulling.<sup>34</sup> Het is een illusie te denken dat alles per contract kan worden geregeld of juridisch kan worden dichtgetimmerd. Een aparte rechtspersoon in het Burgerlijk Wetboek kan ondersteunend zijn, maar de procedurele rationaliteit die daarmee wordt gewaarborgd biedt evenmin directe toegang tot waarderationaliteit. Een te groot accent op doelrationaliteit en procedurele rationaliteit, vastgelegd in codes en Wetboeken, is letterlijk *waardeloos*.

Hoe moeten we de huidige politisering van het toezicht op de volkshuisvesting dan uiteindelijk beoordelen? Eén reactie zou zijn dat we uiteindelijk niet zozeer gebaat zijn bij een politisering van de regels van het toezicht, maar vooral bij een politisering van de

inhoud van het woonbeleid. Er wordt veel tijd verspild met commissies en adviezen die toch eigenlijk keer op keer dezelfde diagnose stellen. In die opvatting is toezicht inderdaad een rituele dans geworden. Maar daarmee zouden we de huidige discussie over toezicht tekort doen. De mate waarin het toezicht is gepolitiseerd duidt op een veel fundamenteelere kwestie die ons ver voorbij de rituele dans van Power voert. De discussie over het toezicht op woningcorporaties is eigenlijk een surrogaat voor de meer fundamentele maar tegelijkertijd ook bijna onmogelijke discussie over het juridisch eigendom over maatschappelijke ondernemingen en het vermogen dat in deze ondernemingen ligt opgeslagen. De discussie over toezicht gaat uiteindelijk over het *vermogen (tot) beschikken, bestemmen en besturen*.<sup>35</sup> Over dergelijke kwesties worden al sinds mensenheugenis de felste strijden gevoerd.

## Noten Hoofdstuk 2

- 1 Zie bijvoorbeeld de in 2005 uitgegeven gezamenlijke essaybundel van het VTW en Aedes *Burgerlogica, politisering en maatschappelijke verankering* met essays van Taco Brandsen, Jos van der Lans en Lenny Vulperhorst.
- 2 Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006). *Sectorbeeld woningcorporaties*, verslagjaar 2005. Naarden: CFV.
- 3 Schilder, Mosch & Hage (2006). *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank
- 4 Zie: Helderma, J.K., T. Brandsen (2004). 'De erfenis van beleid: de crisis en hervorming van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid'. In: *Beleid en Maatschappij*, jaargang 31, nummer 2: 74-85.
- 5 Zie: Helderma, J. K. (2007, in press). *Bringing the Market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*. PhD dissertation, Erasmus University Rotterdam.
- 6 In 1987 constateerden Weurtz en Van der Pennen in hun onderzoek naar bestuurders van woningcorporaties een verschuiving van een rolopvatting van de corporatiebestuurder als regent naar een moderne bestuurder/manager rolopvatting. In hetzelfde onderzoek werd overigens geconstateerd dat bestuurders nog altijd hoofdzakelijk via coöptatie werden gerekruteerd, een constatering die vandaag de dag nog steeds lijkt op te gaan voor de leden van de Raad van Toezicht. Zie: Wuertz, K., T. van der Pennen (1987). *Van Regent tot Manager. Een beeld van corporatiebestuurders in de jaren tachtig*. De Bilt: NCIV.
- 7 Zie: J.K. Helderma en T. Brandsen, 2004.
- 8 Ter vergelijking, in 2006 bedroeg het balanstotaal van materiële vaste activa (de zogenaamde bedrijfswaarde) in de sector verpleging en verzorging € 7,4 miljard, in de gehandicaptenzorg was dit een schamele € 3,0 miljard. In de corporatiesector stond de teller per 1 januari 2006 op € 84,9 miljard. Zie: Camps, T., A. Boendermaker, M. van Rosmalen en A. Laeven (2007). *Duurzaam bouwen aan zorg. Samenwerken met een woningcorporatie of zelfstandig voorzien in vastgoed?* In: *Zorgmarkt*, jaargang 1 (1): 49-52.
- 9 Zie: J.K. Helderma, 2007, in press.
- 10 Denk bijvoorbeeld aan de kritische brief van Euro Commissaris Kroes van Mededingingsbeleid over woningcorporaties die in 2005 verscheen, of aan de recente kritiek op woningcorporaties van de directeur van het Centraal Planbureau, Coen Teulings.
- 11 Zie ook: Helderma, J. K. (2007). *De corporatie: tussen status en contract*. SEV essayreeks Corporaties, eigenaardig volwaardig. nummer 2, juli 2007.
- 12 Het meest bekende organisatorische arrangement dat tot deze orde kan worden gerekend is het corporatistische overlegmodel zoals dat in Nederland na de tweede wereldoorlog is ontwikkeld en waarin goed georganiseerde verbanden van werkgevers en werknemers met elkaar en met de overheid overleggen over sociaal-economische vraagstukken.
- 13 Schumpeter, J. ([1943] 1992). *Capitalism, socialism & democracy*. London: Routledge.
- 14 Conijn, J.B.S. (2005). *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Amsterdam: Rigo.
- 15 Brandsen, T. en J.K. Helderma (2004). Volkshuisvesting. In: H. Dijkstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004). *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR Verkenning nr. 6, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 16 Centraal Fonds Volkshuisvesting (2003). *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2002*. Naarden: CFV.
- 17 Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007). *Jaarverslag 2006*. Naarden: CFV.
- 18 Zie bijvoorbeeld: Vrom Raad (2006). *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROM. Zie ook: WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2005). *Vertrouwen in de Buurt*. Rapporten aan de regering nr. 72, Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen*. Rapporten aan de regering nr. 74, Amsterdam: Amsterdam University Press.

- 19 Zie ook: Brandsen, T, J.K. Helderma (2007) 'Wonen: ruimte voor sociale investeringen', in: E. Engelen, A. Hemerijck en W. Trommel (red.), *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Jaarboek Beleid & Maatschappij 2006. Den Haag: Lemma.
- 20 Zie: Deuten, J. & G. de Kam (2005). Weten van renderen. *Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken*. Rotterdam: SEV.
- 21 NTMO (2003). *De waarde van de maatschappelijke Onderneming geborgd*; Centraal Fonds Volkshuisvesting (2003). *Tussen Regels en Rolopvatting*. Naarden: CFV; WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press; Commissie De Boer (2005). *Lokaal wat kan, centraal wat moet*; SER (2005) *Ondernemerschap voor de Publieke Zaak*; Wetenschappelijk Bureau van het CDA (2005) *Investeren in de samenleving*; Rigo rapport (2005). Ru, H. J. de, J. L. Burggraaf en L. A.J. Spaans (2005). *De maatschappelijke onderneming. Een studie naar de noodzaak en wenselijkheid van een eigen regeling voor de maatschappelijke onderneming in het rechtspersonenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Verenigingscommissie Overheid, corporatie, burger (Commissie Sas). *Corporaties lokaal verbinden, presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid* (Aedes. 2005). Zie voor een analyse van een aantal van deze adviezen en rapporten de rapportage "Inzicht in toezicht", opgesteld door Monique Dongen en Taco Brandsen in opdracht van de VTW. Daarna verscheen nog het Advies toezicht op woningcorporaties van de Commissie Schilder aan de minister van VROM (20 juni 2006).
- 22 Luursema et al., 2003; zie ook Commissie Health Care Governance, 1999.
- 23 Centraal Fonds Volkshuisvesting (2003). *Tussen regels en rolopvatting, het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties*. Naarden: CFV.
- 24 Commissie Schilder, 2006, p. 5.
- 25 Een vergelijking met de gezondheidszorg leert dat het Centraal Fonds feitelijk de rol van de Nederlandse Zorg Autoriteit en het College van Zorgverzekeringen (CVZ) combineert. Het unieke aan de constructie in de volkshuisvesting is de (vrijwel) naadloze aansluiting tussen de normatieve criteria van het publiekrechtelijke Centraal Fonds en het privaatrechtelijke Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Samen staan ze garant voor de collectivisering van investeringsrisico's in de sociale woningbouw.
- 26 Zie het advies van de Commissie Schilder (20 juni 2006) en de brief van de VTW aan de minister van VROM over het advies van de Commissie Schilder (29 januari 2007).
- 27 Zie ondermeer: Commissie Corporate Governance (Commissie Peters), Aanbevelingen inzake Corporate Governance in Nederland, 1997; Commissie Intern Toezicht (Commissie Glasz), Naar professioneel toezicht, Aedes (1998); Commissie Health Care Governance (Commissie Meurs) Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg; Commissie Governance Code Woningcorporaties (Commissie Winter) Governance Code Woningcorporaties (2006). HBO-Raad, Governancecode Hogescholen (2006). Gezamenlijke brancheorganisaties in de zorg, Zorgbrede Governancecode (2006).
- 28 Aldus Jaap Winter, voorzitter van de verantwoordelijke commissie. Zie de column van Lenny Vulperhorst in VTW, 4e jaargang, nummer 15. December 2006.
- 29 Zie bijvoorbeeld het rapport van Commissie Schilder aan de minister van VROM (20 juni 2006).
- 30 Soms op veel inventievere wijze dan dat regels kunnen voorschrijven. Een voorzitter van de raad van bestuur die via een wekelijkse weblog verantwoording aflegt handelt immers in de geest van de code. Een voorzitter van de raad van bestuur die keer op keer het publieke debat opzoekt omdat hij van mening is dat corporaties niet moeten bijdragen aan 'huurdersreservaten' maar burgers/bewoners juist moeten activeren, doet dat ook.
- 31 Boers, I.; C. van Montfort (2006). Goed bestuur in governancecodes. Een vergelijking in tien verschillende branches. *Goed Bestuur 4*, 2006, p. 45 – 51.
- 32 Zie Power, M. (1997) *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press. Zie ook: M. Bovens (1998). *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.

- 33 Zie in dit verband ook: Baccaro, L. (2006). Civil society meets the state: towards associational democracy. *Socio-Economic Review* (2006) 4: 185-208; J.K. Helderman, 2007, in press.
- 34 Zie: J.K. Helderman (2007) De corporatie: tussen status en contract. SEV essayreeks Corporaties, eigenaardig volwaardig. nummer 2, juli 2007.
- 35 Zie: Brandsen en Helderman, 2004.



# 3 Intern toezicht bij woningcorporaties: een conceptuele analyse

*door Edith Hooge*

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij het concept intern toezicht als zodanig. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de oorspronkelijke functie van intern toezicht, waarna in paragraaf 3.3 de verschillen tussen intern toezicht bij particuliere en maatschappelijke ondernemingen wordt belicht. Paragraaf 3.4 is gericht op intern toezicht en de relaties met stakeholders. In paragraaf 3.5 worden twee modellen toegelicht om intern toezicht te structureren. Paragraaf 3.6, ten slotte, geeft een conceptuele analyse van de taken en het functioneren van intern toezicht bij woningcorporaties, waarbij ook de kennis en vaardigheden van intern toezichthouders, de samenstelling van het intern toezicht en integriteit aan de orde komt.

## 3.2 De oorsprong van intern toezicht

De figuur van intern toezicht vindt zijn oorsprong in het particuliere bedrijfsleven en dankt zijn bestaan aan het zogenaamde agency conflict dat al eeuwen<sup>1</sup> speelt tussen de 'principaal' (eigenaar/aandeelhouder) en de 'agent' (bestuurder)<sup>2</sup> van een onderneming. De principaal huurt de agent in om het bedrijf te leiden. Het agency conflict komt vervolgens voort uit het feit dat de agent (bestuurder) beslissingen neemt voor de principaal (eigenaar/aandeelhouder), waardoor de principaal kan worden geconfronteerd met belangentegenstellingen en informatieachterstand. Mogelijke belangentegenstellingen zijn er rondom de keuzen die gemaakt worden wat betreft de aard en omvang van te nemen risico's met het bedrijf of wat betreft de hoogte van de beloningen van de bestuurders. De informatieachterstand komt voort uit het feit dat de bestuurder per definitie dichter bij de onderneming staat dan de eigenaar/aandeelhouder en daardoor beter zicht heeft op wat er speelt; bijvoorbeeld als het gaat om de positie van concurrenten, de aard en omvang van de risico's, het toekomstperspectief van de onderneming, enzovoort. De cruciale vraag die voortkomt uit het agency conflict is hoe de principaal ervoor zorgt dat zijn agent niet zijn eigen belang nastreeft, maar de belangen van de principaal behartigt.

Als oplossing voor het agency conflict zijn er verschillende 'disciplineringsmechanismen' om te zorgen dat bestuurders zo veel mogelijk gericht zijn op de wensen van de aandeelhouders<sup>3</sup>:

- 1 externe disciplineringsmechanismen zoals monitoring door aandeelhouders en analisten, een actieve overnamemarkt en concurrentie;
- 2 wetgeving en regulering door de overheid of door de beursautoriteit zoals wettelijke bescherming van minderheidsaandeelhouders en eisen aan de publicatie van jaarverslagen;



- 3 interne disciplineringsmechanismen zoals de inzet van intern toezicht en variabele beloning (prestatiebeloning) van de bestuurders.

In het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw werd intern toezicht in het bedrijfsleven gezien als een optimale oplossing voor het agencyvraagstuk<sup>4</sup>. Intern toezicht houdt in dat een aantal onafhankelijke toezichthouders namens de belangen van de eigenaren van de onderneming toezicht houden op de bestuurders en op het functioneren van de onderneming. De constructie van intern toezicht kent als inherent manco dat het ook niet zeker is dat de intern toezichthouders daadwerkelijk het belang van de aandeelhouders dienen. Vanwege dit inherente manco staat de rol van intern toezichthouders vaak ter discussie<sup>5</sup>.

Naast intern toezicht komen vanaf het begin van de 21e eeuw ook governancecodes in zwang als disciplineringsmechanisme, vooral naar aanleiding van de (boekhoud)schandalen bij diverse bedrijven. Codes kunnen vrijwillig tot stand komen en worden ingevoerd binnen het kader van zelfregulering, maar kunnen ook een meer verplichtend karakter hebben wanneer zij wettelijk verankerd zijn ofwel wanneer naleving via de beursautoriteit wordt afgedwongen. Corporate governancecodes vallen in wezen onder het disciplineringsmechanisme 'wetgeving en regulering'.<sup>6</sup>

Er zijn ook andere perspectieven dan de agencytheorie die de functie van het interne toezicht belichten. Zo benadrukken de 'resourcestheoretici' de netwerkfunctie van het interne toezicht en de 'legal scholars' spitsen de functie van het interne toezicht toe op de wetgevende verplichtingen. De 'management experts' gaan in op de adviestaak en de externe functie van het interne toezicht'.<sup>7</sup> In tabel 1 worden de vier perspectieven weergegeven.

Tabel 1: *Functies van het interne toezicht*

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Agency theory              | Vanuit de agencytheorie wordt de rol van het interne toezicht gezien als het monitoren van de bestuurders en de prestaties.                                                                                                                                                                                                                         |
| Resource dependence theory | De resource-dependencetheoretici zijn gefocust op netwerken. Via de netwerken met andere organisaties dienen toezichthouders kapitaal en zakenpartners (resources) 'binnen te halen'.                                                                                                                                                               |
| Legal scholars             | Legal scholars vinden dat het interne toezicht vooral zijn wetgevende verplichtingen dient te vervullen als toezichthouder van de ondernemer. Tevens dient het interne toezicht vanuit deze optiek de belangen van aandeelhouders te behartigen, het bestuur te benoemen en te ontslaan, en elke situatie die strijdig is met de wet tegen te gaan. |
| Management experts         | De management experts vinden dat het interne toezicht de bestuurders met (strategisch) advies terzijde moet staan en de onderneming naar buiten moet promoten.                                                                                                                                                                                      |

Bron: Van Eyck van Heslinga & Schoenmakers, 2006, p. 43.

In het Nederlandse bedrijfsleven wordt de functie van het interne toezicht vooral geplaatst in het kader van de agencytheorie en gezien als intern disciplineringsmechanisme. De nadruk ligt dan ook op de toezichthoudende rol: het monitoren van de bestuurders en de prestaties. Illustratief hiervoor is dat de Nederlandse corporate governancecode (code-Tabaksblat) wél de toezichthoudende taak van het interne toezicht specificeert, maar geen handvatten geeft voor de adviserende rol<sup>8</sup>.

### **3.3 Intern toezicht bij particuliere en maatschappelijke ondernemingen**

De mensen die intern toezicht uitoefenen worden in het bedrijfsleven 'commissarissen' genoemd en in de non-profitsector ook wel 'intern toezichthouders'. Er is een aantal belangrijke verschillen tussen de positie en de rol van het interne toezicht bij op winst gerichte bedrijven en bij maatschappelijke ondernemingen als het gaat om het eigenaarschap en de doelbereiking van de organisatie. We lichten de verschillen toe.

#### *Afwezigheid van aandeelhouders*

Het eerste en belangrijkste verschil is dat bestuurders van private ondernemingen blootstaan aan de beoordeling van de 'performance' van de onderneming door de aandeelhouders. Hierop worden de bestuurders afgerekend, zowel in negatieve als positieve zin.

De bestuurders zullen zich daarom in belangrijke mate laten leiden door de gedachte dat zij zich voor het beleid moeten verantwoorden aan de eigenaren, en daarover rekenschap moeten afleggen voor de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). Voor de continuïteit van de onderneming is het uiteraard van groot belang dat het vertrouwen van de aandeelhouders niet wordt beschaamd. Eenvoudig gezegd: de intern toezichthouders en de bestuurders van een bedrijf voelen voortdurend de 'hete adem' van de aandeelhouders in hun nek.

Bij maatschappelijke ondernemingen is zo'n disciplinerend mechanisme niet aanwezig. Immers, bij non-profitorganisaties zijn geen concrete eigenaren aan te wijzen: er zijn geen aandeelhouders. Het aandeelhouderschap van non-profitorganisaties is een abstractie: het eigenaarschap berust op passieve wijze bij diverse partijen (burgers, klanten/cliënten, particulier initiatief, de overheid, de maatschappij, de samenleving) en is nergens concreet belegd. De ultieme toets van de kritische aandeelhouder ontbreekt.

Het gegeven dat noch de intern toezichthouders noch de bestuurders van maatschappelijke ondernemingen de hete adem van aandeelhouders in hun nek voelen en het interne toezicht vanuit een abstracte notie van eigenaarschap moet worden vormgegeven, stelt zware eisen aan het interne toezicht. Het 'blijkt dat veel raden van toezicht worstelen met de vraag: 'Waar zijn we eigenlijk voor'. Het lastige is dat [...] niet zomaar een principaal valt aan te wijzen. De behartiging van het algemeen belang is voor veel leken toezichthouders het even nobele als vage motief om zich voor een raad van toezicht ter beschikking te stellen'<sup>9</sup>.

#### *Maatschappelijke doelbereiking*

Een ander tweede belangrijk verschil tussen de rol van het interne toezicht bij op winst gerichte bedrijven en bij maatschappelijke ondernemingen houdt verband met de

doelbereiking. Bedrijven zijn gericht op waardevermeerdering, waarbij het behalen van goede financiële prestaties een heel belangrijke, zo niet de belangrijkste doelstelling vormt. De doelstelling van een particulier bedrijf is dus vrij eenduidig en daarmee kan de raad van commissarissen toezicht houden vanuit een eendimensionaal perspectief.<sup>10</sup>

Bij maatschappelijke ondernemingen zijn goede financiële prestaties en een gezonde bedrijfseconomische huishouding nooit het uiteindelijke doel, maar altijd een middel om zogenaamde maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Dat is de kern van maatschappelijk ondernemen. Uiteraard is er wél de eis om middelen efficiënt en effectief in te zetten, alleen al vanwege het feit dat er met publiek (bestemd) geld wordt gewerkt. Om de maatschappelijke doelstellingen te bereiken kan het zelfs nodig zijn een 'veer te laten' wat betreft de bedrijfseconomische doelstellingen. Zo kunnen woningcorporaties hun maatschappelijke doelen (betaalbare woningen bouwen) soms beter behalen als zij onrendabele investeringen doen. Onderwijsinstellingen kunnen via inefficiënte en 'duurdere' leerroutes leerlingen 'afleveren' met een hoger kennis- en vaardighedenniveau. Maatschappelijke ondernemingen zijn dus genooddaakt normatief-inhoudelijke – soms zelfs politiek gekleurde – afwegingen te maken tussen bijvoorbeeld maatschappelijke doelbereiking en inzet van mensen en middelen. Continuïteit van de instelling bereikt door een gezonde financiële huishouding is nooit het doel op zich, maar inefficiënt werken zonder inhoudelijke reden is ook niet de bedoeling.

#### *Meervoudige doelbereiking*

Ten derde zijn de maatschappelijke doelstellingen van maatschappelijke ondernemingen vaak meervoudig en kunnen onderling conflicteren. 'In de non-profitsector is de toezichthoudende taak van raden van toezicht ook nog gecompliceerd doordat de raad van bestuur bij zijn taakuitoefening in grote mate afhankelijk is van overheidsbeleid dat vaak ook nog heel sectorspecifiek is. Gebrek aan financiële middelen, onuitvoerbaar gecompliceerde regelgeving, vele toezichtinstanties maken het voor een organisatie bijna ondoenlijk om de maatschappelijke taak naar behoren uit te voeren en tegelijk de financiën op orde te houden. Het is in zo'n geval voor de raad van toezicht niet gemakkelijk te kunnen beoordelen in hoeverre gebrekkige taakuitoefening aan het bestuur te wijten is of aan de door de overheid gestelde kaders.'<sup>11</sup>

Hoewel de figuur van intern toezicht door maatschappelijke ondernemingen van het bedrijfsleven is overgenomen zijn er dus drie belangrijke verschillen te benoemen tussen particuliere en maatschappelijke ondernemingen die maken dat intern toezicht bij maatschappelijke ondernemingen wezenlijk anders is dan bij particuliere bedrijven. Het interne toezicht opereert vanuit een ander perspectief en in een andere positie. Intern toezichthouders bij maatschappelijke ondernemingen houden toezicht namens abstracte – ofwel vage – en passieve eigenaren van wie zij nooit de hete adem in de nek voelen. Daarnaast houden zij toezicht met het oog op verschillende belangen en doelen die onderling kunnen conflicteren. Goede financiële prestaties en een gezonde bedrijfseconomische huishouding zijn nooit het uiteindelijke doel, maar altijd een middel om die zogenaamde meervoudige en onderling conflicterende maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Het aandeel van de bestuurder aan het (niet) realiseren van de doelstellingen is lastig in beeld te brengen.

Op basis van deze verschillen constateren we dat intern toezicht bij maatschappelijke

ondernemingen complexer en minder eenduidig is dan bij particuliere bedrijven. We kunnen er dan ook niet zonder meer vanuit gaan dat goede intern toezichthouders bij particuliere bedrijven dat ook zijn bij maatschappelijke ondernemingen. In de inleiding hebben we geconstateerd dat maatschappelijke ondernemingen hybride organisaties zijn die zich zowel bewegen binnen het regime van de overheid, binnen de samenleving en op de vrije markt. Intern toezichthouders moeten zich betrokken voelen bij de complexe problemen waarmee maatschappelijke ondernemingen worden geconfronteerd en die niet alleen door de gemeenschap, de overheid de markt kunnen worden opgelost. Behalve motivatie zijn hier andere kennis en vaardigheden nodig dan voor intern toezicht in het particuliere bedrijfsleven.

### 3.4 Intern toezicht en stakeholders

Zoals de aandeelhouders van maatschappelijke ondernemingen schitteren door afwezigheid in vergelijking met particuliere ondernemingen, zo schitteren de stakeholders juist door hun aanwezigheid bij organisaties in de non-profitsector. Veel mensen hebben een belang bij, of sterker, zijn afhankelijk van publieke dienstverlening en producten.

Toch vindt ook het begrip 'stakeholder' en de notie van 'belanghebbenden' anders dan eigenaren zijn oorsprong in het particuliere bedrijfsleven. De afgelopen twintig jaar zijn de positie en belangen van stakeholders van particuliere ondernemingen meer onder de aandacht gekomen, naast die van de aandeelhouders (shareholders)<sup>12</sup>.

De Amerikaan Ed Freeman wordt beschouwd als de geestelijk vader van de stakeholderbenadering. Door zijn werk<sup>13</sup> vond de gedachte bredere ingang dat andere partijen dan alleen de aandeelhouders of eigenaren gerechtvaardigde belangen hebben bij het handelen van ondernemingen. 'Een stakeholder van een organisatie is elke groep of persoon die de doelbereiking van die organisatie kan beïnvloeden of erdoor beïnvloed wordt'<sup>14</sup>. Werknemers zijn gebaat bij werkzekerheid en hoge lonen, toeleveranciers willen snel worden betaald, natuurbeschermers willen de zo laag mogelijke negatieve externe milieueffecten van een bedrijf, klanten willen maatwerk.

De stakeholderbenadering heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de opvattingen over strategisch management. Hoewel strategisch management in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog vooral werd beschouwd als een soort avonturenfilm, waarin organisaties voortdurend 'bedreigingen' uit de omgeving moeten 'omzeilen' en 'kansen' moeten 'benutten', die zich in de omgeving 'aandienen', is dat beeld nu drastisch veranderd. Strategisch management gebeurt nu vanuit het besef dat de omgeving pro-actief benaderd kan worden. Met stakeholders kan gecommuniceerd en onderhandeld worden<sup>15</sup>.

Leek het veld van stakeholders in de jaren zeventig voor particuliere ondernemingen nog overzichtelijk omdat men het 'kapitaal' (eigenaren en aandeelhouders) en de 'arbeid' (werknemers) als de belangrijkste stakeholders beschouwde, in 2003 worden in de Nederlandse corporate governancecode<sup>16</sup> al zeven stakeholders genoemd voor structuurvennootschappen<sup>17</sup>. Zo beschouwd lijkt het agencyvraagstuk<sup>18</sup> zich te hebben verbreed en is het de vraag of al deze belangen kunnen worden overbrugd en gediend en zo ja, door wie en op welke manier<sup>19</sup>.

Welke rol heeft het intern toezicht bij het dienen en overbruggen van de verschillende stakeholderbelangen? Voor particuliere ondernemingen stelt het Burgerlijk Wetboek dat deelbelangen ondergeschikt zijn aan het belang van 'de vennootschap en de met haar verbonden onderneming'. De Nederlandse corporate governancecode<sup>20</sup> vult daar op aan dat het bestuur en de raad van commissarissen een integrale verantwoordelijkheid hebben voor het afwegen van de belangen van verschillende stakeholders gericht op de continuïteit van de onderneming, omdat de onderneming beschouwd mag worden als een lange termijn organisatie.

Duidelijk is dat in het Nederlandse bedrijfsleven zowel de onafhankelijkheid van toezichthouders ten opzichte van de deelbelangen van stakeholders als de betrokkenheid van stakeholders bij de onderneming belangrijk worden geacht<sup>21</sup>.

Zoals gezegd spelen juist bij maatschappelijke ondernemingen veel belangen. Er zijn stakeholders aan te wijzen die de rol van eigenaar opvatten of bij de factor arbeid een rol spelen (werknemers). Ook zijn er stakeholders te noemen vanuit het perspectief van meervoudige doelbereiking. Dan gaat het om personen of organisaties die een belang hebben bij de producten of diensten van de organisatie (output); dit kunnen klanten of cliënten zijn, toeleveranciers, afnemers of bijvoorbeeld concurrenten. Personen of organisaties kunnen ook een belang hebben bij de maatschappelijke toegevoegde waarden (outcome). Dan kan het gaan om coproducten, samenwerkende partijen, burgers, of wet- en regelgevende instanties. In dit boek onderscheiden we drie soorten stakeholders voor woningcorporaties namelijk bewoners / huurders als prioritaire stakeholders, (representanten van) de overheid als verticale stakeholder(s) en overige horizontale stakeholders.

In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.3) is aangegeven dat woningcorporaties zich hebben ontwikkeld van een vereniging *van* stakeholders naar een organisatie *voor* stakeholders. Dit gegeven – dat ook geldt voor andere maatschappelijke ondernemingen zoals bijvoorbeeld onderwijs-, zorg- en welzijnsinstellingen – maakt dat de relatie van maatschappelijke ondernemingen met stakeholders van groot belang is.

In de recent vastgestelde governancecode voor woningcorporaties zijn in dit kader twee principes vastgesteld onder het kopje 'Maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden. Het eerste principe luidt: 'Het bestuur hanteert een visie op de maatschappelijke positie van de woningcorporatie als uitgangspunt voor zijn beleid. Het bestuur vertaalt die visie in een missie en beleidsdoelstellingen. Het bestuur betreft belanghebbenden bij beleidsvorming en legt aan hen over de uitvoering van het beleid verantwoording af. Het bestuur geeft inzicht in realisatie van de beleidsdoelstellingen en communiceert hierover met relevante belanghebbenden.' In de uitwerking van dit principe worden vier soorten stakeholders van woningcorporaties als voorbeeld genoemd:

- Bewoners (klanten, zijnde huidige of toekomstige afnemers van producten en diensten, en andere burgers) en hun vertegenwoordigers;
- relevante overheden en hun instellingen op gemeentelijk en regionaal niveau;
- maatschappelijke organisaties op het terrein van zorg, welzijn, onderwijs en veiligheid;
- collega-corporaties.

Het tweede principe luidt dat de woningcorporatie ten minste een keer per jaar een vergadering van belanghebbenden houdt waarbij in elk geval bovengenoemde

belanghebbenden worden uitgenodigd. In de vergadering kunnen de stakeholders advies uitbrengen over de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag en over de strategie en beleid van de woningcorporatie in het licht van haar volkshuisvestelijke en maatschappelijke doelstellingen.

De onafhankelijkheid van intern toezichthouders ten opzichte van de deelbelangen van de verschillende stakeholders is een belangrijke voorwaarde voor goed maatschappelijk ondernemerschap, juist omdat een maatschappelijke onderneming een belang dient dat groter en omvattender is dan de 'smallere' belangen van verschillende stakeholders. Intern toezichthouders zijn niet zozeer directe representanten van stakeholders, maar onafhankelijke en kritische deskundigen die zijn benoemd vanwege het gewicht dat zij in de schaal kunnen leggen.

Tegelijkertijd wordt het interne toezicht geacht – net als bij particuliere ondernemingen – betrokken te zijn bij de stakeholders van de organisatie. Omdat er zeer veel stakeholders van maatschappelijke ondernemingen aan te wijzen zijn, en velen geen of nauwelijks formele invloed kunnen uitoefenen, moet het interne toezicht naar manieren zoeken om de belangen van de stakeholders te wegen om ze vervolgens al dan niet te behartigen en te laten gelden, steeds in relatie tot het overstijgende maatschappelijke belang waarvoor het interne toezicht staat.

Duidelijk is dat er spanning bestaat tussen de betrokkenheid van intern toezichthouders bij stakeholders en de vereiste onafhankelijkheid ten opzichte van deelbelangen. In paragraaf 3.6.4 van dit hoofdstuk gaan we nader in op hoe ver de betrokkenheid én de onafhankelijkheid van intern toezichthouders kan en mag gaan.

### **3.5 Structurering van het interne toezicht**

Er zijn twee hoofdstructuren te onderscheiden om intern toezicht vorm te geven: de one-tierstructuur en de two-tierstructuur<sup>22</sup>.

De one-tierstructuur gaat uit van één orgaan waarin bestuur en intern toezicht zijn samengevoegd. Er is dus geen apart orgaan dat intern toezicht houdt. Het orgaan bestaat uit zowel bestuurders (die de organisatie besturen) als intern toezichthouders (die intern toezicht houden). De voorzitter van het orgaan hoort een intern toezichthouder te zijn. Om de interne toezichthoudende functie goed tot haar recht te laten komen, wordt bij deze structuur vaak gewerkt met aparte audit-, honorerings- en benoemingscommissies.

De bedoeling van de commissies is de intern toezichthouders van informatie te voorzien ter ondersteuning van hun toezichthoudende taak. De one-tierstructuur is te vinden in Engels-Amerikaanse landen zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada, en ook in België, Italië, Spanje, Zwitserland en Zweden.

Bij de two-tierstructuur wordt het raad-van-commissarissenmodel gehanteerd, ook wel raad-van-toezichtmodel genoemd. Dit houdt een gelaagd model in met enerzijds het bestuur (college van bestuur (cvb) of raad van bestuur (rvb)) en anderzijds het van de bestuurders afgescheiden intern toezicht (raad van toezicht (rvt) of raad van commissarissen (rvc)). Het bestuur bestuurt de organisatie en het interne toezicht houdt toezicht. Binnen dit systeem bestaat het bestuur uit bezoldigde (directeur-)bestuurders, terwijl de raad van commissarissen/van toezicht is samengesteld uit onafhankelijke toezichthouders die geen

dienstverband hebben bij de organisatie maar wel een honorarium ontvangen. Er is in dit systeem sprake van een formele scheiding van intern toezicht en bestuur. De aandeelhouders worden in dit systeem gezien als een van de vele stakeholders<sup>23</sup>. De two-tierstructuur is te vinden in bijvoorbeeld Duitsland, China en Japan én in Nederland.

Hoewel de structuur verschilt, maakt het voor de kwaliteit van het bestuur en toezicht niet uit of er sprake is een one- of een two-tierboard: 'In een goed functionerende one-tierboard zijn de non-executives (*dit zijn de intern toezichthouders, ehh*) eerder en dichter betrokken bij de besluitvorming door de executives dan in een two-tiersysteem. Door deze betrokkenheid kunnen de non-executives al vanaf het begin meesturen en het bestuur behoeden voor verkeerde keuzes. Echter het is bijzonder lastig, als er eenmaal een weg is ingeslagen, daar weer van af te wijken. Ook de non-executives hebben zich immers gecommitteerd. Bij het two-tiersysteem sta je als commissaris iets verder van het bestuur af. Met als nadeel dat het bestuur vaak al afwegingen heeft gemaakt zonder dat de commissarissen daar weet van hebben.[...] Doordat commissarissen in een two-tiersituatie op wat meer afstand staan van het bestuur kunnen zij, als er fouten worden gemaakt, beter en duidelijker ingrijpen.<sup>24</sup>'. Beide structuren zijn de laatste jaren naar elkaar toegegroeid: 'Het one-tiersysteem heeft een wending gemaakt waarbij de CEO van de board niet meer dezelfde persoon is als voorzitter van de board [...] ook het two-tiersysteem (heeft) een verschuiving naar het one-tiersysteem doorgemaakt. Zo heeft de voorzitter van de Raad van bestuur meer macht gekregen [...] de werkelijke onafhankelijkheid van de Raad van commissarissen en de Raad van bestuur in de praktijk (stelt) nog weinig voor omdat het een gewoonte is dat beide organen met elkaar vergaderen [...] het [is] daarom niet verwonderlijk dat inhoudelijk de functie van commissaris of non-executive niet verschilt bij een one- of two-tiersysteem'<sup>25</sup>.

Al groeien beide systemen in de praktijk naar elkaar toe, structurering via een one- of two-tierstructuur is niet waarde vrij. Het geeft uiting aan de wijze waarop tegen de positie van en relatie tussen aandeelhouders (kapitaal) en stakeholders (waaronder met name arbeid) wordt aangekeken. In de Angelsaksische cultuur, waar de one-tierstructuur wordt toegepast, wordt een beursgenoteerd bedrijf gezien als een instrument om alleen de aandeelhoudersbelangen te behartigen. De one-tierstructuur wordt ook wel het shareholdersmodel genoemd en stoelt op marktwerking als disciplineringsmechanisme voor het bestuur. Omdat de besluitvorming door de druk van de markt soms snel moet verlopen, is het wenselijk dat de toezichthouders dicht op de onderneming zitten. De auditcommissie heeft binnen de one-tierstructuur dan ook een wat andere functie dan in de two-tierstructuur en functioneert in de praktijk als een soort intern toezicht op de financiële prestaties van de onderneming. Terwijl het zogenaamde Rijnlandse systeem gericht is op de belangen van 'alle' stakeholders en de two-tierstructuur hanteert<sup>26</sup>. De Rijnlandse two-tierstructuur wordt ook wel het stakeholdersmodel genoemd en stoelt op een interactief proces met stakeholders waarvan in elk geval de aandeelhouders (kapitaal) en de werknemers (arbeid) als disciplineringsmechanisme dienen voor het bestuur.

In Nederland is de two-tierstructuur sinds 1971 verplicht voor grote bedrijven – van een bepaalde omvang: gemeten naar aantal werknemers en geplaatst kapitaal – die onder het zogenaamde structuurregime vallen. Het structuurregime verplicht bedrijven een raad van commissarissen aan te stellen die bevoegd is de leden van de raad van bestuur te benoemen

en te ontslaan (werkgeverstaak) en de jaarrekening vast te stellen. De commissarissen moeten handelen in het belang van de onderneming en mogen geen specifieke deelbelangen behartigen. Artikel 2:57, tweede lid van het Burgerlijk Wetboek definieert de rol van raad van commissarissen als volgt: 'De raad van commissarissen van een onderneming heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad en daad terzijde.'

Voorheen werden leden van de raad van commissarissen benoemd via een systeem van coöptatie, wat inhoudt dat de raad van commissarissen haar eigen leden benoemt. De aandeelhouders en de ondernemingsraad hadden wel invloed op deze coöptatie door het recht op aanbeveling en het bezwaar mogen maken tegen een benoeming. Mede als gevolg van de discussie over corporate governance, waarbij een belangrijk doel versterking van de positie van de aandeelhouder is, is vanaf 2004 de zogenaamde aangepaste structuurregeling van kracht waarin de macht van de aandeelhouder is versterkt en een einde is gemaakt aan de coöptatieregeling. De coöptatieregeling werd internationaal gezien als een zwak punt in de governance van grote Nederlandse ondernemingen.

De commissarissen worden nu benoemd door de aandeelhouders op (nagenoeg bindende) voordracht van de commissarissen. De aandeelhouders kunnen de voordracht afwijzen, maar zelf geen kandidaten ter stemming voordragen. Wél hebben de aandeelhouders nu het recht de raad van commissarissen collectief te ontslaan<sup>27</sup>.

Nederlandse bedrijven die niet onder het structuurregime vallen, werken meestal ook met een two-tierstructuur en stellen een raad van commissarissen in. Hoe kleiner de bedrijven, hoe minder vaak dit voorkomt. Van het Nederlandse midden- en kleinbedrijf (MKB) heeft 29% van de bedrijven met 50 tot en met 99 werkzame personen een raad van commissarissen, 8% van de bedrijven met 10 tot en met 49 werkzame personen en 2% van de bedrijven met 1 tot en met 9 werkzame personen<sup>28</sup>.

Ook voor maatschappelijke ondernemingen geldt dat, indien er intern toezicht wordt ingesteld, meestal een two-tierstructuur wordt ingevoerd, hoewel dit niet altijd wettelijk is voorgeschreven.

### 3.6 Taken en functioneren intern toezicht

De manier waarop intern toezicht functioneert bij maatschappelijke ondernemingen varieert enorm en hangt af van een complex samengaan van factoren<sup>29</sup> zoals de institutionele context van de organisatie, bestuurlijke tradities en normen in de sector, de manier waarop leden worden geworven, de ervaring en de vaardigheden van leden, de grootte en de status van de organisatie, de manier waarop het interne toezicht is georganiseerd, enzovoort.

Met behulp van het onderscheid tussen decision control en decision management<sup>30</sup> kan worden verduidelijkt wat de taken van intern toezicht zijn.

*Decision management* behelst:

- 1 het voorbereiden en ontwikkelen van (nieuwe) plannen;
- 2 het uitvoeren van (nieuwe) plannen;
- 3 de verantwoording over de uitvoering van (nieuwe) plannen.



*Decision control* gaat over:

- 1 het goedkeuren van (nieuwe) plannen;
- 2 het toezien op de uitvoering van (nieuwe) plannen.

In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de drie hoofdprocessen van governance<sup>31</sup>: sturen, toezicht houden en verantwoorden in relatie tot taken behorend bij decision control en decision management.

- Het voorbereiden en ontwikkelen van (nieuwe) plannen en het uitvoeren ervan behoort tot decision management en valt onder het proces van sturen.
- De verantwoording over de uitvoering van (nieuwe) plannen hoort ook bij decision management en valt uiteraard onder het proces van verantwoorden.
- Het goedkeuren van (nieuwe) plannen en het toezien op de uitvoering hiervan (beide decision control) behoren bij het proces van toezicht houden.

Tabel 2: *Processen van governance in relatie tot decision control en managementtaken bij maatschappelijke Ondernemingen*

|                     | Sturen                                                                                                                                         | Toezicht houden                                                                                                                              | Verantwoorden                                                                                                                                    |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Decision control    |                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Goedkeuren van (nieuwe) plannen</li> <li>– Toezien op de uitvoering van (nieuwe) plannen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– (Toezien op de) verantwoording (toevoeging voor maatschappelijke ondernemingen<sup>32</sup>)</li> </ul> |
| Decision management | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Voorbereiden en ontwikkelen van (nieuwe) plannen</li> <li>– Uitvoeren van (nieuwe) plannen</li> </ul> |                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Verantwoording over de uitvoering van (nieuwe) plannen</li> </ul>                                       |

Op basis van tabel 2 concluderen we dat het interne toezicht van een organisatie belast is met één van de drie hoofdprocessen van governance namelijk het houden van toezicht. In termen van het model van Fama & Jensen<sup>33</sup> houdt het interne toezicht zich bezig met decision control: het goedkeuren van (nieuwe) plannen en het toezien op de uitvoering hiervan.

In tabel 2 is ook aangegeven dat (het toezien op) de verantwoording is toegevoegd aan decision control als taak voor het interne toezicht. Immers, zoals in paragraaf 3.4 is aangegeven, ontbreken de eigenaren/aandeelhouders bij maatschappelijke ondernemingen. Er zijn geen aandeelhouders die verantwoording over de uitvoering van (nieuwe) plannen door de bestuurders verlangen. Omdat – bij ontstentenis van eigenaren/aandeelhouders – de prikkel tot verantwoorden ontbreekt, moet het interne toezicht bij maatschappelijke ondernemingen in deze prikkel voorzien. Het interne toezicht moet zichzelf ook verantwoorden over de eigen effectiviteit.

Er kunnen twee rollen worden onderscheiden voor intern toezicht<sup>34</sup>:

- 1 de *conformancerol*: de rol van toezichthouder door te ondervragen, te beoordelen en waakhond te zijn;
- 2 de *performancerol*: de rol van adviseur en klankbord op basis van kennis, expertise en externe informatie die een commissaris inbrengt.

In de praktijk lopen deze twee rollen door elkaar heen<sup>35</sup>. Naast deze twee rollen van toezicht houden en advies geven, kunnen voor het interne toezicht bij maatschappelijke ondernemingen ook nog de werkgeverstaak en de rol van verbinding leggen met de samenleving worden onderscheiden<sup>36</sup>. De rol van verbinding leggen met de samenleving hangt nauw samen met (het toezien op) de verantwoording dat hierboven is genoemd. In feite is het afleggen van verantwoording een onderdeel van die verbinding met de samenleving.

Hieronder gaan we in de subparagrafen 3.6.1 tot en met 3.6.4 nader in op respectievelijk de toezichtstaak, de adviestaak, de werkgeverstaak en de taak van verbinding leggen met de samenleving. De subparagrafen 3.6.5 tot en met 3.6.7 zijn gewijd aan de vraag wat een toezichthouder moet kunnen en kennen, aan de samenstelling van de raad en aan integriteit. In de subparagrafen spitsen we – indien nodig – één en ander toe op het interne toezicht bij woningcorporaties.

### 3.6.1 De toezichtstaak

Toezicht houden betekent voor interne toezichthouders erop toezien dat het bestuur op een behoorlijke manier besluiten neemt, het beleid bepaalt, leiding geeft aan de organisatie en toeziet of het bestuur zich houdt aan geldende wet- en regelgeving, brancheafspraken en intern toezicht. Toezicht houden omvat drie aspecten<sup>37</sup>:

- informatieverzameling;
- oordeelsvorming; en
- interventie.

*Informatieverzameling* is een cruciaal aspect van toezicht. Toezichthouders en bestuurders ontvangen vaak enerzijds te veel en anderzijds te weinig informatie over hoe de organisatie functioneert en presteert in relatie tot andere vergelijkbare organisaties<sup>38</sup>. Toezichthouders zijn zelf verantwoordelijk voor de informatieverzameling en kunnen niet passief afwachten wat hen wordt aangereikt. Zij moeten aangeven welke informatie zij willen ontvangen en op welke wijze.

Het is in elk geval van belang dat de informatie adequaat, op tijd en betrouwbaar is. Bij de adequaatheid van de informatie gaat het over de vraag of de juiste onderwerpen of vraagstukken op het juiste niveau beschikbaar zijn. Is de informatie goed onderbouwd, bijvoorbeeld ook in bedrijfseconomisch of juist in maatschappelijk opzicht? Worden bij beleidsplannen ook alternatieven geschetst of 'what if'-scenario's? Is er voldoende en juiste informatie over de aard en omvang van de risico's? Bij adequaatheid gaat het ook om de hoeveelheid informatie en de mate van detaillering. Te veel informatie of te veel details kunnen de kern van de zaak verdoezelen.

Wat betreft tijdigheid gaat het erom dat de informatie op tijd beschikbaar is zodat

toezichthouders ook daadwerkelijk geïnformeerd aan de vergadertafel kunnen plaatsnemen. De informatie moet ook voldoende actueel zijn.

Een derde vraag is of de informatie betrouwbaar is. En hoe vergewist de toezichthouder zich hiervan? Hier stuiten we op de zogenaamde onafhankelijkheidsparadox. Deze verwijst naar het feit dat voor het uitoefenen van onafhankelijk toezicht het interne toezicht afhankelijk is van de medewerking van degene op wie dat toezicht is gericht<sup>39</sup>. Er is ook sprake van informatieasymmetrie: het bestuur weet veel meer van de organisatie en maakt er onderdeel van uit, terwijl het interne toezicht in beperkte tijd en met beperkte middelen zich op afstand zich moet laten informeren. In verband met de onafhankelijkheidsparadox is het proces van informatieverwerving van belang. Er zijn grofweg twee mogelijkheden:

- 1 de toezichthouder verwerft zelf actief gegevens; en/of
- 2 de onder toezicht gestelde verstrekt gegevens.

Bij de eerste optie gaat het interne toezicht zelf achter de feiten aan, wat een kostbare activiteit is en ook haar grenzen kent door de afstand die het interne toezicht tot de organisatie moet behouden. Bij de tweede optie blijft de vraag hangen in hoeverre de verstrekte informatie juist en volledig is. Een derde optie is dat het interne toezicht 'toevallige informatie' verwerft<sup>40</sup>. Dit kan gebeuren door openheid over de activiteiten, afwegingen en besluiten van de raad van toezicht te geven waardoor stakeholders inzicht hebben in de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend en daardoor zelf nog relevante informatie kunnen aandragen.

Als het gaat om *oordeelsvorming* is de kernvraag wat de beoordelingsmaatstaven zijn bij de oordeelsvorming door de toezichthouder. Het is lastig om maatstaven vast te stellen, zeker omdat het bij maatschappelijke ondernemingen onduidelijk is vanuit welk perspectief of positie de raad van toezicht opereert. Wordt toezicht gehouden vanuit het perspectief van brede maatschappelijke belangen of vanuit het perspectief van het belang of de continuïteit van de eigen organisatie? Zijn er bepaalde belangen of belanghebbenden die domineren bij dat brede maatschappelijke perspectief? En wisselt het toezichtperspectief wellicht per onderwerp of tijdsperspectief (incidenten, lopende zaken, lange termijn)?

Als concrete maatstaven worden vastgesteld op grond waarvan de raad van toezicht zijn oordeel vormt, kunnen deze gaan werken als prestatie-indicatoren voor het management en overige leden van de organisatie. Bekend is dan het risico dat de positieve effecten ervan (heldere maatstaven voor heldere beoordeling, prestatieprikkels) niet meer opwegen tegen de negatieve effecten ervan<sup>41</sup>. Negatieve effecten zijn bijvoorbeeld dat de maatstaven de complexe organisatieprocessen te veel reduceren, waardoor een armoedig, onvolledig en soms onjuist beeld van het reilen en zeilen van de organisatie ontstaat. Meten is dan 'veel niet weten'. De maatstaven kunnen er ook toe leiden dat de bestuurders het afleggen van verantwoording aan de raad van toezicht meer prioriteit geven dan het realiseren van de doelen van de organisatie. Ook kunnen de maatstaven strategisch gedrag uitlokken en vernieuwing remmen. Om deze negatieve effecten te dempen wordt aanbevolen altijd zowel procesgerichte als productgerichte maatstaven te hanteren. Ook is het verstandig om niet met één allesomvattende maatstaf te werken, maar met multidimensionale meting en het 'verhaal achter de cijfers' te zoeken, bijvoorbeeld door medewerkers en klanten of cliënten van de organisatie om toelichting te vragen.

Wat betreft *interventie* als onderdeel van toezicht is de vraag heel belangrijk of de raad van toezicht formele interventiemogelijkheden heeft. Over welke bevoegdheden beschikt het interne toezicht: benoemen en ontslaan van bestuurders, onthouden van goedkeuring aan begroting en jaarrekening? De wettelijke verankering van raden van toezicht is natuurlijk heel belangrijk voor de positie om te interveniëren. Een ander aspect is de mogelijkheid om getrapt ofwel proportioneel te interveniëren in plaats van ‘alles of niets’. Zo kunnen interventies zijn – oplopend in zwaarte –: stimuleren en ideeën aanreiken, corrigeren, opdracht geven, onthouden van goedkeuring (zie tabel 3), ingrijpen in topstructuur, ontslaan.

Tabel 3: *Vier categorieën besluiten die voor (onthouding van) goedkeuring door de raad van toezicht in aanmerking komen*

|                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1 Besluiten die invloed hebben op de rechtsvorm of werkwijze van de instelling:</b>                                                       |
| Wijzigingen van statuten, reglementen, de medezeggenschapsregeling                                                                           |
| <b>2 Beleidsmatige en financiële beslissingen:</b>                                                                                           |
| Meerjarenbeleidsplan, begroting, jaarplan, jaarrekening en soms het vaststellen van tarieven                                                 |
| <b>3 Aangaan van privaatrechtelijke beslissingen:</b>                                                                                        |
| Samenwerking met derden (of het verbreken ervan), sluiten van overeenkomsten, doen van grote investeringen of aangaan van grote geldleningen |
| <b>4 Beslissingen van invloed op de organisatie en het personeel:</b>                                                                        |
| Reorganisaties of ingrijpende wijzigingen in de rechtspositie of arbeidsomstandigheden van het personeel                                     |

Bron: Luursema et al., 2002, p. 36.

### 3.6.2 De adviestaak

Wat betreft de performancerol – adviseren op basis van kennis, expertise en externe informatie – kan het interne toezicht verschillende strategieën toepassen. De intern toezichthouder kan meedenken en oplossingen aandragen, maar vaak gaat het erom een tegenwichtpositie in te nemen: als advocaat van de duivel of door een andere benadering of zienswijze te zoeken. Een vraagstuk in een breed perspectief zetten door vergelijkingen te maken met andere organisaties, sectoren, landen enzovoort.

Bij de adviestaak is er het risico dat het interne toezicht naar het bestuur toe kruipt en van alles wil zijn: adviseur, partner, vraagbaak, vertrouwenpersoon, behalve toezichthouder<sup>42</sup>. Het interne toezicht moet zich bij de uitoefening van de toezichthoudende taak juist kritisch en onafhankelijk opstellen. ‘Tegelijkertijd heeft de raad van toezicht een adviserende taak en dient zich in die rol dan ook constructief op te stellen. [...] Daarbij komt ook nog dat in theorie collusie kan optreden, wanneer de raad van toezicht een handeling moet beoordelen die hij zelf heeft geadviseerd.’<sup>43</sup>

### 3.6.3 De werkgeverstaak

De kern van de werkgeverstaak ligt erin dat het interne toezicht zorg moet dragen voor een effectief en goed functionerend bestuur. In de werkgeverstaak ligt één van de belangrijkste verantwoordelijkheden van het interne toezicht.

Het interne toezicht moet de topstructuur van de organisatie bepalen, rekening houdend met de specifieke eigenschappen en maatschappelijke context van de organisatie, en er (een) passende bestuurder(s) bij vinden. Ook moet hij eventuele opvolging regelen. Daarnaast beoordeelt de raad van toezicht de bestuurders en kan daartoe functionerings- en beoordelingsgesprekken voeren en bepaalt hij de beloningsstructuur en -hoogte van de bestuurders. De werkgeverstaak van het interne toezicht kan bondig worden opgesplitst in vier taken<sup>44</sup>:

- 1 topstructuur bepalen;
- 2 voor de passende bestuurder zorgen;
- 3 contractvorm en bezoldiging bepalen;
- 4 bestuurder periodiek evalueren.

### 3.6.4 De taak van verbinding met de samenleving leggen

‘Bij externe ontwikkelingen en bij de beantwoording van de vraag of de organisatie haar maatschappelijke functie naar behoren vervult, heeft de raad van toezicht een brugfunctie naar de maatschappij. De raad moet voortdurend toetsen of de organisatie haar maatschappelijke functie nog wel vervult en daardoor voldoende maatschappelijk gelegitimeerd is. Dit geldt ook voor de raad van toezicht zelf, te meer omdat deze zich zelf benoemt en formeel aan niemand verantwoording aflegt.’<sup>45</sup>

In paragraaf 3.4 van dit hoofdstuk hebben we geconstateerd dat er spanning bestaat tussen de betrokkenheid van intern toezichthouders bij stakeholders en de vereiste onafhankelijkheid ten opzichte van deelbelangen. De taak van verbinding met de samenleving leggen staat (in lichtere of zwaardere mate) haaks op de ook zo belangrijk geachte onafhankelijkheid van de intern toezichthouders. Voor een raad van toezicht geldt dat deze goed toezicht kan houden zonder last of ruggespraak, vanuit een integraal maatschappelijk belang en zonder enig bijzonder deelbelang te vertegenwoordigen. Tegelijkertijd moet de raad van toezicht ook het vertrouwen hebben van alle stakeholders. Juist dit laatste is voor maatschappelijke ondernemingen van groot belang, vanwege de ontstentenis van aandeelhouders.

Er moet dus een evenwicht worden gezocht tussen enerzijds het collegialiteitsbeginsel – de raad van toezicht functioneert als een college, treedt ‘met één gezicht’ naar buiten, is onafhankelijk en weegt alle belangen integraal af – en anderzijds het stakeholderbeginsel: de raad van toezicht moet het vertrouwen genieten van de samenleving of de gemeenschap namens wie de raad toezicht houdt.

Meervoudige publieke verantwoording hoort dus bij de taak van verbinding leggen met de samenleving. Voor maatschappelijke ondernemingen is momenteel een zoektocht gaande naar hoe deze meervoudige publieke verantwoording vorm moet krijgen<sup>46</sup>.

Het interne toezicht en het bestuur van maatschappelijke ondernemingen worden verantwoordelijk gesteld voor de effectiviteit van de publieke verantwoording. Belangrijke vragen zijn dan wie nu eigenlijk relevante stakeholders zijn, hoe ze in beeld komen en hoe de relaties vorm zouden moeten krijgen. De relaties kunnen een mix zijn van informeren, geïnformeerd worden, betrekken, betrokken worden, samenwerken, verantwoording vragen en verantwoording afleggen.

Er zijn verschillende varianten waarop een raad van toezicht een brug kan slaan naar de maatschappij:

1. Stakeholders nemen zelf zitting in de raad van toezicht;
2. Intern toezichthouders zitten namens (bepaalde) stakeholders in de raad van toezicht;
3. Intern toezichthouders zitten zonder last of ruggespraak in de raad van toezicht maar zijn wel (bindend) voorgedragen door (bepaalde) stakeholders;
4. De raad van toezicht onderhoudt zelf relaties met stakeholders;
5. De raad van toezicht stelt zichzelf op de hoogte van de belangen van stakeholders;
6. De raad van toezicht ziet erop toe hoe en met welke stakeholders de bestuurders relaties aangaan en onderhouden;
7. De raad van toezicht ziet erop toe dát de bestuurders relaties aangaan en onderhouden met stakeholders.

Voor het interne toezicht bij woningcorporaties is variant 3 (intern toezichthouders zitten zonder last of ruggespraak in de raad van toezicht maar zijn wel (bindend) voorgedragen door (bepaalde) stakeholders) wettelijk vastgelegd. In elke raad van toezicht moeten twee leden op voordracht van de huurders zitting nemen. Zulke voorgedragen intern toezichthouders worden wel huurderscommissarissen genoemd. Na hun benoeming namens de huurders zitten de huurderscommissarissen zonder last en ruggespraak in de raad van toezicht en dienen zij belangen integraal af te wegen.

De huurderscommissaris laveert daarmee bij uitstek tussen de vraag in hoeverre een raad van toezicht een spiegel van de maatschappij moet zijn met representanten van stakeholders of een onafhankelijk kritisch orgaan met deskundige mensen.

Er is dan ook veel discussie over de figuur van de huurderscommissaris. Voorstanders voeren aan dat een door de huurders zelf voorgedragen toezichthouder de afstand tussen het bestuur en toezicht van de corporatie en de huurders verkleint, dat het de harmonie in de relatie tussen de corporatie en de huurders bevordert, dat het vertrouwen van de huurders in het bestuur en toezicht van de corporatie wordt versterkt en dat het systeem van coöptatie – dat het old boys network in stand houdt – hiermee wordt doorbroken.

Tegenstanders voeren aan dat een door de huurders zelf voorgedragen toezichthouder per definitie een teleurstelling is omdat de achterban van deze toezichthouder altijd te hoge verwachtingen heeft. De huurdersorganisatie die de toezichthouder voordraagt heeft – als het goed is – ook geen beeld van de manier waarop de intern toezichthouder het huurdersbelang behartigt, omdat het collegialiteitsbeginsel (one board, one voice) van de huurderscommissaris verlangt dat hij niet uit de school klappt over de discussies, voorkeuren en stemmingen binnen de raad. Tegenstanders geven ook aan dat de huurderscommissaris altijd een vreemde eend in de bijt is en daarmee per definitie het collegialiteitsbeginsel van de raad ondermijnt.

Een ander bezwaar tegen de huurderscommissaris is meer van praktische aard. Het is zeer

de vraag of de huurdersorganisaties anno 2007 nog wel hun (zeer diverse) achterban representeren, ook omdat het vaak moeilijk blijkt mensen bereid te vinden om een bestuursfunctie uit te oefenen bij een huurdersorganisatie. Hiermee wordt de legitimatie van diegenen die de huurderscommissaris voordragen zelf ter discussie gesteld.

De wens en noodzaak om huurders als prioritaire stakeholders goed te betrekken bij het bestuur en toezicht van de corporatie wordt wel onderschreven, maar dit zou ook op andere wijze gerealiseerd kunnen worden dan via de figuur van de huurderscommissaris. Bijvoorbeeld als de raad van toezicht er scherp op toeziet dat de bestuurders relaties aangaan en onderhouden met stakeholders en hen erbij betrekken en aan hen verantwoording afleggen<sup>47</sup>.

Naast de aanwezigheid van huurderscommissarissen, passen veel raden van toezicht variant vier tot en met zeven toe om verbinding met de samenleving te leggen. Hierbij speelt steeds de discussie hoe ver de intern toezichthouders mogen gaan in hun relaties met stakeholders en in hoeverre de bestuurders direct betrokken moeten zijn bij deze contacten.

Voor intern toezichthouders komt het er in de praktijk op neer dat zij de relaties met stakeholders vorm moeten geven 'met de handen op de rug': zij stellen zich vooral luisterend en oriënterend op en overschaduwen de bestuurder(s) niet. Vanwege het precaire evenwicht tussen onafhankelijkheid bewaren en betrokken zijn, wordt het interne toezicht van woningcorporaties de volgende rol toebedeeld bij het leggen van verbinding met de samenleving<sup>48</sup>:

- toezien op effectieve publieke verantwoording door het bestuur;
- zelf verantwoording afleggen over de effectiviteit van het eigen toezicht.

### 3.6.5 Wat moet de intern toezichthouder kunnen en kennen?

De functie van intern toezichthouder wordt meer en meer gezien als een vak. Toch is er niet zonder meer een blauwdruk te geven van wat een intern toezichthouder moet kennen en kunnen. Winter stelt in dit verband: 'Je hebt commissarissen nodig voor verschillende bedrijven en voor hetzelfde bedrijf onder verschillende omstandigheden. Je moet voorzichtig zijn met een typologie. Wat de commissaris wel en niet moet doen en kunnen, hangt sterk af van de omstandigheden [...] Een goede commissaris vraagt zich af: wat wordt van mij verwacht? Moet ik mijn eigen gedrag aanpassen omdat ik zie dat onze onderneming of ons bestuur anders in elkaar zit dan drie maanden of wellicht een jaar geleden?'<sup>49</sup>

In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.4) is aangegeven dat toezicht een complexe taak is waar veel specialistische financiële en bestuursjuridische kennis bij komt kijken. Welke eisen worden er aan intern toezichthouders bij woningcorporaties gesteld<sup>50</sup>?

Intern toezichthouders dienen

- voldoende op de hoogte te zijn van nieuwe ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en in de sector;
- het totale belang van een organisatie in het oog te houden en niet een deelbelang;
- te beschikken over instrumenten om de taak te kunnen uitvoeren;
- dienen deskundig te zijn en kwaliteiten voor de functie te hebben. Deze eis heeft een psychologische component: de intern toezichthouder moet over drie kwaliteiten

beschikken: 1) integriteit, 2) moed om zaken aan de orde te stellen en 3) intuïtie om door te vragen als daar aanleiding toe is;

- teamspelers te zijn;
- zelf kennis te vergaren;
- dienen zichzelf van informatie te voorzien via lokale en regionale kranten, (vak)tijdschriften, het internet en door voortdurend oren en ogen open te houden.

Goed toezicht drijft niet alleen op specialistische kennis maar ook – of juist – op de (persoonlijke) kwaliteit van de mensen; een toezichthouder moet blijven leren en voortdurend zelfreflectie en zelfcorrectie plegen. Die voortdurende zelfreflectie is nodig omdat intern toezichthouders vaak op grond van hun ervaring, gevoel en eigen inschatting opereren, waarbij ze zich bewegen op een aantal spanningsvelden en zich steeds bewust moeten zijn vanuit welk perspectief of positie zij handelen<sup>51</sup>. Voor een intern toezichthouder spelen er vragen als: Namens wie houd ik toezicht? Is mijn perspectief steeds hetzelfde, of wisselt dat naar gelang het toezichtobject?

Daarnaast moet hij omgaan met spanningsvelden zoals tussen afstand houden tot de bestuurders of 'er bovenop' zitten, tussen toezicht houden en adviseren, en tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid bij de verschillende stakeholders.

De vraag rijst in hoeverre dit allemaal te leren is. Veel lijkt ook af te hangen van inzicht en vaardigheden die sterk met karakter, persoonlijkheid, ervaring en mentaliteit van doen hebben; op het juiste moment het juiste weten te doen. Of scholingsprogramma's voor toezichthouders – zoals tegenwoordig veel worden aangeboden – voldoende zijn om deze inzichten en vaardigheden in de vingers te krijgen, is dan ook de vraag. Het organiseren van intensievere leerprocessen zoals coaching, intervisie en voortdurend reflecteren op de praktijk lijken hier dan ook op hun plaats.

Een tweede vraag die opkomt is, hoe het handelen en de overwegingen van intern toezichthouders transparant kunnen worden gemaakt – iets dat wel wordt verlangd – , zodat niet alleen de toezichthouder zelf, maar ook de onder toezicht gestelden (bestuurders) en stakeholders op de hoogte zijn van de criteria en belangenafwegingen. Hoe impliciet en 'gevoelsmatiger' deze processen verlopen, hoe lastiger het is er transparant over te zijn en er verantwoording over af te leggen. Daarbij komt dat de eis van transparantie soms botst met de eis van vertrouwen.

### **3.6.6 Samenstelling van de raad**

Goed toezicht heeft niet alleen te maken met de kwaliteiten van de afzonderlijke leden van de raad, maar ook met de groepsdynamiek van de raad als geheel<sup>52</sup>. Munsters stelt in dit verband: 'Een commissariaat is geen bijbaantje van een paar keer per jaar twee uur vergaderen en op weg naar de vergadering in de auto de stukken lezen. Dat is niet de bedoeling. Je bent beschikbaar als er problemen zijn. Je bent beschikbaar om te sparren met de raad van bestuur, je zorgt collectief dat je kennis ontwikkelt en op peil houdt, dat je de taken verdeelt. Je moet dus heel goed nadenken of je een verzoek om commissaris te worden kunt aannemen, ook al is het heel eervol. Heb je de capaciteiten, heb je de tijd, kun je intellectueel en qua competenties iets toevoegen aan de andere commissarissen.'<sup>53</sup>



Net als bij elke kleine groep mensen die elkaar regelmatig ontmoeten gedurende een langere periode, zullen er verschillende en voorspelbare processen optreden zoals: de ontwikkeling van gezamenlijke normen, groepsvorming, conflicten, conflictoplossing, gezamenlijke probleemoplossing. Als deze processen aan het toeval worden overgelaten, zal de effectiviteit van het functioneren van het interne toezicht ernstig afnemen – ‘good boards begin with good members’ – en daarom moeten nieuwe leden zorgvuldig worden geselecteerd en – eenmaal geaccepteerd – worden ingewerkt<sup>54</sup>.

In paragraaf 3.5 is aangegeven dat in het particuliere bedrijfsleven de leden van de raad van commissarissen werden benoemd via een systeem van coöptatie, wat inhoudt dat de raad van commissarissen haar eigen leden benoemt. In het kader van de discussie over corporate governance werd juist deze coöptatieregeling gezien als een zwak punt in de governance van grote Nederlandse ondernemingen. Om die reden is de coöptatieregeling afgezwakt en worden de commissarissen nu benoemd door de aandeelhouders op (nagenoeg bindende) voordracht van de commissarissen. In de publieke sector zien we een constructie die hiermee vergelijkbaar is: bij vrijwel alle zelfstandige bestuursorganen en bij de universiteiten en academische ziekenhuizen heeft de Minister in sterkere of mindere mate invloed op de benoeming van de leden van de raad van toezicht.

Voor een groot aantal maatschappelijke ondernemingen zoals woningcorporaties, onderwijsinstellingen, zorg- en welzijnsinstellingen is coöptatie de gangbare manier om intern toezichthouders te benoemen. Bij coöptatie is er een onderscheid tussen gesloten en open coöptatie<sup>55</sup>. Bij gesloten coöptatie is er geen openbaarheid; de zittende leden benoemen het nieuwe lid. Bij gesloten ‘individuele’ coöptatie stelt één van de leden van de raad – meestal het vertrekkende lid – een nieuw lid voor, veelal met een vergelijkbare achtergrond.

Bij open coöptatie, ook wel gecontroleerde coöptatie genoemd, zijn de wervingsprocedure en de selectiecriteria openbaar. De openheid wordt vergroot wanneer niet alleen in het eigen netwerk wordt gezocht, maar als bijvoorbeeld ook door middel van advertenties of door het geven van een zoekopdracht aan een databank gegadigden worden opgeroepen. In tabel 4 zijn de voor- en nadelen van beide methoden beschreven.

Tabel 4: Voor- en nadelen van open en gesloten coöptatie in de publieke sector

|                    | Voordelen                                                                                                                                                                                                                         | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Open coöptatie     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– grotere keuze uit kandidaten</li> <li>– openheid naar stakeholders en samenleving</li> <li>– de procedure draagt bij aan acceptatie en ondersteuning van de raad van toezicht</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– langere procedures dan bij gesloten coöptatie</li> <li>– er worden bij stakeholders verwachtingen gewekt die niet altijd waargemaakt kunnen worden</li> <li>– er komt in de praktijk nog niet altijd even veel van terecht</li> </ul> |
| Gesloten coöptatie | <ul style="list-style-type: none"> <li>– nieuw lid past goed in het team, anderen kennen hem uit het old boys network</li> <li>– bevordert eenheid van opvatting en onafhankelijkheid</li> <li>– snelle procedure</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– risico op ‘groupthink’ door eenzijdige samenstelling raad van toezicht</li> <li>– beslotenheid en achterkamertjespolitiek</li> <li>– weinig zelfreinigend vermogen</li> <li>– een ‘ons kent ons’-cultuur</li> </ul>                   |

Bron: Luursema, M.A., M.J.W. van Twist, F.A. Beemer & R.M. Timmerman (2003). *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Berenschot Fundatie, p. 48 – 49.

Niet alleen in de woningcorporatiesector wordt een gevarieerde samenstelling van het intern toezicht voorgestaan; het belang van diversiteit wordt algemeen onderkend. 'Diversiteit bevordert creativiteit en innovatie, doordat verschillende invalshoeken worden gehanteerd en er met respect naar elkaars mening wordt geluisterd. ... Leden van diverse achtergrond garanderen meer onafhankelijkheid en zorgen voor een betere balans'<sup>56</sup>. Volgens brancheorganisatie Aedes 'redden de corporatie het niet meer met alleen 'oude witte mannen'. Er is wijsheid én diversiteit in de organen nodig. De nabije toekomst biedt veel kansen om diversiteit in governance-organen te brengen ... Bij de raden van commissarissen en raden van toezicht wordt tot eind 2009 twintig procent vervangen'<sup>57</sup>. Een argument om te streven naar meer vrouwen, jongeren en allochtonen als intern toezichthouder bij woningcorporaties is dat deze mensen belangrijke stakeholders zijn, en bovendien goede zogenaamde 'business sense' hebben omdat zij ook (huur)huizen bewonen.

Om diversiteit in de raden van toezicht te bereiken pleiten Aedes, de VTW en het CFV voor een zeer open vorm van coöptatie. Dit kan bereikt worden door een goede en transparante benoemingsprocedure, gebruik van een profielschets, zorgvuldige selectie, door niet alleen uit het eigen netwerk te werven, door automatische herbenoeming te voorkomen, door maximale zittingstermijnen te hanteren en door te zorgen dat er een gepaste beloning/vergoeding tegenover de werkzaamheden staat. Ook is het mogelijk externe en onafhankelijke personen te benoemen bij het selectie- en benoemingstraject c.q. de -commissie. Het werken met een meerderheid van externen bij de selectie en benoeming kan de selectieprocedure zowel transparanter als objectiever maken<sup>58</sup>.

Een ander onderwerp dat van belang is in relatie tot de samenstelling van de raden van toezicht, is de vraag of er voormalig bestuurders mogen plaatsnemen in de raad van toezicht. Het belangrijkste tegenargument luidt dat de betrokkenheid van voormalig bestuurders bij de totstandkoming van beleid een hindernis kan vormen voor het uitoefenen van onafhankelijk toezicht. Ook zou de voormalig bestuurder de ontwikkeling van nieuw beleid of het inslaan van een nieuwe koers kunnen belemmeren. Een ander nadeel is dat de nieuwe bestuurder zich minder vrij kan voelen in zijn functioneren en in het contact met de raad van toezicht vanwege de aanwezigheid van de voormalig bestuurder(s). Ook is het de vraag of een goed bestuurder ook een goed toezichthouder is. Intern toezichthouders hebben een wezenlijk andere rol dan bestuurders. Daar waar een intern toezichthouder op de rem trapt, zit de bestuurder aan het stuur. Daar waar de bestuurder de koers uitzet, houdt de toezichthouder 'de handen op de rug'. Juist vanwege deze geheel andere rol is het niet zonder meer vanzelfsprekend dat voormalig bestuurders erin slagen de omslag van een goed bestuurder naar een goed intern toezichthouder te maken.

Er zijn ook voordelen te noemen van de aanwezigheid van voormalig bestuurders in de raad van toezicht. De kennis en ervaring van een voormalige bestuurder kan bijdragen aan de kwaliteit en de continuïteit van het toezicht en de nieuwe bestuurder kan nuttig advies krijgen van de voormalig bestuurder.

In het algemeen wordt er afwijzend gereageerd op de aanwezigheid van voormalig bestuurders in de raad van toezicht<sup>59</sup>. Als het wél gebeurt, dan luidt het advies om zich te beperken tot één voormalig bestuurder in de raad en deze niet de rol van voorzitter te geven<sup>60</sup>.

### 3.6.7 Integriteit

De kwaliteit van het interne toezicht wordt ook bepaald door de integriteit. Regelmatig komen er in de pers of in het 'interne circuit' berichten – zowel feiten als geruchten – naar voren over fraude, vriendjespolitiek, ongewenste praktijken rond aanbestedingen, fusies, (te) hoge salarissen en omvangrijke afkopsommen voor vertrekkende leden van een bestuur of directie. Bij een aantal van die voorbeelden deden al jaren geruchten de ronde voordat er werd opgetreden.

In het kader van integriteit is belangrijk dat een raad van toezicht niet alleen afhankelijk is van de informatie van het bestuur, maar ook zelf informatie verwerft (zie paragraaf 3.6.1). Alleen het stellen van goede vragen, wat van groot belang en een kunst op zich is, is onvoldoende om op waarde te schatten wat zich precies in de corporatie afspeelt; andere informatiebronnen zijn daarbij onmisbaar.

Integriteit hangt sterk samen met de organisatiecultuur waarin het begrip vertrouwen een centrale rol speelt. Voor een raad van toezicht is het de kunst vertrouwen te hebben in het bestuur en tegelijkertijd scherpe kritische vragen te stellen of bijvoorbeeld een nader extern onderzoek te laten instellen. Een té kritische houding kan als wantrouwen worden ervaren en de relatie tussen de raad van toezicht en het bestuur beschadigen.

Een raad van toezicht heeft verschillende mogelijkheden om de integriteit te beschermen, te bevorderen en te benutten<sup>61</sup>:

- het hebben van een ethische gedragscode;
- het vastleggen van de werkwijze inzake belangenverstrengeling;
- het hebben van een klokkenluiderregeling;
- het bieden van een kanaal naar en met andere, externe informatiebronnen zoals contact met de ondernemingsraad, huurdersorganisaties en accountant.

Daarnaast kan het interne toezicht in het jaarverslag vermelden hoe de onafhankelijkheid van de leden van het intern toezichthoudend orgaan en van het orgaan als zodanig is gewaarborgd.

En wat als de integriteit bij het interne toezicht tekortschiet en er sprake is van wanbestuur of onregelmatigheden? Bij maatschappelijke ondernemingen ontbreekt het aan een instrument om in te grijpen wanneer het interne toezicht ernstig tekort schiet.

De Commissie Glasz agendeerde dit probleem voor het eerst in 1999 als het interventievacuüm: 'Het interventievacuüm ontstaat wanneer de raad van commissarissen niet ingrijpt wanneer daar aanleiding toe is en er vervolgens sprake is van wanbeleid.

De vergadering van aandeelhouders heeft geen directe mogelijkheid om de bestuurders of de toezichthouders te corrigeren. Het interventievacuüm wordt bij structuurvennootschappen in zekere mate gecorrigeerd door de potentiële rol van de

Ondernemingskamer. Een raad van commissarissen die naar het oordeel van de stakeholders tekortschiet bij het toezicht op het beleid, heeft veel te duchten van de Ondernemingskamer.[...] Het spreekt voor zich dat de Ondernemingskamer pas in het geding komt als er sprake is van een ernstige situatie, waarbij er een redelijk vermoeden van wanbeleid bestaat [... het] *is dus een laatste redmiddel*"<sup>62</sup>.

Dit zogenaamde interventievacuüm en de oplossingen ervoor spelen een belangrijke rol in relatie tot integriteit van het interne toezicht bij maatschappelijke ondernemingen. Vanaf 2000 wordt in veel beleidsadviezen geadviseerd de gang naar de Ondernemingskamer mogelijk te maken voor externe stakeholders van maatschappelijke ondernemingen<sup>63</sup>. Pas vanaf 2006 komt er wat meer schot in de zaak van het interventievacuüm als oplossing om in te grijpen wanneer het interne toezicht ernstig tekortschiet. In februari 2006 werd in de hbo-governancecode de mogelijkheid voor de gang naar de Ondernemingskamer geagendeerd in de preambule<sup>64</sup>. Later in 2006 verschijnt het rapport van de projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming van de Commissie Wijffels<sup>65</sup>, waarin de commissie onder andere voor het onderwijs voorstelt dat er duidelijkheid moet 'komen over de mogelijkheden tot inschakeling van de Ondernemingskamer. In het Burgerlijk Wetboek zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat in de statuten wordt vastgelegd welke groepen van belanghebbenden een enquêteverzoek kunnen richten aan de Ondernemingskamer'.

### 3.7 Conclusies

Intern toezicht is inmiddels een bekende functie voor de non-profitsector en wordt meestal uitgeoefend door raden van toezicht of raden van commissarissen.

De figuur van intern toezicht vindt zijn oorsprong in het particuliere bedrijfsleven en is één van de oplossingen (disciplineringsmechanismen) voor het zogenaamde agency conflict. Het instellen van intern toezicht bij een onderneming is een antwoord op de vraag hoe eigenaren zich ervan kunnen verzekeren dat bestuurders de best mogelijke resultaten behalen zonder te veel risico te lopen en zonder de eigen belangen te veel te laten prevaleren.

Er is een aantal wezenlijke verschillen te noemen tussen de rol van het interne toezicht bij particuliere en dat bij maatschappelijke ondernemingen.

Ten eerste zijn er bij maatschappelijke ondernemingen geen concrete eigenaren aan te wijzen zoals aandeelhouders. Het aandeelhouderschap van maatschappelijke ondernemingen is een abstractie; het eigenaarschap berust op (passieve) wijze bij diverse partijen (burgers, klanten/cliënten, particulier initiatief, de overheid, de maatschappij, de samenleving) en is nergens concreet belegd. De ultieme toets van de kritische aandeelhouder ontbreekt dus.

Ten tweede zijn bij maatschappelijke ondernemingen goede financiële prestaties en een gezonde bedrijfseconomische huishouding nooit het uiteindelijke doel, maar altijd een middel om zogenaamde maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Dát is de kern van maatschappelijk ondernemen. Uiteraard is er wel de eis om middelen efficiënt en effectief in te zetten, alleen al vanwege het feit dat er met publiek (bestemd) geld wordt gewerkt.

Ten derde moeten maatschappelijke ondernemingen meestal meerdere doelen nastreven, die onderling kunnen conflicteren. Bovendien is het, gezien de grote invloed van overheidsregulering, -toezicht en -interventie, lastig om vast te stellen wat de bijdrage van de bestuurders is aan die meervoudige doelbereiking.

Van intern toezichthouders bij maatschappelijke ondernemingen wordt dan ook veel gevraagd. Zij dienen een groot zelfreflecterend en zelfcorrigerend vermogen te hebben, rolbewust en rolvast te zijn en toezicht te kunnen houden vanuit meervoudig perspectief. Er kan dan ook niet zonder meer van uit worden gegaan dat goede intern toezichthouders bij particuliere bedrijven dat ook zullen zijn bij maatschappelijke ondernemingen. Wellicht zijn er meer of andere kennis en vaardigheden nodig.

Zoals de aandeelhouders van maatschappelijke ondernemingen schitteren door afwezigheid in vergelijking met particuliere ondernemingen, zo schitteren de stakeholders juist door hun aanwezigheid bij maatschappelijke ondernemingen. Veel mensen hebben een belang bij – of sterker: zijn afhankelijk van – publieke dienstverlening en producten. De relatie van maatschappelijke ondernemingen met stakeholders is dan ook van groot belang. Maar, juist omdat een maatschappelijke onderneming een belang dient dat groter en omvattender is dan de ‘smallere’ belangen van verschillende stakeholders, is de onafhankelijkheid van intern toezichthouders ten opzichte van de deelbelangen van de verschillende stakeholders een belangrijke voorwaarde voor goed toezicht. Wel dienen zij de afweging van deelbelangen in relatie tot het maatschappelijk belang te garanderen. Intern toezichthouders zijn niet zozeer directe representanten van stakeholders, als wel onafhankelijke en kritische deskundigen die zijn benoemd vanwege het politiek en maatschappelijk gewicht dat zij in de schaal kunnen leggen.

De meerderheid van de non-profitorganisaties heeft de two-tierstructuur in de vorm van het raad-van-toezichtmodel uit het bedrijfsleven overgenomen voor de structurering van het interne toezicht. Voor woningcorporaties is dit ook wettelijk voorgeschreven.

De opdracht voor het interne toezicht is ‘decision control’: het goedkeuren van (nieuwe) plannen, het toezien op de uitvoering hiervan en toezien op de verantwoording. Dit laatste, toezien op de verantwoording, is toegevoegd voor maatschappelijke ondernemingen aan een oorspronkelijke indeling die voor particuliere bedrijven geldt. De reden hiervoor is dat er bij maatschappelijke ondernemingen geen aandeelhouders zijn die verantwoording over de uitvoering van (nieuwe) plannen door de bestuurders verlangt. Omdat de prikkel tot verantwoorden ontbreekt bij ontstentenis van aandeelhouders, moet het interne toezicht zichzelf deze prikkel geven. Het interne toezicht moet zichzelf ook verantwoorden over de effectiviteit van het eigen toezicht.

Voor het interne toezicht kunnen vier taken worden onderscheiden: de toezichttaak, de adviestaak, de werkgeverstaak en de taak van verbinding leggen met de samenleving. De toezichtstaak omvat drie aspecten, namelijk informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. Bij de adviestaak moet een balans worden gevonden tussen controleren en adviseren. Er kan collusie optreden wanneer de raad van toezicht een handeling moet beoordelen die hij zelf heeft geadviseerd. De werkgeverstaak omvat de bepaling van de

topstructuur, de zorg voor passende bestuurders, de bepaling van de contractvorm en de bezoldiging, en de periodieke evaluatie van de bestuurder(s).

Voor de taak van verbinding leggen met de samenleving geldt dat er vele belangen en stakeholders zijn die geen of nauwelijks formele invloed hebben. Om deze reden wordt naar manieren gezocht om de invloed van deze belangen en belanghebbenden te laten gelden. Eén van die manieren is dat de raad van toezicht verbinding met (de verschillende belangen in) de samenleving legt. De taak van verbinding met de samenleving leggen staat (in lichtere of zwaardere mate) haaks op de ook zo belangrijk geachte onafhankelijkheid van de intern toezichthouders. Daarom moet een balans worden gevonden tussen betrokkenheid, of sterker, vertegenwoordiging en onafhankelijkheid en wordt het interne toezicht van woningcorporaties de volgende rol toebedeeld:

- toezien op effectieve publieke verantwoording door het bestuur
- zelf verantwoording afleggen over de effectiviteit van het eigen toezicht

De figuur van de huurderscommissaris – wettelijk voorgeschreven voor woningcorporaties – laveert bij uitstek tussen de vraag in hoeverre een raad van toezicht een spiegel van de maatschappij moet zijn met representanten van stakeholders of een onafhankelijk kritisch orgaan met deskundige mensen. Er is dan ook veel discussie over de figuur van de huurderscommissaris.

Goed toezicht heeft ook – of juist – te maken met kwaliteit van mensen. De functie van intern toezichthouder wordt meer en meer gezien als een vak: een toezichthouder moet blijven leren en voortdurend zelfreflectie en zelfcorrectie plegen. Die voortdurende zelfkritiek is nodig omdat intern toezichthouders vaak op grond van hun ervaring, gevoel en eigen inschatting opereren, waarbij ze zich bewegen op een aantal spanningsvelden en zich steeds bewust moeten zijn vanuit welk perspectief of positie zij handelen.

Het is de vraag in hoeverre deze zaken te leren zijn, veel lijkt ook af te hangen van inzicht en vaardigheden die sterk met karakter, persoonlijkheid, ervaring en mentaliteit van doen hebben; op het juiste moment het juiste weten te doen. Waarschijnlijk volstaan scholingsprogramma's hiervoor niet en zijn hier intensievere leerprocessen op hun plaats, zoals coaching, intervisie en voortdurend reflecteren op de praktijk.

Daarnaast is het de vraag hoe het handelen en de overwegingen van intern toezichthouders transparant kunnen worden gemaakt als deze processen zo impliciet en 'gevoelsmatig' verlopen.

In de woningcorporatiesector wordt over het algemeen een gevarieerde samenstelling van het intern toezicht voorgestaan. Om deze diversiteit in de raden van toezicht te bereiken wordt gepleit voor een zeer open vorm van coöptatie. Daarnaast wordt in het algemeen afwijzend gereageerd op de aanwezigheid van voormalig bestuurders in de raad van toezicht. Als het wél gebeurt, dan luidt het advies om zich te beperken tot één voormalig bestuurder in de raad en deze niet de rol van voorzitter te geven.

Tot slot wordt de kwaliteit van het interne toezicht ook bepaald door integriteit. Integriteit hangt sterk samen met de organisatiecultuur waarin het begrip vertrouwen een centrale rol speelt. Voor een raad van toezicht is het de kunst zowel vertrouwen te hebben in het bestuur als tegelijkertijd scherpe kritische vragen te stellen of bijvoorbeeld een nader extern

onderzoek te laten instellen. Omdat het bij maatschappelijke ondernemingen momenteel ontbreekt aan een instrument om in te grijpen wanneer het interne toezicht ernstig tekortschiet, wordt er momenteel voor gepleit de gang naar de Ondernemingskamer mogelijk te maken voor externe stakeholders van maatschappelijke ondernemingen.

## Noten Hoofdstuk 3

- 1 Frentrop, P. (2002). *Ondernemingen en hun aandeelhouders sinds de VOC*. Academisch Proefschrift. Amsterdam: Prometheus. En: Cools, K. (2005). *Controle is goed, vertrouwen is beter. Over bestuurders en corporate governance*. Den Haag/Assen: Stichting Management Studies/Van Gorcum.
- 2 Keasy, K., S. Thompson & M. Wright (1997). The Corporate Governance Problem: Competing Diagnoses and Solutions. *Corporate Governance: Economic and Financial Issues*, p. 1-17. Oxford: Oxford University Press.
- 3 Idem noot 1.
- 4 Idem noot 1.
- 5 Idem noot 1, p. 42.
- 6 Cools, K. (2005). *Controle is goed, vertrouwen is beter. Over bestuurders en corporate governance*. Den Haag/Assen: Stichting Management Studies/Van Gorcum.
- 7 Eyck van Heslinga, van H. & J. Schoenmakers (2006). *Codes & Commissarissen. Integriteit, discipline en risicomijdend gedrag in de boardroom*. Sassenheim: Van Vliet, p. 43.
- 8 Idem noot 7.
- 9 Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Oratie. Hoofddorp: Boom Juridische Uitgevers, p. 37
- 10 Overigens merkt Glasz in dit verband terecht op dat ondanks het verschil in doeleinden van de op winst gerichte onderneming en de non-profitorganisaties, er wel groeiende convergentie is omdat ondernemers in toenemende mate verklaren zich ook bewust te zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid (Glasz in Luursema e.a., 2003, p. 7).
- 11 Veld, R.J. in 't, M.J.W. van Twist & M. A. Luursema (2002). Raden van toezicht in de not-for-profitsector. *Bedrijfskunde, Jrg. 74, 2002, nr. Special Corporate Governance*, pp. 31-37.
- 12 De stakeholderbenadering staat niet op zichzelf, maar past in een bredere, internationale, beweging die sterk de nadruk legt op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen. 'Dat lijkt 'moderner' dan het feitelijk is. De aandacht voor 'Corporate Social Responsibility' (CSR) en 'Corporate Citizenship' (CC) vindt zijn wortels al in de negentiende eeuw. De verantwoordelijkheid van ondernemingen werd toen beleefd als een vanzelfsprekend onderdeel van het sociale contract tussen onderneming en maatschappij. Pas daarna, vanaf de twintigste eeuw, verschoof de aandacht uitsluitend naar de relatie tussen onderneming en diens aandeelhouders.' Zie: Hooge, E.H., M.E. van der Sluis & F.J. de Vijlder (2004). *Stakeholders in beeld. Over instellingen voor beroepsopleiding en hun stakeholders en over methoden om stakeholders te identificeren en te positioneren*. MGK-rapport 04-70. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve, p. 41.
- 13 Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman Publishing Company.
- 14 Idem noot 13, p. 46.
- 15 Vijlder, F. J. de (2003). Beroepsopleiding tussen verstatelijking en sociale netwerken. In: Visser, K.(red.) (2003) *Responsiviteit en transparantie in de bve sector*. 's-Hertogenbosch: Cinop.
- 16 Commissie Tabaksblat (2003). *De Nederlandse corporate governance code; beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*. Eindrapportage van de Commissie Corporate Governance. Den Haag.
- 17 Jansen, D. & W. van Logtestijn (2005). *De voordrachtcommissaris. Een evenwichtkunstenaar*. Den Haag: Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders.
- 18 Zie paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk.
- 19 Voor het bedrijfsleven geldt wel dat de positie van de aandeelhouders ten opzichte van de onderneming wezenlijk anders is dan die van de stakeholders. Er spelen wel belangentegenstellingen tussen ondernemingen en verschaafers van vreemd vermogen, werknemers, klanten, leveranciers en andere stakeholders, maar de aandeelhouders zijn de enigen voor wie van tevoren niet duidelijk is vastgesteld wat zij zullen ontvangen als vergoeding voor hun investering. Zie: Cools, K. (2005). *Controle is goed, vertrouwen is beter. Over bestuurders en corporate governance*. Den Haag/Assen: Stichting Management Studies/Van Gorcum, p. 7.



- 20 Idem noot 16.
- 21 Idem noot 17.
- 22 Moerland, P.W. (1997). *Corporate governance, theorie en praktijk in internationaal perspectief*. Groningen: Wolters-Noordhoff. En: Peij, S.C. et al. (2002). *Handboek Corporate Governance*. Deventer: Kluwer.
- 23 Peij, S.C. et al. (2002). *Handboek Corporate Governance*. Deventer: Kluwer, p. 25.
- 24 Winter, J. (2006). Code vraagt van commissaris intensieve betrokkenheid. In H. van Eyck van Heslinga & J. Schoenmakers (2006). *Codes & Commissarissen. Integriteit, discipline en risicomijdend gedrag in de boardroom*, pp. 15-19. Sassenheim: Van Vliet, p. 17.
- 25 Eyck van Heslinga, van H. & J. Schoenmakers (2006). *Codes & Commissarissen. Integriteit, discipline en risicomijdend gedrag in de boardroom*. Sassenheim: Van Vliet, p.9.
- 26 Idem noot 22.
- 27 Jansen, D. & W. van Logtestijn (2005). *De voordrachtcommissaris. Een evenwichtkunstenaar*. Den Haag: Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders. En: Cools, K. (2005). *Controle is goed, vertrouwen is beter. Over bestuurders en corporate governance*. Den Haag/Assen: Stichting Management Studies/Van Gorcum.
- 28 Hessels, S.J.A. & E.H. Hooge (2006). *Small Business Governance. Een verkenning naar de betekenis en de praktijk van corporate governance in het MKB*. Zoetermeer/Breda: EIM/Lectoraat corporate governance Avans Hogeschool.
- 29 Conforth, C., C. Edwards (1999). Board Roles in the Strategic Management of Non-profit Organisations: theory and practice. *Corporate Governance* Volume 7, Number 4, October 1999, p. 346 – 362.
- 30 Fama, E.F. & M.C. Jensen (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26 (2), pp. 301-325.
- 31 Hooge, E. H. (2007). Toezicht, advies, werkgeverschap en verbinding met de samenleving door raden van toezicht bij mbo-instellingen. *Goed Bestuur*, jaargang 3, nr. 2 2007.
- 32 Hooge, E. H., F. Nusink & M. E. van der Sluis (2006). *Zicht op intern toezicht. Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.
- 33 Idem noot 30.
- 34 Tricker, R.I. (1984). *Corporate Governance, Practices, Procedures, and Powers in British Companies and their Boards of Directors*. Oxford: The Corporate Policy Group.
- 35 Peij, S.C. et al. (2002). *Handboek Corporate Governance*. Deventer: Kluwer.
- 36 Luursema, M.A., M.J.W. van Twist, F.A. Beemer & R.M. Timmerman (2003). *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Berenschot Fundatie. En: Hooge, E. H., F. Nusink & M. E. van der Sluis (2006). *Zicht op intern toezicht. Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.
- 37 Algemene Rekenkamer (1997). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. TK 1997 – 1998, 25 956, nrs. 1-2.
- 38 Kovner, A. R. (2001). Better Information for the Board. *Journal of Healthcare Management* 46: 1 January/February 2001, p. 53 – 67.
- 39 Peij, S.C. et al. (2002). *Handboek Corporate Governance*. Deventer: Kluwer. En: Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Oratie. Hoofddorp: Boom Juridische Uitgevers.
- 40 Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Oratie. Hoofddorp: Boom Juridische Uitgevers, p. 40.
- 41 Bruijn, H. de (2001). Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording. Utrecht: Lemma.
- 42 Idem noot 40.
- 43 Veld, R.J. in 't, M.J.W. van Twist & M. A. Luursema (2002). Raden van toezicht in de not-for-profitsector. *Bedrijfskunde*, Jrg. 74, 2002, nr. *Special Corporate Governance*, pp. 31-37.
- 44 Pelzer, H. (2004). Kritische momenten in de werkgeversrol. *ZM magazine*, nr. 10, pp. 7-9.
- 45 Glasz, J. in: Van Hamel, J, P.Simonis & E. Van Wijk (2003). *De President Commissaris. Regisseur van het toezicht*. Deventer: Kluwer, p. 26.
- 46 Vijlder, F.J. de & A. Westerhuis (2002). *Meervoudige publieke verantwoording; een aanzet tot conceptualisering en een*

- verkenning van de praktijk. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum. En: Hooge, E.H., M. E. van der Sluis & F. J. de Vijlder (2004). *Stakeholders in beeld*. Over instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om stakeholders te identificeren en te positioneren. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum. En: Deuten, J. & G. de Kam (2005). Weten van renderen. Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken. Rotterdam: SEV. En: Lectoraat Corporate Governance Avans Hogeschool, Futura, SEV (2006). *Belanghoudersidentificatietool. Een handreiking om verschillende belanghouders te (h)erkennen en te positioneren*. Rotterdam: SEV.
- 47 Moolen, J. van der (2002). Droomhuis of drijfzand? De toezichtketen bij corporaties nader beschouwd. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 2002 / 5, p. 19 – 24. En: Brandsen, T. (2005). Gescheiden maar verbonden; de relatie tussen stakeholders en de raad van toezicht. In: Meindertsma, M. C. en W. D. van Leeuwen (2005). Voorwoord. In: Brandsen, T., J. van der Lans en L. Vulperhorst (2005). *Burgerlogica, politisering en maatschappelijke verankering*. Hilversum: Aedes / VTW.
  - 48 Schilder, A., R. H. J. Mosch & M. Hage (2006). *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandse Bank.
  - 49 Winter, J. (2006). Code vraagt van commissaris intensieve betrokkenheid. In H. van Eyck van Heslinga & J. Schoenmakers (2006). *Codes & Commissarissen. Integriteit, discipline en risicomijdend gedrag in de boardroom*, pp. 15-19. Sassenheim: Van Vliet, p. 15-16.
  - 50 Moolen, J. van der (2002). Droomhuis of drijfzand? De toezichtketen bij corporaties nader beschouwd. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 2002 / 5, p. 19 – 24. En: Schilder, A., R. H. J. Mosch & M. Hage (2006). *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandse Bank.
  - 51 Hooge, E. H., F. Nusink & M. E. van der Sluis (2006). *Zicht op intern toezicht. Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.
  - 52 Clark, M. L. (1988). The Board of Directors as a Small Dynamic Group: a Review. *Administration and Policy in Mental Health*. Vol. 16, No 2, Winter 1988, p. 89 – 95.
  - 53 Munsters in: In H. van Eyck van Heslinga & J. Schoenmakers (2006). *Codes & Commissarissen. Integriteit, discipline en risicomijdend gedrag in de boardroom*, pp. 15-19. Sassenheim: Van Vliet, p. 37.
  - 54 Schilder, A., R. H. J. Mosch & M. Hage (2006). *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandse Bank., p. 38.
  - 55 Luursema, M.A., M.J.W. van Twist, F.A. Beemer & R.M. Timmerman (2003). *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Berenschot Fundatie, p. 46.
  - 56 Berkelaar, A., J. Crol (2006). *De onbekende commissaris... Diversiteit binnen raden van commissarissen in Nederland en Zweden*. Bussum: Vrouwen in Beeld / Nationaal Register / Haagse Hogeschool / Unilever / KPN, p. 29.
  - 57 Aedesnet, 2007.
  - 58 Idem noot 56, p. 19.
  - 59 Commissie Glasz (1998). *Naar professioneel toezicht*. Advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties. Almere: Aedes vereniging van woningcorporaties. En: Commissie Meurs (1999). *Health care governance. Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*. Eindrapport van de Commissie Health Care Governance. En: CFV (2003). Tussen regels en rolopvatting. Het invullen van professioneel toezicht bij woningcorporaties. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
  - 60 Commissie Peters (1997). *Aanbevelingen inzake corporate governance in Nederland; aanbevelingen voor goed bestuur, adequaat toezicht en het afleggen van verantwoordingen*. Commissie Corporate Governance. Amsterdam: Secretariaat Commissie Corporate Governance. En: Commissie Glasz (1998). *Naar professioneel toezicht*. Advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties. Almere: Aedes vereniging van woningcorporaties.

- 61 CFV (2006). *Van reflectie naar rekenschap., Kwaliteit van de verantwoording door het interne toezicht bij woningcorporaties*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting, p. 18.
- 62 Commissie Glasz (1998). *Naar professioneel toezicht*. Advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties. Almere: Aedes vereniging van woningcorporaties, p. 15.
- 63 SER (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Advies 05/04. Den Haag: Sociaal-Economische Raad. En: WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*, nr. 70. Amsterdam: Amsterdam University Press. En: TK (2006) (Commissie Wijffels). *Rapport van de projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming*. Kamerstuk 29.279, nr. 37.
- 64 HBO-raad (2006). *Branchecode governance voor de HBO-sector*. Den Haag: HBO-raad.
- 65 TK (2006) (Commissie Wijffels). *Rapport van de projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming*. Kamerstuk 29.279, nr. 37.

# 4 Intern toezicht bij woningcorporaties: de praktijk

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengen we de praktijk van het intern toezicht bij woningcorporaties in beeld op basis van de enquête die in het voorjaar van 2007 is gehouden onder voorzitters en leden van raden van toezicht, raden van commissarissen en algemene besturen van woningcorporaties. In de eerste paragraaf geven we een samenvatting van de resultaten. In de volgende paragrafen doen we de opzet van het onderzoek uit de doeken (4.3) en geven we uitgebreid alle resultaten weer (4.4)

## 4.2 Samenvatting

Uit de resultaten van de enquête rijst een zeer homogeen beeld op van de gemiddelde intern toezichthouder van een woningcorporatie. Hij is een man van ongeveer 60 jaar, werkzaam in de zakelijke dienstverlening en het bedrijfsleven of in de (semi-)publieke sector, als hij niet gepensioneerd is. Hij is hoog opgeleid en beschikt vooral over bedrijfs- en organisatiekundige en financieel-economische kennis. Iets minder vaak beschikt hij over kennis van het lokale of regionale speelveld van de corporatie en over volkshuisvestelijke kennis. Vaak heeft hij scholing gevolgd voor zijn werk in de raad, vooral over het functioneren van intern toezicht en over de voorzittersrol. Eén op de vier tot één op de vijf toezichthouders is ooit bestuurder geweest bij de corporatie waarbij hij nu toezicht houdt of bij een corporatie in hetzelfde werkgebied. In de meeste gevallen zal het dan gaan om voormalige leden van een bestuur als voorloper van een raad van toezicht of raad van commissarissen en niet zozeer om voormalig directeur-bestuurders zoals die tegenwoordig functioneren bij woningcorporaties.

Ook de raden van toezicht zijn zeer homogeen samengesteld. De meeste raden tellen vijf leden; in een derde van de raden zitten alleen maar mannen. Als er een vrouw in de raad zit dan is zij meestal de enige vrouw. Als er meer vrouwen in de raad zitten dan vormen zij bijna altijd een minderheid en soms de helft van de raad.

In een meerderheid van de raden zitten voormalig bestuurders en ruim een kwart van de voorzitters van de raden is voormalig bestuurder. Als er voormalig bestuurders in de raad zitten, zitten zij er meestal niet alleen, maar vaak met twee of meer. Bovendien geldt: hoe meer voormalig bestuurders er in de raad zitten, hoe vaker zij de helft of de meerderheid van de raad vormen. In bijna alle raden is financieel-economische, bedrijfs- en organisatiekundige, en volkshuisvestelijke kennis aanwezig, evenals kennis over huurders en/of bewoners en kennis van het lokale of regionale speelveld van de corporatie. In mindere mate is er juridische kennis aanwezig en kennis op het gebied van veiligheid en leefbaarheid.

Het is de vraag of dit homogene beeld in de toekomst gevarieerder zal worden.

De voorzitters geven aan wel meer vrouwen in de raad te wensen, maar een situatie waarin

het aantal vrouwen gelijk is aan mannen of waarin vrouwen de meerderheid vormen wordt niet gewenst. Het wordt ook wenselijk geacht dat er meer leden onder de 50 jaar en minder leden boven de 60 jaar in de raad zitten, maar het aantal leden tussen de 50 en 59 jaar mag gelijk blijven. Een derde van de raden hanteert geen maximaal aantal termijnen voor de leden van de raad en in bijna de helft van de raden is het gebruikelijk om opnieuw te beginnen met tellen van de zittingstermijnen na een fusie. Twee vijfde van de raden maakt de werkwijze voor het werven van nieuwe leden voor de raad openbaar via het jaarverslag of de website.

De manier waarop nieuwe leden voor de raden worden geworven zweeft tussen gesloten en open coöptatie. In meer dan de helft van de gevallen worden nieuwe leden weliswaar geworven via advertenties in dag-, week-, of vakblad, maar in bijna de helft van de gevallen gebeurt het ook via de persoonlijke netwerken van de leden van de raad en in een kwart van de gevallen via de professionele netwerken van de raad. In slechts 5% tot 10% van de gevallen worden nieuwe leden geworven via een bureau of databank gespecialiseerd in bepaalde doelgroepen. Bestuurders spelen in één op de tien gevallen een rol bij de werving van nieuwe leden doordat zij worden geworven via hun professionele of persoonlijke netwerken. Bij selectie van nieuwe leden van de raad spelen de (directeur-)bestuurder(s) van de corporatie meestal een adviserende rol. De bestuurders dragen zelden kandidaten voor.

Wat betreft het netwerk van de intern toezichthouders wordt geconstateerd dat zij vaker relaties met invloedrijke mensen van andere organisaties onderhouden (bijvoorbeeld door hen te ontmoeten in een lokaal of regionaal overleg, vereniging of club, door met hen in een ander bestuur of toezichtorgaan te zitten of door privé-relaties met deze mensen te onderhouden) dan dat zij professionele relaties met andere organisaties onderhouden (bijvoorbeeld door toezichthouder, bestuurder, eigenaar, directeur, werknemer of adviseur van een andere organisatie te zijn).

De intern toezichthouders onderhouden zeer weinig professionele relaties met vastgoedgerelateerde organisaties (als adviseur, en voorzitters ook als toezichthouder/bestuurder). Zij onderhouden wel redelijk tot veel relaties met invloedrijke mensen van vastgoedgerelateerde organisaties. Zij ontmoeten deze mensen vooral in een lokaal of regionaal overleg, vereniging of club. Minder vaak onderhouden zij privé-relaties met deze mensen, en nog minder vaak zitten zij met deze mensen in een ander bestuur of toezichtorgaan.

Intern toezichthouders onderhouden verhoudingsgewijs veel professionele relaties met organisaties in de (semi-)publieke sector, vooral in de rol van toezichthouder/bestuurder of adviseur. Leden zijn ook wel in loondienst bij deze organisaties.

Veruit de meeste externe relaties van de intern toezichthouders zijn relaties met invloedrijke mensen van de (semi-)publieke organisaties, met name van gemeenten of provincies, zorginstellingen en andere woningcorporaties. Leden hebben daarbij ook relaties met invloedrijke mensen van onderwijs- en welzijnsinstellingen – vaker dan de voorzitters.

De intern toezichthouders ontmoeten al deze invloedrijke mensen vooral in een lokaal of regionaal overleg, vereniging of club. Ook onderhouden zij privé-relaties met deze mensen of zitten zij met deze mensen in een ander bestuur of toezichtorgaan.

De raden besteden gemiddeld genomen meer dan de helft van hun tijd aan 'toezicht houden' en een derde van hun tijd aan adviseren. Aan de taak 'werkgever van de (directeur-)bestuurder(s)' wordt de minste tijd besteed: ongeveer 10% van de tijd. Bij de werkgeverstaak valt daarbij op dat de verschillen in tijdsbesteding tussen de raden onderling nogal verschilt: de meeste raden van toezicht besteden 10% van hun tijd aan de werkgeverstaak, maar ook veel raden toezicht besteden slechts 4% of juist 20% van hun tijd aan de werkgeverstaak.

Als het gaat om de toezichtstaak valt op dat twee vijfde van de raden geen toezichtkader heeft vastgesteld oftewel geen indicatoren hanteert voor het houden van toezicht. Als men wel een toezichtkader heeft, dan wordt dit niet altijd openbaar gemaakt via het jaarverslag en/of de website.

Wat betreft het punt van informatieverwerving kent een meerderheid van de raden geen commissies. Wél verwerven nagenoeg alle raden zelf actief informatie. Zij doen dit bijna allemaal bij het bestuur van de corporatie en bij de externe accountant en het merendeel ook bij huurders/bewoners. De helft van de raden verwerft ook zelf informatie bij de VTW, Aedes en bij de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging en een minderheid doet dit bij eerste managementlaag in de corporatie, bij externe adviseurs, bij gemeente of provincie, bij het CFV, bij staffunctionarissen in corporatie, bij het Ministerie van VROM en bij de huurdersbond.

Wat betreft de werkgeverstaak bepalen nagenoeg alle raden de hoogte en de structuur van de bezoldiging van de (directeur-)bestuurder(s), en twee vijfde van de raden hanteert daarbij een beloningsstructuur voor de (directeur-)bestuurder(s) van de corporatie met een variabel, van behaalde prestaties afhankelijk, deel. Driekwart van de raden maakt de beloningsstructuur van het bestuur van de corporatie openbaar via het jaarverslag of de website.

Wat betreft de meervoudige verantwoording is de voorzitters gevraagd van wie zij het oordeel over de prestaties van de corporatie belangrijk achten. Als eersten noemen zij de prioritaire stakeholders (huurders / bewoners van de corporatie). De verticale stakeholders, namelijk de gemeenten als lokale overheid en het CFV als financieel toezichthouder namens het Rijk, staan op de tweede plaats, nauw gevolgd door het Ministerie van VROM en het WSW.

De eerste 'horizontale' stakeholders die in dit verband worden genoemd zijn zorginstellingen. Dan volgen welzijnsinstellingen, andere woningcorporaties, de huurdersbond, politie en Justitie, Aedes en de VTW.

Ook is de voorzitters gevraagd in hoeverre de raden bewaken dat de corporatie in gesprek is met stakeholders en zich aan hen verantwoordt. De raden bewaken het meest dat de corporatie in gesprek is met de verticale stakeholders gemeente en provincie. Ook bewaken de raden dat de corporatie in gesprek is met bewoners/huurders/klanten, met andere maatschappelijke organisaties en met andere woningcorporaties. Als het gaat om het bewaken van de verantwoording staan de bewoners/huurders/klanten bovenaan, gevolgd door gemeenten en provincie, gevolgd door andere maatschappelijke organisaties. Verantwoording aan andere corporaties wordt niet zo van belang geacht. Bij ruim driekwart van de raden maakt het oordeel over de kwaliteit van de horizontale verantwoording door de corporatie onderdeel uit van de beoordeling van de (directeur-)bestuurder(s).

Alle intern toezichthouders geven aan goed opgewassen te zijn tegen het bestuur en voldoende kritische vragen te stellen aan het bestuur. De intern toezichthouders zijn niet alleen gericht op de financiële en bedrijfseconomische prestaties van de woningcorporatie, ook geven zij aan goed oog te hebben voor maatschappelijke of volkshuisvestelijke doelen bij het intern toezicht

Op grond van de gegevens kunnen twee soorten motivaties voor intern toezichthouders worden onderscheiden: een bestuurlijk-inhoudelijke motivatie en een maatschappelijke motivatie. De maatschappelijke motivatie blijkt de grootste drijfveer te zijn voor de intern toezichthouders, terwijl de bestuurlijk-inhoudelijke motivatie in minder mate een rol speelt. De intern toezichthouders geven ook aan dat de motivatie 'omdat het extra inkomsten oplevert' voor hen geen rol speelt.

Van ruim driekwart van alle intern toezichthouders bij woningcorporaties is het individuele functioneren in de raad gedurende de afgelopen twee jaar geëvalueerd. Bijna alle raden hebben hun functioneren de afgelopen twee jaar geëvalueerd. Bij een vijfde van die raden heeft deze zelfevaluatie geleid tot aanpassing van de samenstelling van de raad. Een minderheid van de corporaties maakt de uitkomst van de zelfevaluatie openbaar via het jaarverslag of de website.

Bij de (schijn van) belangenverstrengeling wordt in de meeste gevallen iets ondernomen. In bijna de helft van de gevallen onthoudt de toezichthouder zich van een oordeel bij bespreking van het betreffende onderwerp, in een kwart van de gevallen worden de relaties met de schijn van belangenverstrengeling verantwoord in het jaarverslag of onthoudt de toezichthouder zich van deelname aan de vergadering bij het betreffende onderwerp en in een vijfde van de gevallen treedt de toezichthouder terug uit de raad.

Een tiende van de (directeur-)bestuurder(s) hoeft zijn eventuele nevenfuncties niet te melden aan de raad, de overige (directeur-)bestuurder(s) moeten hun eventuele nevenfuncties melden aan de raad, waarbij een grote minderheid de eventuele nevenfuncties *inclusief* zogenaamde niet-relevante functies moet melden. Deze verhoudingen gelden ook voor het melden van eventuele nevenfuncties door de leden van de raad zelf. Slechts de helft van de corporaties maakt de nevenfuncties van de (directeur-)bestuurders openbaar via het jaarverslag en/of de website, maar de meeste corporaties maken wel de nevenfuncties van de leden van de raad openbaar.

Wat betreft transparantie maken bijna alle raden de gegevens over de samenstelling van de raad én de hoogte van het honorarium van de leden van de raad openbaar via het jaarverslag en/of de website. Driekwart van de raden maakt ook de beloningsstructuur van het bestuur van de corporatie en de nevenfuncties van de leden van de raad openbaar via het jaarverslag en/of de website. De helft van de raden maakt de nevenfuncties van de (directeur-)bestuurders openbaar via het jaarverslag en/of de website. Ruim twee vijfde maakt de uitkomst van de zelfevaluatie door de raad, het toetsingskader van de raad en de werkwijze voor het werven van nieuwe leden van de raad openbaar via het jaarverslag en/of de website.

Als het gaat om integriteit heeft de meerderheid van de corporaties geen klokkenluidersregeling. Vijf procent van de corporaties heeft een klokkenluidersregeling die intern en extern bekend is, een derde heeft een klokkenluidersregeling die intern bekend is en één procent van de corporaties heeft wel een klokkenluidersregeling maar dat weet (bijna) niemand.

Vier vijfde van de raden stelt eisen aan het gedrag van de (directeur-)bestuurder(s) wat betreft risico's op 'smeren en fêteren'.

Bijna alle raden toetsen de integriteit van de (directeur-)bestuurder(s) en de organisatie. De meerderheid doet dit niet systematisch maar alleen als de situatie daarom vraagt. Vanuit twee derde van de raden zijn de afgelopen twee jaar geen kritische vragen over integriteit gesteld aan de (directeur-)bestuurder. Het merendeel van de intern toezichthouders geeft aan niet in de 'verleiding' te worden gebracht door externe relaties van de corporatie.

Tot slot enkele rapportcijfers. Zowel de voorzitters als de leden beoordelen de effectiviteit van het functioneren van de voorzitters in de raad met een hoger rapportcijfer (respectievelijk een 7,6 en een 7,5) dan de effectiviteit van het functioneren van de leden in de raad (7,2).

Ook constateren we dat zowel de voorzitters als de leden de integriteit van de eigen corporatie met een beduidend hoger rapportcijfer waarderen (respectievelijk een 8,3 en een 8,8) dan de integriteit van de hele corporatiesector (respectievelijk een 6,9 en een 6,6).

### **4.3 Onderzoeksopzet en respons**

In maart 2007 is een enquête uitgezet onder voorzitters en leden van raden van toezicht, raden van commissarissen en algemene besturen van woningcorporaties. Naar wie zijn de vragenlijsten gestuurd?

In 2006 zijn er in Nederland 492 woningcorporaties die samen ruim 2,4 miljoen woningen en woongelegenheden bezitten<sup>1</sup>. In maart 2007 beschikken we over de namen en adressen van 425 voorzitters. Van die voorzitters zijn 225 lid van de VTW (Vereniging van Toezichthouders bij Woningcorporaties). Ook beschikken we over de namen en adressen van 959 leden, allen lid van de VTW. We hebben deze 425 voorzitters en 959 leden een vragenlijst gestuurd.

De leden van de raden die geen lid zijn van de VTW hebben we indirect benaderd door bij de vragenlijsten voor de 200 voorzitters die geen lid zijn van de VTW zes vragenlijsten te voegen voor de leden van hun raad met het verzoek hen die te laten invullen.

In totaal hebben we dus 425 voorzitters en 959 leden van raden van toezicht, raden van commissarissen en besturen van woningcorporaties direct een enquête gestuurd. Daarnaast zijn de leden van raden benaderd die geen lid zijn van de VTW. Dit gebeurde op indirecte wijze, namelijk via de voorzitters.

De enquêtes waren schriftelijk, zie voor de vragenlijsten de website van de VTW ([www.vtw.nl](http://www.vtw.nl)). Vier (ervarings)deskundigen hebben de vragenlijst getest op inhoud en bruikbaarheid. Alvorens de vragenlijst te versturen, hebben twee personen de vragenlijst getest. Hun commentaar is vervolgens verwerkt in de definitieve versie.



De vragenlijst voor de voorzitters bevat vragen over:

- de corporatie
- achtergrond en functioneren van de voorzitter
- functioneren van de raad
- werving en selectie
- samenstelling van de raad
- de effectiviteit en integriteit van het functioneren van het eigen intern toezicht én van de sector

De vragenlijst voor de leden bevat vragen over:

- de corporatie
- achtergrond en functioneren van het lid van de raad
- de effectiviteit en integriteit van het functioneren van het eigen intern toezicht én van de sector

In tabel 1 wordt een overzicht van de respons gegeven. Van de 425 benaderde voorzitters hebben 143 de enquête ingevuld geretourneerd. De totale respons komt daarmee op 34% (143 ingevulde vragenlijsten).

Van de 959 benaderde leden die lid zijn van de VTW hebben 302 de enquête ingevuld geretourneerd. De totale respons komt daarmee op 32% (302 ingevulde vragenlijsten).

Van de indirect benaderde leden die geen lid zijn van de VTW zijn 166 vragenlijsten teruggekomen. We kunnen de respons alleen maar schatten. Ervan uitgaande dat de gemiddelde raad 5 leden telt (inclusief de voorzitters), hadden we maximaal 800 ingevulde vragenlijsten retour kunnen verwachten. Op deze wijze geschat bedraagt het responspercentage van de leden die géén lid zijn van de VTW 21% (166 ingevulde vragenlijsten).

tabel 1: *Respons*

|                          |                                                     |
|--------------------------|-----------------------------------------------------|
| 34% (n = 143)            | voorzitters (zowel leden als niet-leden van de VTW) |
| 32% (n = 302)            | leden van de raad (lid van de VTW)                  |
| schatting: 21% (n = 166) | leden van de raad (geen lid van de VTW)             |

In hoeverre mogen we de voorzitters en leden die de vragenlijst ingevuld hebben als representatief beschouwen voor alle voorzitters en leden van woningcorporaties? Om deze vraag te beantwoorden vergelijken we – bij wijze van nonrespons-onderzoek – enkele recente gegevens van het CFV<sup>2</sup> met de gegevens verkregen uit dit onderzoek in onderstaande tabellen. We kijken daarbij of de groep representatief is als het gaat om grootte van de corporatie en de omvang van de raad.

tabel 2: *Aantal eenheden die de corporatie bezit*

|                       | minder dan<br>1.000       | tussen de 1.001<br>en 5.000 | tussen de 5.001<br>en 10.000      | tussen de 10.001<br>en 20.000      | meer dan<br>20.000     |
|-----------------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|------------------------|
| voorzitters           | 15%                       | 48%                         | 27%                               | 7%                                 | 3%                     |
| leden                 | 10%                       | 46%                         | 25%                               | 12%                                | 7%                     |
| gegevens CFV<br>2006a | 72%<br>(minder dan 5.000) |                             | 16%<br>(tussen 5.000<br>en 9.999) | 8%<br>(tussen 10.000<br>en 19.999) | 4%<br>(20.000 en meer) |

In tabel 2 is te zien dat de non-respons vooral voorkomt bij de raden van de kleinere corporaties: 63% en 56% van respectievelijk de voorzitters en leden die de vragenlijst hebben ingevuld houden toezicht bij corporaties met 5.000 eenheden of minder, terwijl 72% van alle corporaties minder dan 5.000 eenheden heeft.

Daarentegen is de respons wat groter bij de leden van de grotere corporaties: 12% van de leden die de vragenlijst hebben ingevuld houdt toezicht bij corporaties tussen de 10.001 en 20.000 eenheden, terwijl slechts 8% van alle corporaties van deze omvang is. Ook heeft 7% van de leden die toezicht houden bij corporaties met meer dan 20.000 eenheden de vragenlijsten ingevuld, terwijl slechts 4% van alle corporaties van deze omvang is.

Bij de interpretatie van de onderzoeksgegevens moeten we er rekening mee houden dat de resultaten iets vertekend worden doordat er meer raden van de grotere corporaties in beeld zijn.

tabel 3: *Omvang van de raad*

|                    |                                                                                                                          |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| voorzitters        | 5 leden komt het vaakst voor, aantal varieert tussen minimaal 3 en maximaal 10 met twee uitschieters van 12 en 13 leden. |
| leden              | niet gevraagd                                                                                                            |
| gegevens CFV 2006b | 5 leden komt het vaakst voor, variërend tussen minimaal één en maximaal tien met één uitschieter van 14 leden.           |

In tabel 3 is te zien dat de onderzoeksgroep overeenkomst met de gegevens van het CFV als het gaat om de omvang van de raad: een raad van 5 leden komt het vaakst voor.

## 4.4 Achtergrond en functioneren van de intern toezichthouders

In deze paragraaf worden de resultaten van de enquête gepresenteerd over de achtergrond en het functioneren van de intern toezichthouders. De eerste subparagraaf bevat gegevens over de beroepsuitoefening van de intern toezichthouders en hun (mede-)eigenaarschap van een BV. In subparagraaf 4.4.2 wordt gerapporteerd over de grootte van de raad, de sekse en de leeftijd van de intern toezichthouders en over hoeveel intern toezichthouders

voormalig bestuurder zijn. Subparagraaf 4.4.3 vervolgens richt zich op het opleidingsniveau van de intern toezichthouders, evenals op hun beschikbare kennis en de scholing of cursussen die zij hebben gevolgd voor hun werk in de raad. In subparagraaf 4.4.4 wordt gerapporteerd over de gemiddelde tijdsbesteding aan het werk voor de raad. De externe relaties van de intern toezichthouders komen in subparagraaf 4.4.5 aan bod. Vervolgens geven we in paragraaf 4.5 en 4.6 aan hoe de toezichthouders het interne toezicht vormgeven en wat hun motivatie is om toezichthouder bij een woningcorporatie te zijn.

## 4.4.1 Beroepsuitoefening

Tabel 4: *Beroepsuitoefening intern toezichthouders*

Van de voorzitters oefent 53% actief een beroep uit, dat wil zeggen dat zij niet gepensioneerd of uitkeringsgerechtigd zijn. Van de leden oefent 65% actief een beroep uit. In welke sector oefenen voorzitters en leden hun beroep uit?

|                                        | Percentage voorzitters | Percentage leden |
|----------------------------------------|------------------------|------------------|
| Zakelijke dienstverlening <sup>3</sup> | 43                     | 30               |
| Openbaar bestuur en overheid           | 13                     | 15               |
| Bedrijfsleven <sup>4</sup>             | 9                      | 15               |
| Volkshuisvesting                       | 9                      | 8                |
| Onderwijs en wetenschap                | 8                      | 8                |
| Welzijn, (jeugd)zorg                   | 4                      | 11               |
| Commercieel vastgoed                   | 3                      | 6                |
| Justitie, Politie                      | 3                      | 3                |
| Politiek                               | 1                      | 1                |
| Anders                                 | 7                      | 3                |

De helft (53%) van de voorzitters oefent actief een beroep uit. Van de helft die actief een beroep uitoefent, werkt de helft (52%) in de zakelijke dienstverlening en het bedrijfsleven. Ruim een derde (37%) van hen werkt in de (semi-)publieke sector: openbaar bestuur en overheid, volkshuisvesting, onderwijs en wetenschap, welzijn, (jeugd)zorg, justitie en politie. Slechts 3% is werkzaam in het commerciële vastgoed en 1% is werkzaam in de politiek. Twee derde (65%) van de leden oefent actief een beroep uit. Daarvan werkt 45% in de zakelijke dienstverlening en het bedrijfsleven. Ook 45% van hen werkt in de (semi-)publieke sector: openbaar bestuur en overheid, volkshuisvesting, onderwijs en wetenschap, welzijn, (jeugd)zorg, justitie en politie. Slechts 6% is werkzaam in het commerciële vastgoed en 1% is werkzaam in de politiek.

We constateren dat leden vaker actief een beroep uitoefenen dan voorzitters.

De voorzitters die actief een beroep uitoefenen werken vaker in de zakelijke dienstverlening en het bedrijfsleven dan in de (semi-)publieke sector. Voor de leden die actief een beroep uitoefenen geldt dat zij even vaak in de zakelijke dienstverlening en het bedrijfsleven werken als in de (semi-)publieke sector. Voorzitters en leden zijn nauwelijks werkzaam in het commerciële vastgoed of in de politiek.

Tabel 5: *(Mede-)eigenaarschap van een BV (Besloten Vennootschap)?*

|                                      | percentage voorzitters | percentage leden |
|--------------------------------------|------------------------|------------------|
| Nee                                  | 77                     | 81               |
| Ja, in de consultancy                | 10                     | 9                |
| Ja, in overige diensten              | 6                      | 5                |
| Ja, in de financiële dienstverlening | 5                      | 2                |
| Ja, in de industrie                  | 1                      | 0                |
| Ja, commercieel vastgoed             | 1                      | 1                |
| Ja, in de groothandel                | 0                      | 1                |
| Ja, in de bouw                       | 0                      | 1                |

Bijna een kwart (23%) van de voorzitters en een vijfde (19%) van de leden is (mede-)eigenaar van een BV. Het betreft voornamelijk BV's in de consultancy, in overige diensten en in financiële dienstverlening.

#### 4.4.2 Grootte van de raad, sekse, leeftijd, en aantal voormalig bestuurders

Tabel 6: *Grootte van de raad*

|                        |                                                                                                                                                |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gemiddeld aantal leden | 5,7<br>(het aantal varieert tussen minimaal 3 en maximaal 10 met twee uitschieters van 12 en 13 leden, 5 leden komt het vaakst voor (mediaan)) |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Tabel 7: *Sekse van de intern toezichthouders*

|       | percentage voorzitters | percentage leden |
|-------|------------------------|------------------|
| man   | 93                     | 83               |
| vrouw | 7                      | 17               |

Vrouwen zijn veruit in de minderheid. Daarbij constateren we dat áls vrouwen intern toezichthouder zijn bij een woningcorporatie, zij dan meestal lid zijn van de raad (17% van de leden is vrouw). Vrouwen bekleeden nauwelijks de functie van voorzitter, dit gebeurt slechts in 7% van de gevallen.

Tabel 8: *Aantal vrouwen in de raad*

|   | Percentage van de raden |
|---|-------------------------|
| 0 | 29                      |
| 1 | 42                      |
| 2 | 24                      |
| 3 | 3                       |
| 4 | 2                       |

We constateren op basis van tabel 8 dat krap een derde van de raden (29%) geen vrouwelijke leden kent. Twee vijfde van de raden telt één vrouwelijk lid (42%), een kwart van de raden (24%) telt twee vrouwelijke leden en een klein aantal raden (3% en 2%) telt respectievelijk drie en vier vrouwelijke leden.

Als er vrouwen in een raad zitten, zijn zij in drie vijfde van de gevallen (59%) de enige vrouw (42% van 71%). In een derde van de gevallen (34%) zitten er twee vrouwen in de raad. Slechts in 7% van de raden zitten 3 of 4 vrouwelijke leden.

Tabel 9: *Percentage vrouwen in de raad*

|                            | Percentage van de raden |
|----------------------------|-------------------------|
| 2 van de 3 leden is vrouw  | 4                       |
| 2 van de 5 leden is vrouw  | 38                      |
| 2 van de 6 leden is vrouw  | 23                      |
| 2 van de 7 leden is vrouw  | 31                      |
| 2 van de 12 leden is vrouw | 4                       |

Tabel 9 laat zien dat als er twee vrouwen in de raad zitten, zij in 96% van de gevallen in de minderheid zijn. In 4% van de raden zijn vrouwen in de meerderheid: daar is twee van de drie leden vrouw.

Van de vier raden die drie vrouwelijke leden tellen, zijn vrouwen in slechts één geval in de meerderheid (drie van de vijf leden), in de overige drie raden zitten zes of zeven leden. Van de twee raden waarin vier vrouwen zitten, zijn zij wel in de meerderheid: vier van de zeven leden is vrouw.

Tabel 10: *Feitelijke en gewenste man-vrouwverhouding binnen de raad*

|       | gemiddeld % | gewenst gemiddeld % |
|-------|-------------|---------------------|
| man   | 81          | 60                  |
| vrouw | 19          | 40                  |

We constateren op basis van tabel 10 dat het wenselijk wordt geacht dat er meer vrouwen in de raad zitten en minder mannen. Gemiddeld genomen is nu vier vijfde van de leden man en een vijfde vrouw. De voorzitters wensen een situatie waarin gemiddeld genomen drie vijfde van de leden man is en twee vijfde vrouw. Zij wensen geen situatie waarin het aantal mannen gelijk is aan vrouwen of waarin vrouwen de meerderheid vormen.

Tabel 11: *Leeftijd*

|                                 |                                                       |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------|
| gemiddelde leeftijd voorzitters | 62 (de jongste voorzitter is 31 en de oudste 86 jaar) |
| gemiddelde leeftijd leden       | 58 (het jongste lid is 28 en het oudste 88 jaar)      |

We constateren dat de gemiddelde leeftijd van de toezichthouders bij woningcorporaties rond de 60 jaar ligt. De voorzitters zijn gemiddeld iets ouder (62 jaar) dan de leden (58 jaar).

Tabel 12: *Feitelijke en gewenste leeftijdsverdeling binnen de raad*

|                    | gemiddeld % | gewenst gemiddeld % |
|--------------------|-------------|---------------------|
| jonger dan 30 jaar | 7           | 12                  |
| 30 t/m 39 jaar     | 14          | 23                  |
| 40 t/m 49 jaar     | 31          | 42                  |
| 50 t/m 59 jaar     | 37          | 38                  |
| 60 t/m 69 jaar     | 36          | 23                  |
| 70 jaar en ouder   | 17          | 7                   |

We constateren op basis van tabel 12 dat de voorzitters het wenselijk achten dat er meer jongere leden in de raad zitten (meer leden onder 50 jaar) en minder oudere leden (minder leden boven de 60 jaar). Het percentage leden tussen de 50 en 59 jaar, dat nu ruim een derde is (37-38%), mag wat betreft de voorzitters gelijk blijven.

Tabel 13: *Percentage voorzitters en leden dat ooit (verenigings)bestuurder was bij deze corporatie of bij een corporatie in hetzelfde werkgebied*

|             | percentage |
|-------------|------------|
| voorzitters | 27%        |
| leden       | 21%        |

Van de voorzitters is ruim een kwart (27%) ooit bestuurder geweest bij de corporatie waarbij hij of zij nu voorzitter van de raad is of bij een corporatie in hetzelfde werkgebied als de corporatie waarbij hij of zij nu voorzitter is. Van de leden is dit bij een vijfde (21%) het geval.

Tabel 14: *Aantal voormalig (verenigings)bestuurders bij deze corporatie of bij een corporatie in hetzelfde werkgebied dat deel uitmaakt van de raad*

|   | Percentage van de raden |
|---|-------------------------|
| 0 | 41                      |
| 1 | 25                      |
| 2 | 20                      |
| 3 | 9                       |
| 4 | 1                       |
| 5 | 2                       |
| 6 | 1                       |
| 7 | 1                       |

We constateren op basis van tabel 14 dat in twee vijfde van de raden (41%) geen voormalig bestuurders zitting hebben. In drie vijfde van de raden (59%) zitten wel voormalig bestuurders. Hierbij zal het vaak gaan om bestuurders die lid waren van een bestuur als voorloper van een raad van toezicht of raad van commissarissen. Dit is iets anders dan een voormalig directeur-bestuurder.

Twee vijfde (42%) van de raden waarin wel voormalig bestuurders zitting hebben, telt één voormalig bestuurder, een derde (34%) telt twee voormalig bestuurders, 15% telt drie voormalig bestuurders en 9% van de raden telt vier of meer voormalig bestuurders.

Als er één voormalig bestuurder in de raad zit, vormt hij of zij altijd de minderheid, omdat de raden in dat geval minimaal drie leden tellen.

Als er twee voormalig bestuurders in de raad zitten, vormen zij in 15% van de gevallen de meerderheid omdat de raad uit drie of vier leden bestaat. In de overige 85% van de gevallen zijn zij in de minderheid omdat zij deel uitmaken van een raad van vijf leden of groter.

Als er drie voormalig bestuurders in de raad zitten, vormen zij in 27% van de gevallen de meerderheid omdat de raad uit vijf leden bestaat en in 27% vormen zij de helft omdat de raad uit zes leden bestaat. In de overige 45% van de gevallen vormen zij de minderheid omdat de raad dan uit zeven of acht leden bestaat. Als er vier of meer voormalig bestuurders in de raad zitten vormen zij altijd de helft of de meerderheid omdat in deze situaties de raad altijd uit vijf tot acht leden bestaat.

#### 4.4.3 Opleidingsniveau, kennis en opleiding/scholing voor het werk in de raad

Tabel 15: *Hoogst genoten opleiding*

|                               | Percentage voorzitters | Percentage leden |
|-------------------------------|------------------------|------------------|
| 1 Lager onderwijs             | 0                      | 0                |
| 2 Lager beroepsonderwijs      | 0                      | 1                |
| 3 Middelbaar beroepsonderwijs | 8                      | 14               |
| 4 Hoger beroepsonderwijs      | 45                     | 37               |
| 5 Universitair onderwijs      | 47                     | 48               |

Gemiddeld opleidingsniveau voorzitters: 4,4 (hoger beroepsonderwijs – universitair onderwijs)

Gemiddeld opleidingsniveau leden: 4,3 (hoger beroepsonderwijs – universitair onderwijs)

Toezichthouders bij woningcorporaties zijn hoog opgeleid. Dit geldt zowel voor de voorzitters als de leden. Gemiddeld genomen varieert het opleidingsniveau van afgerond hoger beroepsonderwijs tot afgerond universitair onderwijs.

Tabel 16: *Beschikbare kennis voor het werk in de raad*

|                                                                | percentage voorzitters | percentage leden |
|----------------------------------------------------------------|------------------------|------------------|
| Bedrijfs- en organisatiekundige kennis                         | 66                     | 55               |
| Financieel-economische kennis                                  | 57                     | 48               |
| Kennis van het lokale of regionale speelveld van de corporatie | 53                     | 42               |
| Volkshuisvestelijke kennis                                     | 53                     | 37               |
| Kennis op het gebied van zorg- en welzijn                      | 25                     | 32               |
| Juridische kennis                                              | 23                     | 23               |
| Kennis over huurders en/of bewoners                            | 22                     | 34               |
| Kennis op het gebied van veiligheid en leefbaarheid            | 15                     | 19               |
| Andere kennis                                                  | 11                     | 12               |

Uit tabel 16 maken we op dat rond de helft of meer van de voorzitters en leden beschikt over bedrijfs- en organisatiekundige kennis en financieel-economische kennis.

Een ruime helft van de voorzitters beschikt ook over kennis van het lokale of regionale speelveld van de corporatie en over volkshuisvestelijke kennis. Leden beschikken iets minder vaak over dergelijke kennis: rond de 40%.

Leden beschikken juist weer vaker dan de voorzitters over specialistische kennis zoals kennis op het gebied van zorg en welzijn, kennis over huurders en/of bewoners en kennis op het gebied van veiligheid en leefbaarheid.



Tabel 17: *Aanwezige kennis in de raad*

|                                                                | Percentage |
|----------------------------------------------------------------|------------|
| Financieel-economische kennis                                  | 97         |
| Bedrijfs- en organisatiekundige kennis                         | 91         |
| Volkshuisvestelijke kennis                                     | 85         |
| Kennis over huurders en/of bewoners                            | 84         |
| Kennis van het lokale of regionale speelveld van de corporatie | 83         |
| Kennis op het gebied van zorg- en welzijn                      | 69         |
| Juridische kennis                                              | 61         |
| Kennis op het gebied van veiligheid en leefbaarheid            | 34         |
| Andere kennis                                                  | 12         |

In 82% van de raden of meer is financieel-economische, bedrijfs- en organisatiekundige, en volkshuisvestelijke kennis aanwezig, evenals kennis over huurders en/of bewoners en kennis van het lokale of regionale speelveld van de corporatie.

In mindere mate is er juridische kennis aanwezig (61%) en kennis op het gebied van veiligheid en leefbaarheid (34%).

Tabel 18: *Gevolgte scholing of cursussen voor het werk in de raad*

|                                                              | percentage voorzitters | percentage leden |
|--------------------------------------------------------------|------------------------|------------------|
| Geen                                                         | 27                     | 39               |
| Ja, over het functioneren van intern toezicht                | 52                     | 40               |
| Ja, over de voorzittersrol                                   | 41                     | nvt              |
| Ja, op het gebied van volkshuisvestelijke kennis             | 21                     | 24               |
| Ja, op het gebied van financieel-economische kennis          | 17                     | 5                |
| Ja, op het gebied van juridische kennis                      | 7                      | 7                |
| Ja, op het gebied van bedrijfs- en organisatiekundige kennis | 6                      | 6                |
| Ja, op het gebied van zorg en welzijn                        | 5                      | 7                |
| Ja, op het gebied van veiligheid en leefbaarheid             | 1                      | 4                |
| Ja, op een ander kennisgebied                                | 1                      | 3                |

Bijna driekwart van de voorzitters (73%) en drie vijfde van de leden (61%) heeft scholing of cursussen gevolgd voor het werk in de raad. Voorzitters hebben vaker scholing of cursussen gevolgd voor hun werk in de raad dan leden. Als er scholing is gevolgd, dan was dat in 40 tot 50% van de gevallen over het functioneren van intern toezicht en, indien van toepassing, over de voorzittersrol. Een vijfde tot een kwart van de scholing of cursussen van de voorzitters en leden ging over volkshuisvestelijke kennis. Voorzitters volgden ook scholing of cursussen op het gebied van financieel-economische kennis (17%), leden deden dit echter beduidend minder (5%).

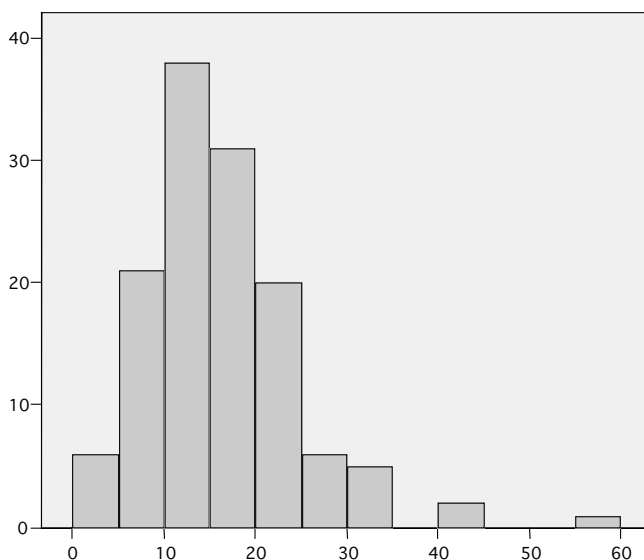
#### 4.4.4 Tijdsbesteding aan het werk voor de raad

Tabel 19: *Gemiddelde tijdsbesteding per maand van voorzitters en leden aan het werk voor de raad*

|             | Gemiddeld aantal uur                 |
|-------------|--------------------------------------|
| Voorzitters | 15 (minimaal 2 uur, maximaal 60 uur) |
| Leden       | 11 (minimaal 1 uur, maximaal 50 uur) |

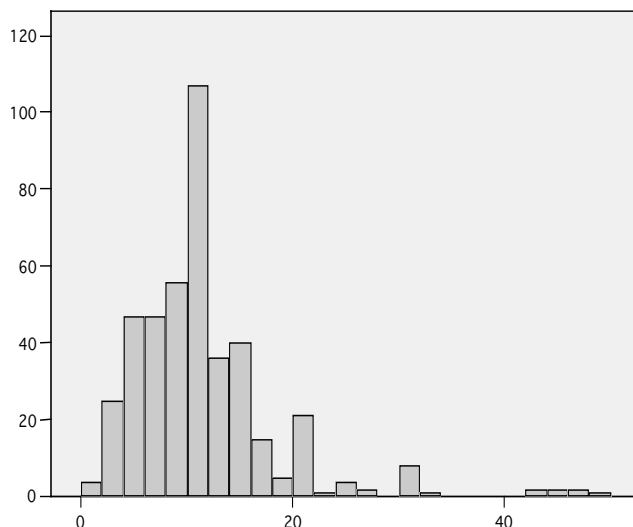
Gemiddeld besteden voorzitters meer uren aan hun werk voor de raad dan leden (respectievelijk gemiddeld 15 en 11 uur per maand). Groter dan het verschil tussen voorzitters en leden, is de variatie in tijdsbesteding, zie de figuren 20 en 21.

Figuur 20: *Tijdsbesteding van de voorzitters aan het werk voor de raad per maand (verticaal: aantal voorzitters, horizontaal aantal uren)*



Figuur 20 laat zien dat de meeste voorzitters 10 tot 25 uur per maand besteden aan het werk voor de raad, waarbij de meeste voorzitters 15 uur per maand besteden. Weinig voorzitters besteden minder dan 10 uur per maand of juist meer dan 25 uur per maand aan het werk voor de raad.

Figuur 21: *Tijdsbesteding van de leden aan het werk voor de raad per maand (verticaal: aantal leden, horizontaal aantal uren)*



Figuur 21 laat zien dat de meeste leden 6 tot 16 uur per maand besteden aan het werk voor de raad, waarbij de meeste leden 10 uur per maand besteden. Een aantal leden besteedt ook 20 uur per maand aan het werk voor de raad. Weinig leden besteden minder dan een uur per maand of juist meer dan 20 uur per maand aan het werk in de raad.

#### 4.4.5 Externe relaties van de intern toezichthouders

Op de website van de VTW ([www.vtw.nl](http://www.vtw.nl)) is een volledig overzicht opgenomen van de externe relaties van intern toezichthouders. In tabel 22 zijn de gegevens uit dit overzicht samengevat.

Tabel 22: de externe relaties van intern toezichthouders

|                                                                        | Voorzitters                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Leden                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| professionele relaties met vastgoedgerelateerde organisaties           | 1*<br>Voorzitters hebben in vergelijking met hun andere externe relaties zeer weinig professionele relaties met vastgoedgerelateerde organisaties. Als zij deze relaties wél hebben, dan is het vooral in de rol van adviseur en ook in de rol van toezichthouders of bestuurder. De professionele relaties zijn er vooral met vastgoedbedrijven, ontwikkelingsbedrijven en aannemersbedrijven.                                                                                                                    | 1<br>Leden hebben in vergelijking met hun andere externe relaties zeer weinig professionele relaties met vastgoedgerelateerde organisaties. Als zij deze relaties wél hebben, dan is het vooral in de rol van adviseur. De professionele relaties zijn er vooral met vastgoedbedrijven, bouwbedrijven, ontwikkelingsbedrijven en aannemersbedrijven.                                                                                                                                                                                              |
| relaties met invloedrijke mensen van vastgoedgerelateerde organisaties | 6<br>Voorzitters hebben in verhouding met hun andere externe relaties redelijk tot veel relaties met invloedrijke mensen uit vastgoedgerelateerde organisaties. Zij ontmoeten deze mensen vooral in een lokaal of regionaal overleg, vereniging of club. Ook onderhouden zij privé-relaties met deze mensen, en minder vaak zitten zij met deze mensen in een ander bestuur of toezichtorgaan. Het gaat vooral om invloedrijke mensen uit aannemersbedrijven, vastgoedbedrijven, makelaars, en architectenbureaus. | 5<br>Leden hebben in verhouding met hun andere externe relaties een redelijk aantal relaties met invloedrijke mensen uit vastgoedgerelateerde organisaties. Zij ontmoeten deze mensen vooral in een lokaal of regionaal overleg, vereniging of club. Ook onderhouden zij privé-relaties met deze mensen, en minder vaak zitten zij met deze mensen in een ander bestuur of toezichtorgaan. Het gaat vooral om invloedrijke mensen uit aannemersbedrijven, makelaars, vastgoedbedrijven, bouwbedrijven, en architectenbureaus.                     |
| professionele relaties met (semi-)publieke organisaties                | 3<br>Voorzitters hebben in vergelijking met hun andere externe relaties weinig professionele relaties met (semi-)publieke organisaties. Als zij deze relaties hebben zijn zij meestal toezichthouder of bestuurder van deze organisaties en ook wel adviseur. Deze professionele relaties zijn er vooral met zorginstellingen, cultuurinstellingen en de gemeente – provincie.                                                                                                                                     | 4<br>Leden hebben in vergelijking met hun andere externe relaties weinig tot een redelijk aantal professionele relaties met (semi-)publieke organisaties. Zij zijn het vaakst toezichthouder of bestuurder of adviseur van deze organisaties. De leden zijn ook wel in loondienst bij deze organisaties. Deze professionele relaties zijn er vooral met zorginstellingen, de gemeente – provincie, onderwijsinstellingen en welzijnsinstellingen.                                                                                                 |
| relaties met invloedrijke mensen van (semi-)publieke organisaties      | 10<br>Voorzitters hebben in verhouding met hun andere externe relaties zeer veel relaties met invloedrijke mensen uit (semi-)publieke organisaties. Zij ontmoeten deze mensen vooral in een lokaal of regionaal overleg, vereniging of club. Ook onderhouden zij privé-relaties met deze mensen of zitten zij met hen in een ander bestuur of toezichtorgaan. Het gaat vooral om invloedrijke mensen van de gemeente-provincie, zorginstellingen en andere woningbouw-corporaties.                                 | 9<br>Leden hebben in verhouding met hun andere externe relaties zeer veel relaties met invloedrijke mensen uit (semi-)publieke organisaties. Zij ontmoeten deze mensen vooral in een lokaal of regionaal overleg, vereniging of club. Ook onderhouden zij privé-relaties met deze mensen of zitten met hen in een ander bestuur of toezichtorgaan. Het gaat vooral om invloedrijke mensen uit de gemeente-provincie en zorginstellingen, en in iets minder mate om mensen van andere woningcorporaties en uit onderwijs- en welzijnsinstellingen. |

\* De cijfers in de cellen geven het relatieve aantal relaties aan, dus vergeleken ten opzichte van elkaar. Het cijfer 0 is daarbij het minimum en het cijfer 10 het maximum.

Tabel 22 laat zien dat intern toezichthouders bij woningcorporaties vaker relaties met invloedrijke mensen van andere organisaties onderhouden dan dat zij professionele relaties met organisaties onderhouden.

Hoewel de intern toezichthouders zeer weinig professionele relaties onderhouden met vastgoedgerelateerde organisaties (als adviseur, en voorzitters ook als toezichthouder/bestuurder), onderhouden zij wel redelijk tot veel relaties met invloedrijke mensen van vastgoedgerelateerde organisaties. Zij ontmoeten deze mensen vooral in een lokaal of regionaal overleg, vereniging of club. Minder vaak onderhouden zij privé-relaties met deze mensen, en nog minder vaak zitten zij met deze mensen in een ander bestuur of toezichtorgaan.

De intern toezichthouders onderhouden weinig tot een redelijk aantal professionele relaties met organisaties in de (semi-)publieke sector (als toezichthouder/bestuurder of adviseur, en de leden ook wel in loondienst), maar zij doen dit wel meer dan met vastgoedgerelateerde organisaties.

Veruit de meeste externe relaties van de intern toezichthouders zijn relaties met invloedrijke mensen van (semi-)publieke organisaties (zeer veel). Zij ontmoeten deze mensen vooral in een lokaal of regionaal overleg, vereniging of club. Ook onderhouden zij privé-relaties met deze mensen of zitten met hen in een ander bestuur of toezichtorgaan. Het gaat vooral om invloedrijke mensen van de gemeente-provincie, en zorginstellingen en andere woningcorporaties. Leden hebben ook relaties met invloedrijke mensen van onderwijs- en welzijnsinstellingen – meer dan de voorzitters.

## **4.5 Invulling van het interne toezicht, motivatie en evaluatie**

Met behulp van een aantal stellingen zijn we zowel bij de voorzitters als bij de leden nagegaan in hoeverre ze 1) opgewassen zijn tegen het bestuur, 2) kritische vragen stellen aan het bestuur, 3) vooral gericht zijn op de financiële en bedrijfseconomische prestaties van de woningcorporatie én 4) oog hebben voor maatschappelijke of volkshuisvestelijke doelen bij het interne toezicht.

Zij konden hiervoor een vijfpuntsschaal invullen:

- 1 helemaal niet van toepassing
- 2 niet van toepassing
- 3 neutraal
- 4 van toepassing
- 5 volledig van toepassing.

Het bleek mogelijk om hiervoor voldoende betrouwbare en valide schalen te construeren, zie voor de verantwoording van de schaalconstructie de website van de VTW ([www.vtw.nl](http://www.vtw.nl)). Voor de drie stellingen waarmee we wilden nagaan in hoeverre de voorzitters en de leden oog hebben voor maatschappelijke of volkshuisvestelijke doelen bij het interne toezicht bleek het niet mogelijk een schaal te construeren. Daarom rapporteren we deze drie stellingen afzonderlijk.

Wanneer er in onderstaande tabel een score staat hoger dan 3,0 achten de voorzitters respectievelijk de leden de stelling op hen van toepassing.

Tabel 23: *Invulling van het interne toezicht door voorzitters en leden van de raad*

|                                                                                                                                        | In hoeverre van toepassing voor voorzitters? | In hoeverre van toepassing voor leden? |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------|
| De toezichthouder is opgewassen tegen het bestuur                                                                                      | 4,0                                          | 3,8                                    |
| De toezichthouder stelt kritische vragen aan het bestuur                                                                               | 4,2                                          | 4,0                                    |
| De toezichthouder is vooral gericht op de financiële en bedrijfseconomische prestaties van de woningcorporatie                         | 2,9                                          | 2,9                                    |
| – de toezichthouder houdt bij het toezicht op de financiën steeds de volkshuisvestelijke doelen van de corporatie voor ogen            | 4,2                                          | 4,2                                    |
| – de toezichthouder stelt vragen aan het bestuur over het maatschappelijk rendement van investeringen                                  | 4,0                                          | 3,9                                    |
| – De toezichthouder ziet goede financiële prestaties van de corporatie als een middel om maatschappelijke doelstellingen te realiseren | 4,1                                          | 4,1                                    |

Intern toezichthouders bij woningcorporaties geven aan opgewassen te zijn tegen het bestuur en kritische vragen te stellen aan het bestuur.

De intern toezichthouders geven ook aan *niet* vooral gericht te zijn op de financiële en bedrijfseconomische prestaties van de woningcorporatie. Hierbij sluit aan dat zij aangeven wél oog te hebben voor maatschappelijke of volkshuisvestelijke doelen bij het interne toezicht.

We constateren dat de voorzitters en leden onderling nauwelijks verschillen in bovenstaande zaken.

We hebben de voorzitters en de leden naar hun motivatie gevraagd om intern toezichthouder te zijn bij een woningcorporatie. Exploratieve factoranalyse wijst uit dat we twee soorten motivaties kunnen onderscheiden: een bestuurlijk-inhoudelijke motivatie en een maatschappelijke motivatie (zie tabel 24).

We hebben de voorzitters en leden gevraagd in hoeverre zij vinden dat deze motivatie op hen van toepassing is. Zij konden hiervoor een vijfpuntsschaal invullen:

- 1 helemaal niet van toepassing
- 2 niet van toepassing
- 3 neutraal
- 4 van toepassing
- 5 volledig van toepassing.

Wanneer er in onderstaande tabel een score staat hoger dan 3,0 achten de voorzitters respectievelijk de leden deze motivatie op hen van toepassing.

Tabel 24: *Motivatie voor het toezichthouderschap bij een woningcorporatie*

|                                                                       | In hoeverre van toepassing voor voorzitters? | In hoeverre van toepassing voor leden? |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Bestuurlijk-inhoudelijke motivatie</b>                             |                                              |                                        |
| Omdat ik de volkshuisvesting interessant vind                         | 4,2                                          | 4,1                                    |
| Omdat ik financiële en bedrijfseconomische processen interessant vind | 3,3                                          | 3,5                                    |
| Omdat ik graag een bestuurlijke functie vervul                        | 3,2                                          | 3,3                                    |
| Omdat ik ervan leer                                                   | 3,1                                          | 3,5                                    |
| Omdat ik vastgoed interessant vind                                    | 2,8                                          | 3,2                                    |
| Omdat het mijn netwerk vergroot                                       | 2,8                                          | 3,1                                    |
| Omdat het extra inkomsten oplevert                                    | 2,1                                          | 2,2                                    |
| <b>Maatschappelijke motivatie</b>                                     |                                              |                                        |
| Omdat ik goede dingen wil realiseren in de volkshuisvesting           | 4,3                                          | 4,2                                    |
| Omdat ik me betrokken voel bij huurders / bewoners                    | 3,7                                          | 3,9                                    |
| Omdat ik dat een maatschappelijke plicht vind                         | 3,7                                          | 3,6                                    |

We constateren dat vooral een maatschappelijke motivatie een rol speelt bij intern toezichthouders van woningcorporaties. Zowel voorzitters als toezichthouders vinden de motivaties 'omdat ik goede dingen wil realiseren in de volkshuisvesting', 'omdat ik me betrokken voel bij huurders/bewoners en 'omdat ik dat een maatschappelijke plicht vind' van toepassing op zichzelf (waardering rond de 4: van toepassing).

De bestuurlijk-inhoudelijke motivatie speelt een neutrale rol bij intern toezichthouders van woningcorporaties. Zowel voorzitters als leden vinden de inhoudelijke motivatie 'omdat ik de volkshuisvesting interessant vind' van toepassing op zichzelf (waardering 4: van toepassing).

Bij de leden speelt de motivatie 'omdat ik financiële en bedrijfseconomische processen interessant vind' daarbij ook nog een rol (waardering afgerond 4: van toepassing).

Over de andere bestuurlijk-inhoudelijke motivaties zijn de voorzitters en leden neutraal (rond de 3: neutraal) over of het op hen van toepassing is.

Zowel de voorzitters als de leden geven aan dat de bestuurlijk-inhoudelijke motivatie 'omdat het extra inkomsten oplevert' niet op hen van toepassing is (afgerond 2: niet van toepassing).

Tabel 25: *Evaluatie van het individuele functioneren in de raad*

|             | percentage |
|-------------|------------|
| Voorzitters | 76         |
| Leden       | 76         |

Van ruim driekwart (76%) van alle intern toezichthouders bij woningcorporaties (voorzitters en leden) is het individuele functioneren in de raad gedurende de afgelopen twee jaar geëvalueerd.

## 4.6 Het functioneren van het interne toezicht

In deze paragraaf wordt in de eerste subparagraaf gerapporteerd over hoe de raden hun toezicht- advies en werkgeverstaak vormgeven. In subparagraaf 4.6.2 wordt beschreven hoe de raden de meervoudige verantwoording vormgeven.

### 4.6.1 Vormgeving van toezicht-, advies- en werkgeverstaak door de raden

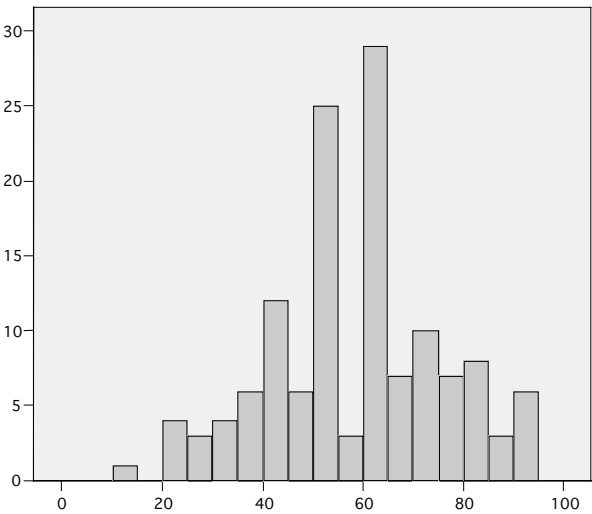
Tabel 26: *Verdeling van de totaal bestede tijd over de drie taken van de raad*

|                                            | Percentage                    |
|--------------------------------------------|-------------------------------|
| Toezicht houden                            | 56 (minimaal 12, maximaal 95) |
| Adviseren                                  | 31 (minimaal 5, maximaal 90)  |
| Werkgever van de (directeur-)bestuurder(s) | 13 (minimaal 0, maximaal 33)  |

In de raden wordt gemiddeld genomen meer dan de helft van de tijd (56%) besteed aan 'toezicht houden'. Gemiddeld krap een derde (31%) van de tijd besteden de raden aan adviseren. Aan de taak 'werkgever van de (directeur-)bestuurder(s)' wordt gemiddeld genomen de minste tijd besteed: 13%.

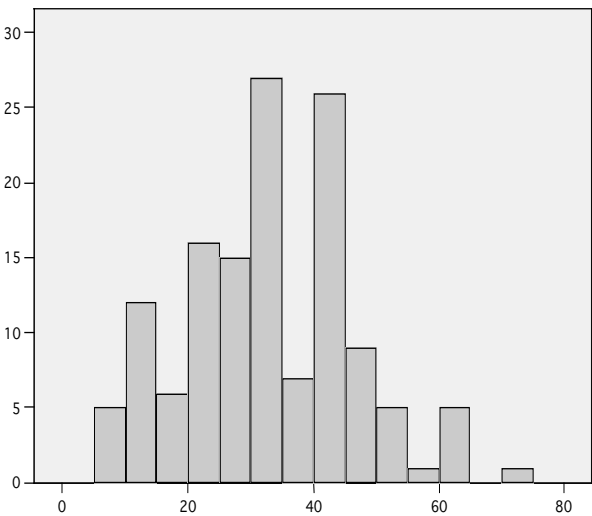


Figuur 27: Tijdsbesteding van de raden aan 'toezichhouden' (verticaal: aantal raden, horizontaal percentage van de totaal te besteden tijd)



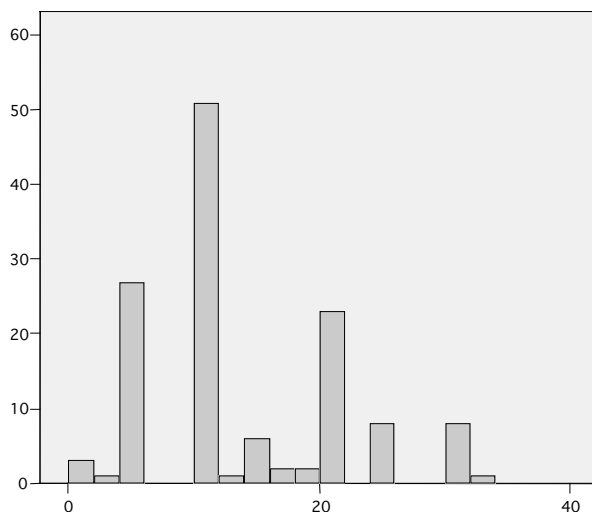
In figuur 27 is te zien dat de meeste raden van toezicht 60% van hun totaal te besteden tijd bezig zijn met toezicht houden.

Figuur 28: Tijdsbesteding van de raden aan 'adviseren' (verticaal: aantal raden, horizontaal percentage van de totaal te besteden tijd)



In figuur 28 is te zien dat de meeste raden van toezicht 30% van hun totaal te besteden tijd bezig zijn met adviseren, maar dat ook veel raden dit 50% van de tijd doen.

Figuur 29: Tijdsbesteding van de raden aan 'werkgever van de (directeur-)bestuurder(s)'  
(verticaal: aantal raden, horizontaal percentage van de totaal te besteden tijd)



In figuur 29 is te zien dat de meeste raden van toezicht 10% van hun totaal te besteden tijd aan de werkgeverstaak besteden. Ook besteden veel raden van toezicht 4% van hun totaal te besteden tijd aan de werkgeverstaak of juist 20% van de totaal te besteden tijd.

Tabel 30: Verwerft de raad zelf actief informatie?

|                                                             | Percentage |
|-------------------------------------------------------------|------------|
| Nee                                                         | 4          |
| Ja, bij het bestuur                                         | 89         |
| Ja, bij de externe accountant                               | 85         |
| Ja, bij huurders / bewoners                                 | 60         |
| Ja, bij de VTW                                              | 50         |
| Ja, bij Aedes                                               | 50         |
| Ja, bij de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging | 48         |
| Ja, bij de eerste managementlaag in de corporatie           | 43         |
| Ja, bij externe adviseurs                                   | 39         |
| Ja, bij gemeente of provincie                               | 34         |
| Ja, bij het CFV                                             | 28         |
| Ja, bij staffunctionarissen in corporatie                   | 20         |
| Ja, bij het Ministerie van VROM                             | 17         |
| Ja, bij de huurdersbond                                     | 13         |
| Ja, anders                                                  | 4          |

Nagenoeg alle raden (96%) verwerven zelf actief informatie. De raden verwerven vooral zelf actief informatie bij het bestuur van de corporatie (89%) en bij de externe accountant (85%). Drie vijfde van de raden (60%) verwerft zelf actief informatie bij huurders/bewoners. De helft van de raden (48-50%) verwerft zelf actief informatie bij de VTW, Aedes en bij de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging. Een derde tot twee vijfde (34-43%) verwerft zelf actief informatie bij de eerste managementlaag in de corporatie, bij externe adviseurs en bij gemeente of provincie. Minder dan een derde van de raden verwerft zelf actief informatie bij het CFV (28%), bij staffunctionarissen in corporatie (20%), bij het Ministerie van VROM (17%) en bij de huurdersbond (13%).

Tabel 31: *Heeft de raad een toezichtskader vastgesteld (indicatoren voor het houden van toezicht)?*

|     | Percentage |
|-----|------------|
| Ja  | 62         |
| Nee | 38         |

Drie vijfde van de raden (62%) heeft een toezichtkader vastgesteld oftewel hanteert indicatoren voor het houden van toezicht. Twee vijfde van de raden (38%) doet dit niet.

Tabel 32: *Kent de raad commissies?*

|                                               | Percentage |
|-----------------------------------------------|------------|
| Nee                                           | 57         |
| Van de 43% die wel commissies kent, zijn dit: |            |
| een auditcommissie                            | 25         |
| een remuneratiecommissie                      | 27         |
| een benoemingscommissie                       | 23         |
| overige commissies                            | 25         |

Bijna drie vijfde van de raden (57%) kent geen commissies. Twee vijfde van de raden (43%) kent wel commissies. Een kwart (23 – 27%) van deze raden heeft een auditcommissie, en/of een remuneratiecommissie en/of een benoemingscommissie.

Tabel 33: Welke adviezen of aanbevelingen neemt de raad in acht?

|                                                            | Percentage |
|------------------------------------------------------------|------------|
| Geen                                                       | 1          |
| De Governance Code Woningcorporaties                       | 93         |
| De aanbevelingen van de Commissie Glasz <sup>5</sup>       | 76         |
| Het advies van de Commissie Izeboud <sup>6</sup>           | 73         |
| De aanbevelingen uit de Corporatie Governance van Deloitte | 34         |
| Anders                                                     | 2          |

We constateren dat nagenoeg alle raden (93%) de Governance Code Woningcorporaties in acht neemt. Driekwart (76%) neemt ook de aanbevelingen van de Commissie Glasz in acht. Krap driekwart (73%) volgt het advies van de Commissie Izeboud. Een derde van de raden neemt de aanbevelingen uit de Corporatie Governance van Deloitte in acht.

Tabel 34: Bepaalt de raad de hoogte en structuur van de bezoldiging van de (directeur-)bestuurder(s) van de corporatie?

|     | Percentage |
|-----|------------|
| Ja  | 97         |
| Nee | 3          |

We constateren dat nagenoeg alle raden (97%) de hoogte en de structuur van de bezoldiging van de (directeur-)bestuurder(s) bepalen.

Tabel 35: Kent de beloningsstructuur voor de (directeur-)bestuurder(s) van de corporatie een variabel, van behaalde prestaties afhankelijk, deel?

|     | Percentage |
|-----|------------|
| Ja  | 41         |
| Nee | 59         |

Twee vijfde (41%) van de raden hanteert een beloningsstructuur voor de (directeur-)bestuurder(s) van de corporatie met een variabel, van behaalde prestaties afhankelijk, deel.

Tabel 36: Voert de voorzitter van de raad apart overleg met de (directeur-)bestuurder / voorzitter van het bestuur?

|                                                                               | Percentage |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Nee                                                                           | 4          |
| Ja, over de opzet van de agenda van de vergaderingen van de raad              | 27         |
| Ja, over inhoudelijke onderwerpen die besproken worden in de raad             | 26         |
| Ja, over inhoudelijke onderwerpen die <i>niet</i> besproken worden in de raad | 16         |
| Ja, over het functioneren van de raad als geheel                              | 9          |
| Ja, over het functioneren van het bestuur als geheel                          | 10         |
| Ja, over individuele (directeur-)bestuurders                                  | 5          |
| Ja, over het functioneren van individuele leden van de raad                   | 2          |
| Ja, anders                                                                    | 1          |

Bij bijna alle raden (96%) voert de voorzitter van de raad apart overleg met de (directeur-)bestuurder/voorzitter van het bestuur. In een kwart van de gevallen gaat dat over de opzet van de agenda van de vergaderingen van de raad (27%) en over inhoudelijke onderwerpen die besproken worden in de raad (26%).

In 16% van de gevallen gaat dat overleg over inhoudelijke onderwerpen die niet besproken worden in de raad.

Bij 10% gaat het over het functioneren van het bestuur (10%) of de raad als geheel (9%) en veel minder over individuele (directeur-)bestuurders (5%) of individuele leden van de raad (2%).

Tabel 37: Is het functioneren van de raad als geheel gedurende de afgelopen twee jaar geëvalueerd (zelfevaluatie)?

|                                                                                    | Percentage |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Ja                                                                                 | 90         |
| Ja, en de resultaten hebben geleid tot aanpassing van de samenstelling van de raad | 22         |

Bijna alle raden (90%) hebben hun functioneren de afgelopen twee jaar geëvalueerd. Bij een vijfde van die raden (22%) heeft deze zelfevaluatie geleid tot aanpassing van de samenstelling van de raad.

## 4.6.2 Meervoudige verantwoording door de raden

We hebben de voorzitters gevraagd hoe belangrijk zij externe belanghebbenden (stakeholders of belanghouders) vinden als het gaat om hun oordeel over de prestaties van hun corporatie. Zij konden hiervoor een vijfpuntsschaal invullen:

- 1 zeer onbelangrijk
- 2 onbelangrijk

- 3 neutraal
- 4 belangrijk
- 5 zeer belangrijk

Wanneer er in onderstaande tabel een score staat hoger dan 3,0 dan achten de voorzitters de stakeholders belangrijk.

Tabel 38: *Het belang van het oordeel van externe belanghebbenden over de prestaties van de corporatie*

|                                    | Hoe belangrijk? |
|------------------------------------|-----------------|
| Huurders / bewoners                | 4,4             |
| Gemeente                           | 4,2             |
| CFV                                | 4,2             |
| Ministerie van VROM                | 4,1             |
| WSW                                | 4,1             |
| Zorginstellingen                   | 4,1             |
| Welzijnsinstellingen               | 3,9             |
| Andere woningcorporaties           | 3,7             |
| Huurdersbond                       | 3,7             |
| Politie en Justitie                | 3,6             |
| Aedes                              | 3,6             |
| VTW                                | 3,6             |
| Banken / verzekeraars              | 3,4             |
| Onderwijsinstellingen              | 3,3             |
| Provincie                          | 3,2             |
| Sportverenigingen of -instellingen | 3,0             |
| Cultuurinstellingen                | 2,9             |
| Centra voor werk en inkomen (CWI)  | 2,9             |
| Architectenbureaus                 | 2,8             |
| Aannemers                          | 2,7             |
| Vastgoedbedrijven                  | 2,6             |

Huurder en bewoners (prioritaire stakeholders) worden het belangrijkste geacht als het gaat om hun oordeel over de prestaties van de corporatie.

Verticale stakeholders zoals de gemeenten als lokale overheid en het CFV als financieel toezichthouder namens het Rijk staan op de tweede plaats, nauw gevolgd door het Ministerie van VROM en het WSW.

De eerste horizontale stakeholder die wordt genoemd zijn zorginstellingen. Dan volgen welzijnsinstellingen, andere woningcorporaties, de huurdersbond, politie en Justitie, Aedes en de VTW. Al deze stakeholders worden belangrijk geacht als het gaat om hun oordeel over de prestaties van de corporatie (afgerond 4: belangrijk).

De voorzitters staan neutraal tegenover het oordeel over de prestaties van de corporatie van banken/verzekeraars, onderwijsinstellingen, de provincie, cultuurinstellingen, CWI's, architectenbureaus, aannemers en vastgoedbedrijven (afgerond 3: neutraal).

We hebben de voorzitters gevraagd in hoeverre zij het eens zijn met onderstaande stellingen over horizontale verantwoording. Zij konden hiervoor een vijfpuntsschaal invullen:

- 1 volledig mee oneens
- 2 mee oneens
- 3 neutraal
- 4 mee eens
- 5 volledig mee eens

Wanneer er in onderstaande tabel een score staat hoger dan 3,0 dan zijn de voorzitters het eens met de stelling.

Tabel 39: *Stellingen over horizontale verantwoording*

|                                                                     | In hoeverre mee eens? |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Onze raad bewaakt dat de corporatie:                                |                       |
| in gesprek is met gemeente en provincie                             | 4,2                   |
| in gesprek is met bewoners/huurders/klanten                         | 4,1                   |
| in gesprek is met andere maatschappelijke organisaties <sup>7</sup> | 4,0                   |
| in gesprek is met andere woningcorporaties                          | 3,8                   |
| zich verantwoordt aan bewoners/huurders/klanten                     | 4,1                   |
| zich verantwoordt aan gemeenten en provincie                        | 3,9                   |
| zich verantwoordt aan andere maatschappelijke organisaties          | 3,7                   |
| zich verantwoordt aan andere woningcorporaties                      | 2,8                   |

Tabel 39 laat zien dat raad het meest bewaakt dat de corporatie in gesprek is met gemeente en provincie, dan met bewoners/huurders/klanten, dan met andere maatschappelijke organisaties en dan met andere woningcorporaties.

Als het gaat om het bewaken van de verantwoording staan de bewoners/huurders/klanten bovenaan, gevolgd door gemeenten en provincie, gevolgd door andere maatschappelijke organisaties.

De voorzitters staan neutraal tegenover de uitspraak dat hun raad bewaakt dat de corporatie zich verantwoordt aan andere woningcorporaties.

Tabel 40: *Maakt het oordeel over de kwaliteit van de horizontale verantwoording door de corporatie onderdeel uit van de beoordeling van de (directeur-)bestuurder(s)?*

|     | Percentage |
|-----|------------|
| Ja  | 77         |
| Nee | 23         |

Bij ruim driekwart van de raden maakt het oordeel over de kwaliteit van de horizontale verantwoording door de corporatie onderdeel uit van de beoordeling van de (directeur-)bestuurder(s).

## 4.7 Werving en selectie voor de raad

Tabel 41: *Waar wordt op gelet bij het werven van een nieuw lid van uw raad?*

|                                                        | Percentage |
|--------------------------------------------------------|------------|
| Op zijn/haar kennis en competenties                    | 97         |
| Of hij/zij binnen het team past                        | 78         |
| Op zijn/haar kennis van het lokale/regionale speelveld | 62         |
| Op zijn/haar netwerk                                   | 52         |
| Op zijn/haar beschikbaarheid in tijd                   | 50         |

Bij het werven van een nieuw lid wordt in bijna alle gevallen gelet op zijn/haar kennis en competenties (97%), en in ruim driekwart van de gevallen (78%) of het nieuwe lid binnen het team past. Ook wordt in drie vijfde van de gevallen (62%) gelet op zijn/haar kennis van het lokale/regionale speelveld.

In ongeveer de helft van de gevallen (52-50%) wordt gelet op het netwerk en de beschikbaarheid in tijd van het nieuwe lid.

Tabel 42: *Welke rol speelt / spelen de (directeur-)bestuurder(s) van de corporatie bij de werving en selectie van nieuwe leden van uw raad?*

|                                    | Percentage |
|------------------------------------|------------|
| Geen rol                           | 16         |
| Een adviserende rol                | 77         |
| Het bestuur draagt kandidaten voor | 7          |
| Een beslissende rol                | 0          |

Bij de werving en selectie van nieuwe leden van de raad spelen de (directeur-)bestuurder(s) van de corporatie in 16% van de gevallen geen rol. In een ruime meerderheid van de gevallen (77%) spelen zij een adviserende rol. Het bestuur draagt zelden kandidaten voor (7%).



Tabel 43: *Via welke kanalen werft uw raad nieuwe leden? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)*

|                                                                             | Percentage |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|
| Via advertenties in dag-, week- of vakblad                                  | 61         |
| Via persoonlijke netwerken van de raad                                      | 46         |
| Via professionele netwerken van de raad                                     | 27         |
| Via professionele netwerken van de (directeur-)bestuurders                  | 13         |
| Via een algemeen wervings- en selectiebureau                                | 11         |
| Via een wervings- en selectiebureau gespecialiseerd in bepaalde doelgroepen | 11         |
| Via persoonlijke netwerken van de (directeur-)bestuurders                   | 8          |
| Via de interne organisatie                                                  | 4          |
| Anders                                                                      | 5          |
| Via een headhunter                                                          | 3          |
| Via een algemene databank                                                   | 1          |
| Via een databank gespecialiseerd in bepaalde doelgroepen                    | 1          |

Nieuwe leden voor de raad worden vooral geworven via advertenties in dag-, week- of vakblad (61%). Bij een krappe helft van de raden (46%) gebeurt dit ook via de persoonlijke netwerken van de raad.

In ruim een kwart van de gevallen (27%) worden nieuwe leden geworven via professionele netwerken van de raad.

In 13% van de gevallen worden nieuwe leden geworven via professionele netwerken van de (directeur-)bestuurders, en in 8% van de gevallen via de persoonlijke netwerken van de (directeur-)bestuurders.

Nieuwe leden voor de raad worden in 11% van de gevallen geworven via een algemeen wervings- en selectiebureau of via een wervings- en selectiebureau gespecialiseerd in bepaalde doelgroepen.

Het komt weinig voor (in 5% of minder van de gevallen) dat nieuwe leden worden geworven via een headhunter, een algemene databank of een via een databank gespecialiseerd in bepaalde doelgroepen.

Tabel 44: *Is er een statutaire benoemingstermijn voor de leden van uw raad?*

|                                       | Percentage |
|---------------------------------------|------------|
| Nee                                   | 3          |
| Ja                                    | 33         |
| Ja, met een maximaal aantal termijnen | 64         |

Bijna alle raden (97%) kennen een statutaire benoemingstermijn voor de leden van de raad. Twee derde van deze raden hanteert daarbij een maximaal aantal termijnen.

Tabel 45: *Wordt na een fusie opnieuw begonnen met het tellen van de zittingstermijnen van een toezichthouder?*

|                                                                                                          | Percentage |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Ja                                                                                                       | 44         |
| Nee, de zittingsduur in de raad of het bestuur bij de rechtsvoorgangers van deze corporatie telt ook mee | 56         |

Een krappe helft van de raden (44%) begint na een fusie opnieuw met het tellen van de zittingstermijnen van een toezichthouder.

Tabel 46: *Ontvangen leden van de raad een honorarium voor hun werkzaamheden?*

|     | Percentage |
|-----|------------|
| Ja  | 97         |
| Nee | 3          |

Bijna alle toezichthouders (97%) ontvangen een honorarium voor hun werkzaamheden.

Tabel 47: *Welke zaken zijn openbaar via het jaarverslag en/of de website?*

|                                                           | Percentage |
|-----------------------------------------------------------|------------|
| Niets                                                     | 2          |
| Gegevens over de samenstelling van de raad                | 93         |
| De hoogte van het honorarium van de leden van de raad     | 86         |
| De beloningsstructuur van het bestuur van de corporatie   | 74         |
| Nevenfuncties van de leden van de raad                    | 74         |
| Nevenfuncties van de (directeur-)bestuurders              | 50         |
| De uitkomst van de zelfevaluatie door de raad             | 44         |
| Het toetsingskader van de raad                            | 42         |
| De werkwijze voor het werven van nieuwe leden van de raad | 42         |

Bijna alle raden (93 en 86%) maken de gegevens over de samenstelling van de raad én de hoogte van het honorarium van de leden van de raad openbaar via het jaarverslag en/of de website.

Driekwart van de raden (74%) maakt ook de beloningsstructuur van het bestuur van de corporatie en de nevenfuncties van de leden van de raad openbaar via het jaarverslag en/of de website.

De helft van de raden maakt de nevenfuncties van de (directeur-)bestuurders openbaar via het jaarverslag en/of de website.

Ruim twee vijfde maakt de uitkomst van de zelfevaluatie door de raad, het toetsingskader

van de raad en de werkwijze voor het werven van nieuwe leden van de raad openbaar via het jaarverslag en/of de website.

## 4.8 Integriteit en waardering van het interne toezicht

Tabel 48: *Hoe gaat de raad om met de (schijn van) belangenverstremgeling bij één van zijn leden?*

|                                                                                              | Percentage |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Er wordt niets speciaals ondernomen                                                          | 8          |
| De toezichthouder onthoudt zich van een oordeel bij bespreking van het betreffende onderwerp | 46         |
| De relaties met de schijn van belangenverstremgeling worden verantwoord in het jaarverslag   | 26         |
| De toezichthouder onthoudt zich deelname aan de vergadering bij het betreffende onderwerp    | 23         |
| De toezichthouder treedt terug uit de raad                                                   | 20         |
| Anders                                                                                       | 9          |

Als er (schijn van) belangenverstremgeling is onthoudt de toezichthouder zich in bijna de helft van de gevallen (46%) van een oordeel bij bespreking van het betreffende onderwerp. In een kwart van de gevallen (26% en 23%) worden de relaties met de schijn van belangenverstremgeling verantwoord in het jaarverslag of onthoudt de toezichthouder zich van deelname aan de vergadering bij het betreffende onderwerp. In een vijfde van de gevallen (20%) treedt de toezichthouder terug uit de raad. Bij de (schijn van) belangenverstremgeling bij één van zijn leden wordt in 8% van de raden niets speciaals ondernomen.

Tabel 49: *Moeten de (directeur-)bestuurder(s) eventuele nevenfuncties melden aan de raad?*

|                                            | Percentage |
|--------------------------------------------|------------|
| Ja                                         | 75         |
| Ja, ook zogenaamde niet-relevante functies | 15         |
| Nee                                        | 10         |

Driekwart (75%) van de (directeur-)bestuurder(s) moeten hun eventuele nevenfuncties melden aan de raad. 15% van de (directeur-)bestuurder(s) moeten hun eventuele nevenfuncties inclusief zogenaamde niet-relevante functies melden aan de raad. Een tiende (10%) van de (directeur-)bestuurder(s) hoeft zijn eventuele nevenfuncties niet te melden aan de raad.

Tabel 50: *Moeten de leden van deze raad al hun eventuele nevenfuncties melden?*

|                                            | Percentage |
|--------------------------------------------|------------|
| Ja                                         | 73         |
| Ja, ook zogenaamde niet-relevante functies | 15         |
| Nee                                        | 12         |

Driekwart (73%) van de leden van de raad moeten hun eventuele nevenfuncties melden. 15% van de leden van de raad moeten hun eventuele nevenfuncties inclusief zogenaamde niet-relevante functies melden.

Een tiende (12%) van de leden van de raad hoeven hun eventuele nevenfuncties niet te melden aan de raad.

Tabel 51: *Is de klokkenluidersregeling van de corporatie bekend?*

|                                                                                       | Percentage |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Nee, de corporatie heeft geen klokkenluidersregeling                                  | 60         |
| Nee, de corporatie heeft wel een klokkenluidersregeling maar dat weet (bijna) niemand | 1          |
| Ja, de klokkenluidersregeling is intern bekend                                        | 34         |
| Ja, de klokkenluidersregeling is intern en extern bekend                              | 5          |

Drie vijfde (60%) van de corporaties heeft geen klokkenluidersregeling.

Vijf procent (5%) van de corporaties heeft een klokkenluidersregeling die intern en extern bekend is, een derde (34%) heeft een klokkenluidersregeling die intern bekend is en één procent (1%) van de corporaties heeft wel een klokkenluidersregeling maar dat weet (bijna) niemand.

Tabel 52: *Stelt de raad eisen aan het gedrag van de (directeur-)bestuurder(s)?*

|                                                              | percentage volgens de voorzitters | percentage volgens de leden |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Nee                                                          | 21                                | 15                          |
| Ja, regels ten aanzien van risico's op 'smeren en fêteren'   | 34                                | 49                          |
| Ja, kritische vragen omtrent risico's op 'smeren en fêteren' | 27                                | 21                          |
| Ja, op andere wijze                                          | 18                                | 15                          |

Een vijfde (21%) van de voorzitters geeft aan dat de raad geen eisen stelt aan het gedrag van de (directeur-)bestuurder(s) tegen 15% van leden.

Als de raad eisen stelt aan het gedrag van de (directeur-)bestuurder(s) gaat het volgens de voorzitters in een derde van de gevallen (34%) om regels ten aanzien van risico's op 'smeren

en fêteren', om een kwart (27%) van de gevallen om kritische vragen omtrent risico's op 'smeren en fêteren'. Volgens de leden gaat het dan iets vaker, namelijk in de helft van de gevallen (49%), om regels ten aanzien van risico's op 'smeren en fêteren' en minder vaak om kritische vragen hierover (21%).

Tabel 53: *Toetst de raad de integriteit van de (directeur-)bestuurder(s) en de organisatie?*

|                                   | percentage volgens de voorzitters | percentage volgens de leden |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Nee                               | 5                                 | 6                           |
| Ja, als de situatie daarom vraagt | 84                                | 70                          |
| Ja, systematisch                  | 16                                | 30                          |

Zowel volgens de voorzitters als de leden toetsen bijna alle raden (95% en 94%) de integriteit van de (directeur-)bestuurder(s) en de organisatie. Van de raden die dit wel doen, doet volgens de voorzitters 16% dit systematisch en 84% dit als de situatie daarom vraagt. Volgens de leden doet 30% dit systematisch en 70% als de situatie daarom vraagt.

Tabel 54: *Welke kritische vragen over integriteit zijn er gedurende de afgelopen twee jaar door uw raad gesteld aan de (directeur-)bestuurder?*

|                   | percentage volgens de voorzitters | percentage volgens de leden |
|-------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Geen              | 65                                | 58                          |
| Specifieke vragen | 35                                | 42                          |

Volgens twee derde van de voorzitters (65%) en 58% van de leden heeft hun raad gedurende de afgelopen twee jaar geen kritische vragen over integriteit gesteld aan de (directeur-)bestuurder.

Tabel 55: *Worden de voorzitters van de raad wel eens in de 'verleiding' gebracht door externe relaties van de corporatie?*

|                                                      | Percentage |
|------------------------------------------------------|------------|
| Nee                                                  | 91         |
| Ja, door uitnodigingen voor evenementen <sup>a</sup> | 4          |
| Ja, door deelname aan etentjes                       | 4          |
| Ja, door aanbieden van geschenken                    | 1          |
| Ja, door aanbieden van geld                          | 0          |
| Ja, op andere wijze                                  | 0          |

Het merendeel van de voorzitters (91%) geeft aan niet in de 'verleiding' te worden gebracht door externe relaties van de corporatie. Als dit wel het geval is, is het door uitnodigingen voor evenementen (4%), door deelname aan etentjes (4%) en door aanbieden van geschenken (1%).

Tabel 56: *Worden de leden wel eens in de 'verleiding' gebracht door externe relaties van de corporatie?*

|                                       | percentage volgens de leden zelf | percentage volgens de voorzitters |
|---------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| Nee / Niets van bekend                | 99                               | 94                                |
| Ja, door uitnodigingen voor evenement | 1                                | 4                                 |
| Ja, door aanbieden van geschenken     | 0                                | 1                                 |
| Ja, door deelname aan etentjes        | 0                                | 1                                 |
| Ja, door aanbieden van geld           | 0                                | 0                                 |

Bijna alle leden (99%) geeft aan niet in de 'verleiding' te worden gebracht door externe relaties van de corporatie. Als dit wel het geval is, is het door uitnodigingen voor evenementen (1%).

Volgens de voorzitters worden leden wel eens in de 'verleiding' gebracht door externe relaties van de corporatie (6%) namelijk door uitnodigingen voor evenementen (4%), door deelname aan etentjes (1%) en door aanbieden van geschenken (1%).

tabel 57: *Waardering van het interne toezicht*

|                                                                                            | rapportcijfer door voorzitters | rapportcijfer door leden |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| De effectiviteit van het functioneren van de voorzitter in de raad                         | 7,6                            | 7,5                      |
| De effectiviteit van het functioneren van de leden in de raad                              | 7,2                            | 7,2                      |
| De effectiviteit van het functioneren van het interne toezicht in de hele corporatiesector | 6,9                            | 7                        |
| De integriteit van de eigen woningcorporatie                                               | 8,3                            | 8,8                      |
| De integriteit van de hele corporatiesector                                                | 6,9                            | 6,6                      |

We constateren dat zowel de voorzitters als de leden de effectiviteit van het functioneren van de voorzitters in de raad hoger met een hoger rapportcijfer beoordelen (respectievelijk een 7,6 en een 7,5) dan de effectiviteit van het functioneren van de leden in de raad (7,2).

Ook constateren we dat zowel de voorzitters als de leden de integriteit van de eigen corporatie met een beduidend hoger rapportcijfer waarderen (respectievelijk een 8,3 en een 8,8) dan de integriteit van de hele corporatiesector (respectievelijk een 6,9 en een 6,6).

## Noten Hoofdstuk 4

- 1 CFV (2007). Jaarverslag 2006. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting, p. 26.
- 2 CFV (2006a). Verslag financieel toezicht woningcorporaties, verslagjaar 2005. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting. En: CFV (2006b). Van reflectie naar rekenschap. Kwaliteit van de verantwoording door het interne toezicht bij woningcorporaties. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- 3 Advocatuur, advies, accountancy, etc.
- 4 Met uitzondering van zakelijke dienstverlening
- 5 De aanbevelingen van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties (Cie Glasz)
- 6 Het advies arbeidsvoorwaarden statutair directeurs woningcorporaties van de Commissie Izeboud
- 7 Zorg, welzijn, cultuur, sport, onderwijs, sociale zekerheid
- 8 Voetbal, concert, etc.

# 5 Conclusies

*door Edith Hooge en Jan Kees Helderman*

## 5.1 Inleiding

Woningcorporaties, zo stelden we in hoofdstuk 2, hebben zich in de afgelopen honderd jaar ontwikkeld van verenigingen *van* stakeholders tot maatschappelijke ondernemingen *voor* stakeholders. Ook in andere sectoren doen zich deze ontwikkelingen voor.

Recente voorstellen om de maatschappelijke onderneming in het Burgerlijk Wetboek op te nemen wijzen er eveneens op dat er in Nederland een nieuwe institutie aan het ontstaan is: de maatschappelijke onderneming.

De maatschappelijke onderneming past goed in de Nederlandse traditie en bestuurscultuur van maatschappelijke zelfsturing en subsidiariteit. Haar historische wortels zijn gelegen in de gilden en verenigingen van de 19<sup>e</sup> eeuw. In de vroege 20<sup>ste</sup> eeuw, met de invoering van sociale wetgeving, kregen dergelijke verenigingen een taak in de uitvoering van sociaal beleid en maatschappelijke dienstverlening. De historisch institutionele condities waren in Nederland bij uitstek gunstig voor de ontwikkeling van een sterk maatschappelijk middenveld na de Tweede Wereldoorlog. Uit dat maatschappelijke middenveld ontwikkelde zich in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw de maatschappelijke onderneming. Zo drukt de traditie van maatschappelijke zelfsturing en het institutionele verleden van de Nederlandse verzorgingsstaat nog altijd haar stempel op het heden en de toekomst.

Tegelijkertijd is de maatschappelijke onderneming een nieuw verschijnsel. Zij markeert wel degelijk een volgende fase in de ontwikkeling van maatschappelijke zelfsturing. Zij verschilt bijvoorbeeld van het hecht georganiseerde maatschappelijk middenveld in de grotere autonomie van de individuele onderneming ten opzichte van haar koepelorganisatie of belangenbehartiger, de overheid, en de burger. Huurders (of patiënten en leerlingen) zijn klanten geworden. De oude verzuilde intermediaire structuren zijn ontmanteld.

In de woningcorporatiesector heeft een kanteling plaatsgevonden van een centralistisch georganiseerd bestel met intermediaire koepelorganisaties naar een verzelfstandigde branche van meer autonome maatschappelijke ondernemingen. De corporatistische relaties met de overheid zijn gedeeltelijk ontmanteld en ontvlochten. De externe toezichthouders ontwikkelden zich van corporatistisch ingerichte organen tot zelfstandige bestuurs organen (ZBO's): op afstand van de politiek en van de sector. In de jaren negentig van de vorige eeuw werden de voorzitters van de woningbouwvereniging professionele bestuurders en managers en daarna ook maatschappelijk ondernemers. Maatschappelijke ondernemingen zijn in toenemende mate gaan lijken op particuliere ondernemingen. Tegen deze achtergrond bezien is de enorme aandacht voor de kwaliteit van het interne toezicht begrijpelijk. Maar wie zijn die toezichthouders en zijn zij in staat om 'goed bestuur' te waarborgen? Hoe staat het interne toezicht van woningcorporaties er voor? Met die vraag zijn wij dit onderzoek voor de Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties begonnen.



## 5.2 Reflectie op het onderzoek

Het is bijna onmogelijk om de vraag naar de stand van zaken van het interne toezicht bij woningcorporaties onbevooroordeeld tegemoet te treden. Want de laatste jaren is het toezicht in snel tempo gepolitiseerd geraakt.

In de oordeelsvorming over intern toezicht bij woningcorporaties zijn grofweg twee posities waar te nemen. Van de zijde van woningcorporaties en de brancheorganisatie Aedes lijkt intern toezicht vooral te worden beschouwd als een (aantrekkelijk) alternatief voor het externe toezicht. Wanneer het interne toezicht op orde is, kan het externe toezicht worden versoerd of zelfs grotendeels ontmanteld. Een groter accent op intern toezicht leidt ook tot de vaak bepleite verschuiving van verticale verantwoording (overheid) naar horizontale verantwoording (maatschappelijke belangenhouders). De legitimatie van woningcorporaties verloopt dan niet meer zozeer langs politiekdemocratische lijnen, maar wordt vooral verkregen via de maatschappelijke stakeholders in de omgeving. De 'license to operate' wordt dan uit de samenleving gehaald. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting en de Commissie Schilder wijzen er, op basis van hun onderzoek echter op, dat het interne toezicht nog een lange weg te gaan heeft alvorens het deze ambities kan waarmaken.

Ook zijn er geluiden te horen dat het toezicht onder toezicht zou moeten. Daarnaast is er de meer principiële kritiek dat omdat het interne toezicht bij woningcorporaties zich buiten het politiekdemocratische systeem bevindt, het per definitie niet gelegitimeerd is om haar taak uit te voeren.

Daarnaast bestaan er nog de vele mythes over het interne toezicht. Zo zou het interne toezicht teveel gericht zijn op de financiële continuïteit van de maatschappelijke onderneming, terwijl de oriëntatie op maatschappelijke inhoudelijke prestaties van woningcorporaties onvoldoende is ontwikkeld. Daarnaast zouden de raden van toezicht onvoldoende representatief zijn voor de meervoudige belangen die zij moeten behartigen of zelfs zouden moeten vertegenwoordigen. Ook zouden de raden ongezonde, bijna cliëntelistische relaties onderhouden met de bestuurders van de maatschappelijke onderneming. De huurderscommissarissen zouden een eenzame positie bekleden binnen de raad van toezicht en in de raden van toezicht zou het ontbreken aan maatschappelijke en politieke zwaargewichten – vooral als het gaat om de voorzitters. Echt kritische personen zouden systematisch worden geweerd uit de raden van toezicht. Er zou een bedenkelijk hechte relatie zijn tussen de vastgoedsector en de raden van toezicht van woningcorporaties. De Kaste van Regenten – die zo lang het maatschappelijke middenveld hebben bestuurd – zouden zich diep ingegraven hebben in haar posities in de raden van toezicht. Een raad van toezicht van een gemiddelde maatschappelijke onderneming is toch vooral een 'good old boys' netwerk waarvan men alleen lid kan worden via het systeem van gesloten coöptatie. Enzovoort.

De resultaten van ons onderzoek bevestigen sommige van deze mythes. Maar we zullen in dit hoofdstuk ook kritische kanttekeningen plaatsen bij die mythes. Andere mythes worden door de opbrengsten van ons onderzoek ontkracht.

Voor een belangrijk deel gebeurt dit op basis van interpretatie van de feiten die ons onderzoek heeft opgeleverd. Sceptici zullen veel van de resultaten van ons onderzoek scharen onder de categorie 'sociaal wenselijke' antwoorden. Immers, wanneer de vraag

wordt gesteld hoe belangrijk de financiële vergoeding is voor het besluit om toe te treden tot een raad van toezicht, antwoordt toch iedere sociaal aangepaste toezichthouder dat dit nauwelijks een rol heeft gespeeld! Of neem de vragen over of men voldoende is opgewassen tegen de bestuurders. Welke toezichthouder zal hier ontkennend op antwoorden? Er zullen zeker sociaal wenselijke antwoorden voorkomen in ons onderzoek. Maar dan nog is een aantal resultaten opvallend. Als al twee derde van de voorzitters aangeeft dat er de afgelopen twee jaar geen kritische vragen zijn gesteld over integriteit, hoe groot zal het percentage dan zijn wanneer rekening wordt gehouden met sociale wenselijkheid? We menen dan ook dat ons onderzoek een reëel beeld geeft van de stand van zaken rondom het interne toezicht. Onze institutionele verkenning in hoofdstuk 2 en onze conceptuele verkenning van intern toezicht in hoofdstuk 3 vormen de basis voor de interpretatie van de resultaten ervan.

### 5.3 Samenstelling van de raad

Het grootste vooroordeel over raden van toezicht wordt in dit onderzoek bevestigd. De gemiddelde raad van toezicht is een raad van 'oude witte mannen'. Die ietwat denigrerende typering is overigens niet van onszelf, maar van de brancheorganisatie Aedes. In de woningcorporatiesector wordt nadrukkelijk gestreefd naar een gevarieerde samenstelling van de raden van toezicht en in dat kader stelde Aedes onomwonden dat er een einde moest komen aan de oudewittemannenraad. Niet dat oude witte mannen niet wijs zijn, maar er is andere wijsheid én vooral meer diversiteit in de toezichthoudende organen nodig. Meervoudige verantwoording begint bij het binnenhalen van meervoudige kritische oriëntaties en tegengeluiden in de raad zelf. Het beeld dat uit de enquête komt is wat dat betreft weinig hoopgevend.

De resultaten van het onderzoek laten zien dat de raden van toezicht bij woningcorporaties op dit moment zeer homogeen zijn samengesteld. De raden worden gedomineerd door hoogopgeleide mannen van ongeveer 60 jaar, werkzaam in de zakelijke dienstverlening en het bedrijfsleven of de (semi-)publieke sector of gepensioneerd. Maar liefst een derde van alle raden bestaat alleen uit mannen. De vrouwen die deel uitmaken van twee derde van de raden, zitten meestal als enige vrouw in de raad. Als er meer vrouwen in de raad zitten, dan vormen zij meestal de minderheid. We hebben niet onderzocht of deze vrouwen toevallig ook huurderscommissaris zijn, maar zou dat het geval zijn, dan maakt dat hun positie extra eenzaam. In de nabije toekomst zou dit beeld overigens kunnen veranderen. Immers, eind 2009 moet ongeveer twintig procent van de intern toezichthouders zijn vervangen. Het is echter de vraag of dit homogene beeld in de toekomst in de praktijk ook echt gevarieerder zal worden wat betreft sekse of leeftijd.

De resultaten van de enquête stemmen niet hoopvol wat dit punt betreft. Ten eerste wensen de huidige voorzitters van de raden wel meer vrouwen in de raad, maar een situatie waarin het aantal vrouwen minimaal gelijk is aan het aantal mannen wordt niet nadrukkelijk nagestreefd. De voorzitters vinden het ook wenselijk dat er meer leden onder de 50 jaar en minder leden boven de 60 jaar in de raad zitten, maar het aantal leden tussen de 50 en 59 jaar mag wat hen betreft gelijk blijven. Ten tweede hanteert maar liefst een derde van de

raden geen maximaal aantal termijnen voor de leden van de raad. Deze leden kunnen dus langer blijven zitten. Ten derde is het bij bijna de helft van de raden gebruikelijk om opnieuw te beginnen met tellen van de zittingstermijnen na een fusie. Gezien het grote aantal fusies in de sector biedt dit voor veel toezichthouders ook een kans om langer te blijven zitten. Ten vierde worden nieuwe leden geworven op een wijze die zweeft tussen gesloten en open coöptatie, terwijl al jaren wordt gepleit voor een zeer open vorm van coöptatie om de variëteit in de raden te vergroten. Tot slot wordt bij het werven van nieuwe leden slechts sporadisch gebruik gemaakt van een wervingsbureau of databank die gespecialiseerd is in bepaalde doelgroepen. Gezien de zeer homogene samenstelling van de raden is daar wel de noodzaak toe.

Wanneer de huidige praktijken rondom zittingstermijnen en werving en selectie niet drastisch veranderen, is de kans groot dat de vrijkomende plaatsen tot 2009 weer zullen worden ingenomen door witte mannen van ongeveer 60 jaar, werkzaam in de zakelijke dienstverlening en het bedrijfsleven of de (semi-)publieke sector of gepensioneerd. Een grotere diversiteit binnen de raden vraagt om structurele maatregelen, zoals die nu ook in de governancecode voor woningcorporaties zijn vastgelegd. Ten eerste zullen alle raden een maximaal aantal termijnen voor hun leden moeten vaststellen. Ten tweede moet men na een fusie niet opnieuw beginnen met het tellen van de zittingstermijnen. En ten derde zouden raden van toezicht een meer open vorm van coöptatie moeten toepassen. Dit krijgt alleen maar vorm door onafhankelijke externe personen te betrekken bij de werving en selectie, en door een zeer transparante benoemingsprocedure te doorlopen, waarbij gebruik wordt gemaakt van een profielschets en waarbij wordt geworven via speciale databanken of werving- en selectiebureau's die zich richten op de gewenste doelgroepen.

Over de oudewittemannenraad valt nog iets meer te melden. De heersende mores is dat er afwijzend wordt gereageerd op de aanwezigheid van voormalige bestuurders in een raad van toezicht. Als het wél gebeurt, dan luidt het advies om zich te beperken tot één voormalig bestuurder in de raad en hem niet de rol van voorzitter te geven. De enquête wijst echter uit dat in de meerderheid (drie vijfde) van de raden voormalig bestuurders zitten en dat ruim een kwart van de voorzitters van de raden voormalig bestuurder is. Die voormalig bestuurders zitten er meestal niet alleen, maar vaak met twee of meer. Bovendien geldt: hoe meer voormalig bestuurders er in de raad zitten, hoe vaker zij de helft of de meerderheid van de raad vormen. We concluderen dat de praktijk rondom het benoemen van voormalige bestuurders als intern toezichthouder in gaat tegen de geldende opvatting dat dit niet gewenst is. We hebben hierbij in hoofdstuk vier wel al een relaterende opmerking gemaakt. Waarschijnlijk gaat het hier niet zozeer om voormalig directeur-bestuurders zoals we die nu kennen bij woningcorporaties, maar om voormalige voorzitters of leden van een (verenigings)bestuur van een corporatie als voorloper van een raad van toezicht of raad van commissarissen. Vaak oefenden deze besturen al in meerdere of mindere mate een toezichthoudende rol uit. De in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.6.6) genoemde nadelen gelden wellicht in minder zware mate voor dit type voormalig bestuurders, afhankelijk van in hoeverre het toenmalige bestuur een toezichthoudende rol op zich nam.

Een te dominante aanwezigheid van voormalige bestuurders in de raden kan alleen worden tegengegaan wanneer de voorzitters die voormalig bestuurder zijn, hun voorzittersrol neerleggen en gewoon lid worden van de raad. Een andere maatregel zou kunnen zijn dat leden van de raad die voormalig bestuurder zijn, per definitie niet worden herbenoemd. Men zou ook kunnen kiezen voor de regel dat nieuw te werven leden geen voormalig bestuurders zijn, althans niet bij deze maatschappelijke onderneming. En tot slot, in geval van fusie, worden bestuurders voor wie geen plaats meer is in het nieuwe bestuur niet automatisch lid van de nieuwe raad van toezicht. Mochten er na een fusie toch voormalig bestuurders in de raad plaatsnemen, dan zou het nut hiervan inhoudelijk moeten worden onderbouwd, beperkt hun aantal zich tot één en is hij of zij nooit voorzitter.

## **5.4 Interne taakopvatting van de raad van toezicht**

Waar houden toezichthouders zich mee bezig, waar houden zij toezicht op en hoe toetsen zij hun eigen werk? In hoofdstuk 3 hebben we vier taken voor het interne toezicht van een maatschappelijke onderneming onderscheiden: de toezichttaak, de adviestaak, de werkgeverstaak en de taak van verbinding leggen met de samenleving. Hieronder gaan we in op de eerste drie – klassieke – toezichttaken. Dat zijn taken die ook bij normale ondernemingen voorkomen. De maatschappelijke verbindingstaak heeft vooral te maken met de maatschappelijke positie van de maatschappelijke onderneming, daarover komen we nog te spreken in paragraaf 5.5.

Als het gaat om de toezichtstaak concluderen we dat in vergelijking met resultaten uit eerder onderzoek raden van toezicht steeds vaker een formeel toezichtkader hanteren. De resultaten van de enquête laten zien dat een ruime meerderheid van de raden een toezichtkader hanteert en dit openbaar maakt via het jaarverslag en/of de website. Toch hanteert twee vijfde van de raden nog altijd geen toezichtkader, zodat nog steeds twee vijfde van de ‘onder toezicht gestelden’ – de (directeur-)bestuurders van woningcorporaties – niet weten welke maatstaven het interne toezicht hanteert bij hun oordelen en interventies. In relatie tot de toezichtstaak concluderen we ook dat de raden zich beter bewust worden van het feit dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de informatievoorziening. Bijna alle raden verwerven zelf informatie bij het bestuur van de corporatie en bij de externe accountant. Huurders en bewoners zijn bij het merendeel van de raden ook in beeld als bron voor actieve informatieverwerving, maar de huurdersbond juist bijna niet. De helft van de raden verwerft ook zelf informatie bij andere actoren, hetzij intern (bij de ondernemingsraad) hetzij extern (bij de VTW en Aedes). De resultaten van de enquête laten zien dat een minderheid van de raden zelf informatie verwerft bij de eerste managementlaag in de corporatie of bij staffunctionarissen of bij de externe actoren gemeente of provincie, het CFV en het Ministerie van VROM. De laatste conclusie in relatie tot de toezichtstaak luidt dat de intern toezichthouders er blijk van geven toezicht te houden in de geest van het maatschappelijk ondernemen: zij zijn niet alleen gericht op de financiële en bedrijfseconomische prestaties van de woningcorporatie, maar geven aan ook te letten op de maatschappelijke of volkshuisvestelijke doelen.

In relatie tot de adviestaak geven alle intern toezichthouders aan goed opgewassen te zijn tegen het bestuur en voldoende kritische vragen te stellen aan het bestuur. Opvallend hierbij is overigens wel dat een ruime meerderheid (58 - 65%) van de toezichthouders tegelijkertijd aangeeft geen kritische vragen over integriteit te hebben gesteld aan het bestuur de afgelopen twee jaar. Een systematische toets op integriteit door het interne toezicht bij woningcorporaties blijkt zwak ontwikkeld. Zo blijken de meeste corporaties geen klokkenluidersregeling hebben. Dit betekent dat als er een toets op integriteit is, deze toets alleen via de bestuurder loopt. Een meerderheid van de raden stelt wel eisen aan het gedrag van (directeur-)bestuurder als het gaat om 'smeren en fêteren' maar toetst dit alleen als de situatie daar om vraagt en niet systematisch. Een minderheid van de raden (35 - 42%) heeft de afgelopen twee jaar daadwerkelijk kritische vragen gesteld over integriteit aan het bestuur.

De intern toezichthouders waarderen de integriteit van de eigen woningcorporatie overigens met een dikke 8, terwijl de sector als geheel er met een nipte 7 vanaf komt. Deze resultaten wijzen erop dat de intern toezichthouders denken dat zaken als fraude, vriendjespolitiek, ongewenste praktijken rond aanbestedingen, fusies, (te) hoge salarissen en omvangrijke afkoopsommen voor vertrekkende leden van een bestuur of directie zich alleen voordoen bij andere woningcorporaties dan de corporatie waarbij zij toezicht houden. Wellicht is dat de reden dat zij weliswaar eisen stellen aan het gedrag van het bestuur, maar dat zij integriteit alleen toetsen als de situatie daarom vraagt. Het feit dat in de meeste raden de afgelopen twee jaar geen kritische vragen over integriteit zijn gesteld aan het bestuur, wijst er vervolgens op dat de meeste toezichthouders menen dat de situatie bij hun eigen corporatie niet vraagt om een toets op integriteit. De vraag rijst wel waarop toezichthouder zich dan baseren, aangezien bijna geen enkele corporatie een klokkenluidersregeling heeft. Deze constatering spoort met het beeld rondom integriteit bij woningcorporaties dat bij veel zaken rondom fraude en onregelmatigheden er al jaren geruchten de ronde doen voordat er wordt opgetreden. Kennelijk is het interne toezicht vaak onvoldoende of niet op de hoogte.

Het merendeel van de intern toezichthouders heeft scholing of cursussen gevolgd voor het werk in de raad. De helft van de scholing of cursussen die de toezichthouders volgen gaat over het functioneren van intern toezicht en over de voorzittersrol. In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat een aantal inzichten en vaardigheden die een toezichthouder nodig heeft sterk samenhangt met karakter, persoonlijkheid, ervaring en mentaliteit en draait om 'op het juiste moment het juiste weten te doen.' Het feit dat de toezichthouders vooral scholing hebben gevolgd over het functioneren van intern toezicht en over de voorzittersrol en minder over inhoudelijke kennis op het gebied van volkshuisvesting, juridische kennis, enzovoort wijst er op dat zij vooral de inzichten en vaardigheden willen leren die nauw samenhangen met hun persoonlijkheid en hen helpen om 'op het juiste moment het juiste weten te doen'. De in hoofdstuk 3 opgeworpen vraag of de scholingsprogramma's en cursussen intern toezichthouders voldoende in staat stellen deze inzichten en vaardigheden in de vingers te krijgen, naast de ook broodnodige kennis, blijkt relevant. Wellicht voorzien intensievere, meer op het persoonlijk functioneren gerichte leerprocessen zoals coaching, intervisie en reflecteren op de praktijk, in een behoefte. In de Governance Code Woningcorporaties wordt behalve een introductieprogramma voor nieuwe leden een

continu leerproces voor intern toezichthouders aanbevolen: 'De raad van commissarissen beoordeelt jaarlijks op welke onderdelen leden van de raad van commissarissen gedurende hun benoemingsperiode behoefte hebben aan nadere introductie of opleiding'.

Uit de enquête blijkt overigens ook dat veel van de raden nog steeds niet transparant zijn (in hun jaarverslag of op de website) over de uitkomst van de zelfevaluatie door de raad (90% doet dit, 44% is transparant hierover), het toetsingskader van de raad (62% heeft dit, 42% is transparant) en de werkwijze voor het verwerven van nieuwe leden van de raad (42% is transparant). Hoewel dit op zich geen nieuws is, onderstreept het wel de conclusie die het Centraal Fonds Volkshuisvesting in haar jaarverslag over 2006 trok; namelijk dat dit gebrek aan transparantie een bewuste keuze van de raden lijkt te zijn, aangezien ze indruist tegen de algemene governancenormen die binnen de woningcorporatiesector al jaren gemeengoed zijn en in de AedesCode en recent in de speciale governance code zijn vastgelegd.

## **5.5 Externe oriëntatie en meervoudige verantwoording**

Het lidmaatschap van een raad van toezicht vraagt om een behoorlijke bestuurlijke evenwichtskunst. Zo moet het interne toezicht betrokken zijn bij, en het vertrouwen winnen van verschillende stakeholders, maar tegelijkertijd moet zij haar onafhankelijkheid ten opzichte van die maatschappelijke stakeholders bewaken. In hoofdstuk 3 hebben we overigens kunnen zien dat het in het particuliere bedrijfsleven niet veel anders is. Ook daar staat de rol van het interne toezicht vaak ter discussie, omdat toezichthouders zowel de belangen van de aandeelhouders (eigenaren) moeten dienen, als die van de onderneming. Bij maatschappelijke ondernemingen ontbreken weliswaar de aandeelhouders, maar zijn veel verschillende maatschappelijke stakeholders aan te wijzen. Het interne toezicht staat voor de zware taak om de verschillende – soms conflicterende – belangen van de stakeholders af te wegen ten opzichte van de langetermijnbelangen van de onderneming (continuïteit) en het overstijgende maatschappelijke belang van de onderneming.

Dat is geen eenvoudige taak. Eigenlijk is alleen de continuïteit van de eigen onderneming relatief eenvoudig te bewaken. Maar bij maatschappelijk ondernemen is het daar nu juist niet primair om te doen. De continuïteit van de maatschappelijke onderneming staat slechts in functie van het maatschappelijke doel. Woningcorporaties zijn er niet ten behoeve van hun eigen voortbestaan, maar voor het realiseren van hun maatschappelijke opdracht. De twee andere belangenoriëntaties zijn ingewikkelder dan het bewaken van de continuïteit van de maatschappelijke onderneming. Immers, er zijn meerdere maatschappelijke stakeholders bij de maatschappelijke onderneming betrokken en sommige belangen wegen nu eenmaal zwaarder dan andere. Hoe verhouden de belangen van bewoners van een woningcorporatie zich bijvoorbeeld ten opzichte van die van een (vastgoed) vragende zorginstelling of die van de lokale en nationale overheid? Intern toezichthouders staan in een spagaat als het gaat om de relaties met stakeholders. In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat enerzijds de onafhankelijkheid van intern toezichthouders ten opzichte van de deelbelangen van de verschillende stakeholders een belangrijke voorwaarde is voor

goed maatschappelijk ondernemerschap. Anderzijds is het voor de legitimiteit van het interne toezicht heel belangrijk dat intern toezichthouders betrokken zijn bij en het vertrouwen genieten van de stakeholders. Illustratief voor deze paradoxale eisen is de situatie waarin de huurderscommissaris verkeert. Hij laveert bij uitstek in het spanningsveld tussen de vraag in hoeverre een raad van toezicht een spiegel van de maatschappij moet zijn met representanten van stakeholders of een onafhankelijk kritisch orgaan met deskundige mensen. Het verdient volgens ons dan ook aanbeveling om nader onderzoek te doen naar hoe huurderscommissarissen hun positie ervaren en vormgeven.

In de inleiding van dit boek zijn we begonnen met het beschrijven van een verschuiving in de bestuurlijke verhoudingen in de gehele non-profitsector. Het is niet langer de nationale overheid die op grond van maatschappelijke signalen de concrete doelstellingen voor de non-profitinstellingen formuleert en aan de instellingen oplegt. In plaats daarvan is het de taak van instellingen zelf om die signalen te vertalen in actie. De afgelopen jaren is in Nederland de overtuiging gegroeid dat woningcorporaties niet alleen verantwoording moeten afleggen aan de overheid, maar dat zij ook andere maatschappelijke stakeholders bij hun beleid moeten betrekken. Dit vereist een nieuw soort communicatie met de omgeving en dat is een ingrijpende verandering dan het op het eerste gezicht lijkt. Het impliceert dat instellingen een andere, veel actievere relatie met hun omgeving zullen moeten ontwikkelen. Deze omgeving heeft een 'gezicht' – of, beter, vele gezichten – in de vorm van stakeholders. In aansluiting hierop is in hoofdstuk 2 op basis van de institutionele analyse geconcludeerd dat woningcorporaties zich hebben ontwikkeld van een vereniging *van* stakeholders naar een onderneming *voor* stakeholders. Anno 2007 is belangenbehartiging en meervoudige verantwoording geen vrijblijvende zaak meer. Zo zijn de VTW en Aedes van mening dat de wensen en behoeften van de externe stakeholders herkenbaar moeten worden meegenomen bij de afwegingen van bestuur en het interne toezicht. Ook het nieuwe visitatiestelsel – waaraan deelname vanaf 2008 verplicht wordt en dat voorziet in onafhankelijke, externe en gezaghebbende audits – geeft de maatschappelijke stakeholders een expliciete rol door inzicht te geven in het presteren van de corporatie volgens de maatstaven van de stakeholders.

De resultaten van de enquête bevestigen de momenteel gepredikte verschuiving van verticale naar horizontale verantwoording gedeeltelijk.

Horizontalisering en meervoudige verantwoording staan hoog op de agenda bij de raden van toezicht. Zo maakt bij ruim driekwart van de raden het oordeel over de kwaliteit van de horizontale verantwoording door de corporatie onderdeel uit van de beoordeling van de (directeur-)bestuurder(s).

Tegelijkertijd concluderen we dat bij de prioriteitstelling in belangenbehartiging en meervoudige verantwoording niet zonder meer wordt gekozen voor horizontale verantwoording. De resultaten van de enquête wijzen uit dat bij de invulling van de meervoudige oriëntatie de horizontale stakeholders – de bredere groep van stakeholders die belang heeft bij de maatschappelijke prestaties van de corporaties (outcome) en/of daarvoor met hen moet samenwerken (mede-aanbieders van publieke dienstverlening) – duidelijk op het tweede plan staan. Uit de enquête blijkt namelijk dat woningcorporaties bij de belangenbehartiging en meervoudige verantwoording het primaat leggen bij prioritaire en verticale stakeholders, namelijk bij huurders en bewoners en bij de overheid (gemeenten,

CFV, Ministerie van VROM). De overheid is een belangrijke en bijzondere stakeholder omdat zij door middel van wet- en regelgeving het speelveld en positionering van de corporaties bepaalt. Daarnaast is de overheid een bijzondere stakeholder omdat haar besluiten en handelen langs politiekdemocratische weg tot stand komen en zijn gelegitimeerd. Woningcorporaties kunnen via verantwoording aan de overheid zichzelf indirect legitimeren langs politiekdemocratische weg. Het overstijgende maatschappelijke belang is echter nog grotendeels een abstractie die nergens concreet is gearticuleerd en genormeerd.

Uit de opsomming van externe relaties van interne toezichthouders ontstaat overigens een interessant beeld. De scheidslijnen tussen de op winst gerichte onderneming uit het bedrijfsleven en de maatschappelijk georiënteerde onderneming bestaan nog steeds, ook op het niveau van de raden van toezicht of commissarissen. Er bestaat in Nederland kennelijk een regime van professionele en ervaren maatschappelijke bestuurders en toezichthouders met een sterke publieke oriëntatie. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat intern toezichthouders van woningcorporaties vaak toezichthouder, bestuurder of adviseur zijn bij (semi-)publieke organisaties, vooral bij gemeente of provincie, bij zorginstellingen en woningcorporaties. Leden zijn ook wel in loondienst bij deze organisaties.

Ook hebben de intern toezichthouders relaties met invloedrijke mensen bij de gemeente of provincie, bij zorginstellingen en woningcorporaties, en in mindere mate met mensen van onderwijs- en welzijnsinstellingen.

Dat er een regime van bestuurders en toezichthouders met een sterke publieke oriëntatie bestaat bevestigt onze constatering in hoofdstuk drie dat intern toezichthouders van maatschappelijke ondernemingen zich betrokken moeten voelen bij de complexe problemen waarmee maatschappelijke ondernemingen worden geconfronteerd en die niet alleen door de gemeenschap, de overheid en de markt kunnen worden opgelost. Behalve motivatie zijn hier andere kennis en vaardigheden nodig dan voor intern toezicht in het particuliere bedrijfsleven. De ultieme toets voor de professionaliteit van een intern toezichthouder bij maatschappelijke ondernemingen – dus ook bij woningcorporaties – ligt dan ook hierin: betrokkenheid bij en deskundigheid om in te gaan op vraagstukken die zich bewegen op de snijvlakken tussen gemeenschap, overheid en markt.

Hoewel de professionaliteit van woningcorporatie op vastgoed is gericht, richten de externe relaties van de interne toezichthouder zich veel minder op vastgoedgerelateerde bedrijven. Interne toezichthouders hebben weinig professionele relaties met vastgoedgerelateerde bedrijven, en onderhouden wel relaties met invloedrijke mensen van deze bedrijven. Zij ontmoeten deze mensen dan vooral in een lokaal of regionaal overleg, vereniging of club.

Intern toezichthouders bewegen zich dus binnen een netwerk van toezichthouders, bestuurders, en andere invloedrijke mensen bij vooral (semi-)publieke organisaties. Veel van deze (mensen van) (semi-)publieke organisaties in dat netwerk zijn belangrijke stakeholders van woningcorporaties, zoals decentrale overheden, onderwijs-, zorg- en welzijnsinstellingen, culturele instellingen, andere woningcorporaties enzovoort. Enerzijds doen intern toezichthouders hiermee precies wat van hen wordt verwacht, namelijk betrokken zijn bij de stakeholders van de organisatie.

Tegelijkertijd roept dit gegeven direct de vraag op wat dan de betekenis is van de onafhankelijkheid van intern toezichthouders ten opzichte van die deelbelangen van de verschillende stakeholders. Gaat het voor een intern toezichthouder van een corporatie niet



te ver om bestuurder, toezichthouder, adviseur of in loondienst te zijn bij een andere (semi-)publieke organisatie die tevens een belangrijke stakeholder van de corporatie is? Of komt dit juist de broodnodige synergie binnen de (semi-)publieke sector ten goede en kunnen zo betere maatschappelijke resultaten worden geboekt? Ook bij dit punt blijkt dat toezichthouders in een spagaat staan. Het blijft een discussiepunt hoe ver de betrokkenheid én de onafhankelijkheid van intern toezichthouders kan en mag gaan. De komende jaren zal de discussie over de concrete invulling van de onafhankelijkheid van intern toezichthouders verder gevoerd moeten gaan worden.

## 5.6 Toezicht op scherp?

De politisering van het toezicht past bij de huidige moderniseringsfase van woningcorporaties en hun ontwikkeling tot maatschappelijke onderneming. Er is een discussie gaande over de legitimiteit van woningcorporaties als organisaties en het interne toezicht is daar onderdeel van. De rapporten en adviezen over toezicht en 'goed bestuur' hebben zich in snel tempo opgestapeld. Ook de oprichting van de Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties in 2002 wijst erop dat het interne toezicht een belangrijke kwestie is geworden in het controleren en legitimeren van maatschappelijke ondernemingen. Toezicht is in een korte tijd getransformeerd van een ietwat stoffige bestuurstechnische kwestie tot de ultieme toets van legitimiteit. Dat verklaart en rechtvaardigt in belangrijke mate de enorme aandacht voor 'goed bestuur' die in deze sectoren is ontstaan.

Is het glas nu halfvol of halfleeg? Voorop gesteld moet worden dat het altijd beter kan en beter moet. Hoe men ook denkt over de verhouding tussen het interne en externe toezicht, toezicht is een belangrijke schakel in het bestuur van de maatschappelijke onderneming. Zonder in een opeenstapeling van toezichthouders te vervallen of in een opeenhoping van codes en regels, kan de regelgeving rondom het interne toezicht zeker nog worden aangescherpt en fijngeslepen. Zo is er bijvoorbeeld behoefte aan een *ultimum remedium* in het geval dat het interne toezicht faalt of verzaakt en er sprake is van wanbestuur bij een woningcorporatie. In hoofdstuk 3 is dit besproken onder de noemer 'het interventievacuüm', waarbij de gang naar de Ondernemingskamer voor stakeholders van maatschappelijke ondernemingen wordt onderzocht als oplossing hiervoor. Deze mogelijkheid is tot op heden onbenut voor stakeholders van woningcorporaties, terwijl bijvoorbeeld cliëntenorganisaties van zorginstellingen al toegang hebben tot de Ondernemingskamer.

In dit verband noemen we ook het nieuwe visitiestelsel dat – door toepassing ervan in de praktijk – zeker nog zal worden bijgesteld en verder worden ontwikkeld. Als deze visitatie zich vooral richt op het oordeel van de stakeholders over het presteren van de corporaties, dan is het een uitstekend instrument ter legitimering van het intern toezicht bij woningcorporaties.

Ook regels voor zittingstermijnen, belangenverstrengeling, en zelfevaluatie kunnen worden aangescherpt. Uit ons onderzoek komt een aantal zaken naar voren dat nog onvoldoende op orde is. Denk aan het ontbreken van de klokkenluidersregeling en de homogene samenstelling van de raden van toezicht.

Bij het beeld van de oudewittemannenraad moet overigens wel een belangrijke relativiserende opmerking worden gemaakt. Is het reëel om te verwachten dat alle raden van toezicht van alle maatschappelijke ondernemingen in Nederland (in de zorg, het onderwijs, de volkshuisvesting, welzijn) bestaan uit onafhankelijke kritische zwaargewichten, maatschappelijk betrokken, van alle leeftijden en een gelijke vertegenwoordiging van vrouwen? Hebben we in Nederland wel zo veel mensen? Zijn er nog wel voldoende onafhankelijke en betrokken zwaargewichten die nog niet te nauw verstrengeld zijn in het netwerk van bestuurders en toezichthouders, maar die wel de tijd en de zin hebben om lid te worden van een raad van toezicht van een maatschappelijke onderneming? En die de tijd en de zin hebben om serieus werk te maken van hun eigen professionalisering als intern toezichthouder?

Als het gaat om leeftijd constateren we dat mensen die jonger zijn dan 60 jaar en nog volop in het arbeidzame (gezins- en familie)leven staan een serieuze professionele invulling van het toezichthouderschap vaak moeilijk kunnen combineren met hun overvolle agenda. We kunnen niet om het gegeven heen dat mensen van boven de 60 jaar vaak uitermate geschikt zijn als intern toezichthouder omdat zij voldoende kennis van zaken en een – vaak juist door hun (levens)ervaring – goed ontwikkeld fingerspitzengefühl combineren met ruime beschikbaarheid in tijd en energie.

Als het gaat om sekse, valt er nog te putten uit het reservoir van capabele, goed opgeleide vrouwen dat Nederland kent. Maar hoe? Waarom komen vrouwen niet in deze functies terecht? Melden zij zich niet? Hoewel er wel onderzoek wordt gedaan naar de motivatie en ervaring van vrouwen die wél commissaris of topbestuurder zijn, is er onvoldoende bekend over de motivatie en ervaring van vrouwen die dit niet zijn en zich ook niet kandidaat stellen. Wat beweegt hen om geen lid van een raad van toezicht te willen worden, maar wel vaak in een ouderraad van crèche of school te zitten of ander vrijwilligerswerk te doen? Voelen zij zich niet aangetrokken tot de wereld van bestuur en toezicht? Wat beweegt hen (niet)? Deze kwestie verdient nader onderzoek.

De laatste vraag die wij in dit onderzoek willen opwerpen is tegelijkertijd een relativering van de huidige discussie over de kwaliteit van het interne toezicht: wordt er niet gewoon te veel van intern toezicht verwacht? Toezicht lijkt het 'last resort' te zijn geworden in de aansturing van maatschappelijke ondernemingen. En daarmee worden er veel torenhoge en vaak oneigenlijke verwachtingen op de schouders van de interne toezichthouder gelegd. De interne toezichthouder kan nu eenmaal niet sturingsvacuüm compenseren wat de overheid heeft gecreëerd. De interne toezichthouder kan ook geen eigendomskwesaties oplossen. En tot slot, de raad van toezicht is geen alternatief voor de representatieve democratie.

Intern toezicht is wel een essentieel onderdeel van 'goed bestuur' van maatschappelijke ondernemingen. Het is met maatschappelijke ondernemingen niet anders dan met gewone ondernemingen, of verenigingen, of overheden: er zijn goede en minder goede maatschappelijke ondernemers. Bestuurders van maatschappelijke ondernemers moeten bij de les worden gehouden door kritische toezichthouders. Genereren de corporaties optimaal maatschappelijk rendement op de korte en de lange termijn? Een goede raad van toezicht

filtert de maatschappelijke vragen die op de onderneming afkomen en fungeert tegelijkertijd als buffer tussen die omgeving en de onderneming. Zij is zowel de grensbewaker van het maatschappelijke domein waarbinnen de maatschappelijke onderneming haar taken heeft, als de aanjager van de maatschappelijke onderneming die daarbinnen opereert.

Een goede toezichthouder is dominant met de handen op de rug, blaast zijn hete adem in de nek van de bestuurder maar laat hem wel zijn werk zelf doen.

# Geraadpleegde literatuur

- Aa, A. van der & T. Konijn (2001). *Ketens, ketenregisseurs en -ontwikkeling*. Utrecht: Lemma.
- Aedesnet (2007). *Visie op vrouwen in governance-organen*. [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl)
- Aedes Verenigingscommissie Overheid, corporatie, burger (Commissie Sas) (2005). *Corporaties lokaal verbinden*. Hilversum: Aedes.
- Algemene Rekekamer (1997). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. TK 1997 - 1998, 25 956, nrs. 1-2.
- Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreding van de publieke verantwoording. Ontwikkeling in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Baccaro, L. (2006). Civil society meets the state: towards associational democracy. *Socio-Economic Review* (2006) 4: 185-208.
- Berkelaar, A., J. Crol (2006). *De onbekende commissaris... Diversiteit binnen raden van commissarissen in Nederland en Zweden*. Bussum: Vrouwen in Beeld / Nationaal Register / Haagse Hogeschool / Unilever / KPN.
- Boers, I.; C. van Montfort (2006). Goed bestuur in governancecodes. Een vergelijking in tien verschillende branches. *Goed Bestuur* 4, 2006, p. 45 - 51.
- Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Branden, T. en J.K. Helderman (2004). Volkshuisvesting. In: Dijkstelbloem, H, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004). *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR Verkenning nr. 6, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Branden, T., J. van der Lans en L. Vulperhorst (2005). *Burgerlogica, politisering en maatschappelijke verankering*. Hilversum: Aedes / VTW.
- Branden, T. (2006) Naar een nieuwe professionaliteit voor woningcorporaties. In: Futura (2006). *Naar een nieuwe professionaliteit voor woningcorporaties. Op zoek naar verbanden in wijken en buurten*. Tilburg: Futura / [www.futurawonen.nl](http://www.futurawonen.nl).
- Branden, T., W. van de Donk & P. Kenis (red.) (2006). *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Branden, T, J.K. Helderman (2007). 'Wonen: ruimte voor sociale investeringen'. In: Engelen, E., A. Hemerijck en W. Trommel (red.), *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Jaarboek Beleid & Maatschappij 2006. Den Haag: Lemma.
- Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2003). *Tussen regels en rolopvatting. Het invullen van professioneel toezicht bij woningcorporaties*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2005). *Private taak, publieke zaak. Vijf indicatoren voor een professionele verantwoording door interne toezichthouders bij woningcorporaties*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006a). *Verslag financieel toezicht woningcorporaties, verslagjaar 2005*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006b). *Van reflectie naar rekenschap., Kwaliteit van de verantwoording door het interne toezicht bij woningcorporaties*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007). *Jaarverslag 2006*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Camps, T., A. Boendermaker, M. van Rosmalen en A. Laeven (2007). Duurzaam bouwen aan zorg. Samenwerken met een woningcorporatie of zelfstandig voorzien in vastgoed? In: *Zorgmarkt*, jaargang 1 (1): 49-52.
- Clark, M. L. (1988). The Board of Directors as a Small Dynamic Group: a Review. *Administration and Policy in Mental Health*. Vol. 16, No 2, Winter 1988, p. 89 - 95.
- Commissie De Boer (2005). *Lokaal wat kan, centraal wat moet*. Nieuw bestel voor woningcorporaties. In opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Commissie Glasz (1998). *Naar professioneel toezicht*. Advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties. Almere: Aedes vereniging van woningcorporaties.
- Commissie Meurs (1999). *Health care governance. Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*. Eindrapport van de Commissie Health Care Governance.
- Commissie Peters (1997). *Aanbevelingen inzake corporate governance in Nederland; aanbevelingen voor goed bestuur, adequaat toezicht en het afleggen van verantwoordingen*. Commissie Corporate Governance. Amsterdam: Secretariaat Commissie Corporate Governance.
- Commissie Tabaksblat (2003). *De Nederlandse corporate governance code; beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*. Eindrapportage van de Commissie Corporate Governance. Den Haag.
- Conforth, C.; C. Edwards (1999). Board Roles in the Strategic Management of Non-profit Organisations: theory and practice. *Corporate Governance* Volume 7, Number 4, October 1999, p. 346 - 362.
- Conijn, J. (2005) *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. RIGO in opdracht van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Amsterdam: RIGO.
- Cools, K. (2005). *Controle is goed, vertrouwen is beter. Over bestuurders en corporate governance*. Den Haag/Assen: Stichting Management Studies/Van Gorcum.
- Deuten, J. & G. de Kam (2005). *Weten van renderen. Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken*. Rotterdam: SEV.
- Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen & R. in 't Veld (red.) (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- Ernste, D. & D. de Wit (2005). *Goed Bestuur. Werkboek voor maatschappelijke organisaties*. Oerden: Organisatie-adviesbureau De Beuk.
- Eyck van Heslinga, van H. & J. Schoenmakers (2006). *Codes & Commissarissen. Integriteit, discipline en risicomijdend gedrag in de boardroom*. Sassenheim: Van Vliet.
- Fama, E.F. & M.C. Jensen (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26 (2), pp. 301-325.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman Publishing Company.
- Frentrop, P. (2002). *Ondernemingen en hun aandeelhouders sinds de VOC*. Academisch Proefschrift. Amsterdam: Prometheus.
- HBO-raad (2006). *Branchecode governance voor de HBO-sector*. Den Haag: HBO-raad.

- Helderman, J.K., T. Brandsen (2004). 'De erfenis van beleid: de crisis en hervorming van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid'. In: *Beleid en Maatschappij*, jaargang 31, nummer 2: 74-85.
- Helderman, J. K. (2007, in press). *Bringing the Market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*. PhD dissertation, Erasmus University Rotterdam.
- Helderman, J. K. (2007). *De corporatie: tussen status en contract*. SEV essayreeks Corporaties, eigenaardig volwaardig. Nummer 2, juli 2007.
- Hessels, S.J.A. & E.H. Hooge (2006). *Small Business Governance. Een verkenning naar de betekenis en de praktijk van corporate governance in het MKB*. Zoetermeer/Breda: EIM/Lectoraat corporate governance Avans Hogeschool.
- Hooge, E. H. (2007). Toezicht, advies, werkgeverschap en verbinding met de samenleving door raden van toezicht bij mbo-instellingen. *Goed Bestuur*, jaargang 3, nr. 2 2007.
- Hooge, E. H., H. Nijkamp (2007) Alternatieven voor het raad van toezichtmodel in het funderend onderwijs. *Basisschoolmanagement*, Jaargang 20, nr. 8, mei 2007, p. 1 - 5.
- Hooge, E. H. & S. J. A. Hessels (2006). Small Business Governance. Over 'goed bestuur' in het MKB. *Goed Bestuur*, jaargang 2, nr. 3 2006.
- Hooge, E. H., F. Nusink & M. E. van der Sluis (2006). *Zicht op intern toezicht. Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.
- Hooge, E. H. & M. Faber (2005). Maatschappelijk ondernemen: een verkenning. *Socialisme en Democratie*. Themaserie 'Gat in de markt. De ondernemende verzorgingsstaat.' Jaargang 62, nr. 7-8, pp. 20-25.
- Hooge, E.H., M.E. van der Sluis & F.J. de Vijlder (2004). *Stakeholders in beeld. Over instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om stakeholders te identificeren en te positioneren*. MGK-rapport 04-70. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Hooge, E.H. (1998) *Ruimte voor beleid. Autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen*. Academisch proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Jansen, D. & W. van Logtestijn (2005). *De voordrachtcommissaris. Een evenwichtkunstenaar*. Den Haag: Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders.
- Keasy, K. & M. Wright (1997). Introduction: Corporate Governance, accountability and enterprise. In: K. Keasy & M. Wright (eds.) (1997). *Corporate Governance, Responsibilities, Risks and Remuneration*. Chichester: John Wiley.
- Keasy, K., S. Thompson & M. Wright (1997). *The Corporate Governance Problem: Competing Diagnoses and Solutions. Corporate Governance: Economic and Financial Issues*, p. 1-17. Oxford: Oxford University Press.
- Kovner, A. R. (2001). Better Information for the Board. *Journal of Healthcare Management* 46: 1 January/February 2001, p. 53 - 67.
- Leeuwen, W. D. (2005). Publieke verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. *Bestuurskunde*, 2005, nr. 1, p. 41 - 46.
- Lans, van der J. (2005). Terug naar bewoners; over burgerlogica en toezichthouders. In: Meindertsma, M. C. en W. D. van Leeuwen (2005). Voorwoord. In: Brandsen, T., J. van der Lans en L. Vulperhorst (2005). *Burgerlogica, politisering en maatschappelijke verankering*. Hilversum: Aedes / VTW.

- Luursema, M.A., M.J.W. van Twist, F.A. Beemer & R.M. Timmerman (2003). *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Berenschot Fundatie.
- Meindertsma, M. C. en W. D. van Leeuwen (2005). Voorwoord. In: Brandsen, T., J. van der Lans en L. Vulperhorst (2005). *Burgerlogica, politisering en maatschappelijke verankering*. Hilversum: Aedes / VTW.
- Min. EZ/ Projectgroep Public Governance (2004). *Public governance en maatschappelijk ondernemen*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Moerland, P.W. (1997). *Corporate governance, theorie en praktijk in internationaal perspectief*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Moolen, J. van der (2002). Droomhuis of drijfzand? De toezichtketen bij corporaties nader beschouwd. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 2002 / 5, p. 19 - 24.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2005). *Creating public value through private/public partnerships*. Paper at the Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 octubre, 2005.
- Montfort, C. van, T. Brandsen & D. van Est (2005). Verantwoording, interactie en governance: leren van het bedrijfsleven? *Bestuurskunde*, Jaargang, 14, februari 2005, p 9 - 15.
- Netwerk Toekomst Maatschappelijk Ondernemen (2003). *De waarde van de maatschappelijke Onderneming geborgd*.
- Nationale Woningraad (1994). *Toezicht en Advies. RvC's en RvT's bij woningcorporaties*. Woningraad Extra, nr. 70, december.
- Peij, S.C. et al. (2002). *Handboek Corporate Governance*. Deventer: Kluwer.
- Peij, S.C. (2005). *De commissaris op de bestuurdersstoel*. Academisch Proefschrift. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Pelzer, H. (2004). Kritische momenten in de werkgeversrol. *ZM magazine*, nr. 10, pp. 7-9.
- Power, M. (1997) *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Ru, H. J. de, J. L. Burggraaf en L. A.J. Spaans (2005). *De maatschappelijke onderneming. Een studie naar de noodzaak en wenselijkheid van een eigen regeling voor de maatschappelijke onderneming in het rechtspersonenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Bevrijdende Kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag, Sdu.
- Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Oratie. Hoofddorp: Boom Juridische Uitgevers.
- Rinnooy Kan, A. H. G. (1994). *Gezondheidszorg: Toeziën en Besturen*. Den Haag: Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO).
- Ru, de H.J., J.L. Burggraaf & L.A.J. Spaans (2005). *De maatschappelijke onderneming. Een studie naar de noodzaak en wenselijkheid van een eigen regeling voor de maatschappelijke onderneming in het rechtspersonenrecht*. Den Haag: Boom.
- Schilder, A., R. H. J. Mosch & M. Hage (2006). *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandse Bank.
- Schumpeter, J. ([1943] 1992). *Capitalism, socialism & democracy*. London: Routledge
- Sociaal-Economische Raad (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Advies 05/04. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

- TK (2006) (Commissie Wijffels). *Rapport van de projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming*. Kamerstuk 29.279, nr. 37.
- Tricker, R.I. (1984). *Corporate Governance, Practices, Procedures, and Powers in British Companies and their Boards of Directors*. Oxford: The Corporate Policy Group.
- Veld, R. in 't (2004). Governance in de vaart der volkeren. *Tijdschrift voor Hoger onderwijs & Management. Thema Corporate Governance*. 3 - 2004, p. 7.
- Veld, R.J. in 't, M.J.W. van Twist & M. A. Luursema (2002). Raden van toezicht in de not-for-profitsector. *Bedrijfskunde*, Jrg. 74, 2002, nr. *Special Corporate Governance*, pp. 31-37.
- Van Hamel, J., P. Simonis en E. van Wijk (2003). *De president-commissaris. Regisseur van het toezicht*. Deventer: Kluwer.
- Vrom Raad (2006). *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Waal, S. P. M. de (2000). *Nieuwe strategieën voor het publieke domein. Maatschappelijk ondernemen in de praktijk*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Winter, J. (2006). Code vraagt van commissaris intensieve betrokkenheid. In H. van Eyck van Heslinga & J. Schoenmakers (2006). *Codes & Commissarissen. Integriteit, discipline en risicomijdend gedrag in de boardroom*, pp. 15-19. Sassenheim: Van Vliet.
- Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (2005). *De waarde van de Code Tabaksblad voor woningcorporaties*. Zoetermeer: VTW.
- Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (2006). *Volkshuisvestelijk toezicht*. Zoetermeer: VTW.
- Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (2006). *Inzicht in toezicht. Een overzicht van uitspraken over intern toezicht in recent verschenen rapporten over de volkshuisvesting*. Zoetermeer: VTW.
- Vijlder, F.J. de & A. Westerhuis (2002). *Meervoudige publieke verantwoording; een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Vijlder, F. J. de (2003). Beroepsonderwijs tussen verstatelijking en sociale netwerken. In: Visser, K.(red.) (2003). *Responsiviteit en transparantie in de bve sector*. 's-Hertogenbosch: Cinop.
- Wetenschappelijke Instituut voor het cda (2005). *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*. Den Haag: WI.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*, nr. 70. Amsterdam: Amsterdamse University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de Buurt*. Rapporten aan de regering nr. 72, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen*. Rapporten aan de regering nr. 74, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wuertz, K., T. van der Pennen (1987). *Van Regent tot Manager. Een beeld van corporatiebestuurders in de jaren tachtig*. De Bilt: NCIV.





# Bijlagen

Onderstaande bijlagen zijn niet opgenomen in de publicatie maar kunt u downloaden op [www.vtw.nl](http://www.vtw.nl)

- Vragenlijst voor alle intern toezichthouders bij woningcorporaties (bijlage 1)
- Vragenlijst voor alle voorzitters van raden van commissarissen, raden van toezicht en algemene besturen met een toezichhoudende taak van woningcorporaties (bijlage 2)
- Verantwoording van de schaalontwikkeling (bijlage 3)
- De externe relaties van intern toezichthouders (bijlage 4)



# Over de auteurs

**Dr. Edith Hooge** (1967) is lector 'School en omgeving in de dynamiek van de grote stad' bij de Hogeschool van Amsterdam. Daarnaast doet zij onderzoek en geeft zij advies over beleid, bestuur, toezicht en 'good governance' bij non-profitinstellingen zoals scholen en woningcorporaties op freelance basis. Zij is voorzitter van de onafhankelijke Commissie Governance BVE. De commissie brengt de implementatie van de MBO-Governancecode in beeld en rapporteert hierover aan de MBO-raad begin 2008. In 2005 was Edith secretaris van Commissie De Boer die adviseerde over een nieuw arrangement voor woningcorporaties en het Rijk.

Tussen 2004 en 2007 was Edith lector op het terrein van corporate governance bij Avans Hogeschool en tussen 2000 en 2005 als senior-onderzoeker werkzaam bij het Max Goote Kenniscentrum bve van de Universiteit van Amsterdam. Ook was zij freelance universitair docent, zowel aan de Universiteit van Amsterdam als aan de Higher School of Economics in Moskou. Edith werkte als senior adviseur bij Zunderdorp Beleidsadvies & Management, een bureau dat zich richt op beleidsonderzoek en -advisering en bestuurskundig advies. In 1998 promoveerde zij op het onderwerp 'Deregulering en autonomievergroting in het basisonderwijs' aan de Universiteit van Amsterdam.

**Dr. Jan Kees Helderman** (1966) is universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Daarvoor werkte hij aan het instituut Beleid en Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn onderwijs- en onderzoeksactiviteiten zijn gelegen op het vakgebied van de institutionele (vergelijkende) beleidsanalyse. Hij verricht onderzoek naar hervormingen in de verzorgingsstaat, in het bijzonder de volkshuisvesting en de gezondheidszorg. Daarnaast houdt hij zich bezig met de betekenis en consequenties van maatschappelijk ondernemen in deze sectoren. Samen met Taco Brandsen publiceerde hij in 2004 de verkenning Volkshuisvesting voor het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Recent verscheen van hem het *Corporaties: tussen status en contract* in de essayreeks van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. Zijn proefschrift *Bringing the Market back in? Institutional Complementarity & Hierarchy in Dutch Housing and Health Care* verschijnt in januari 2008 als handelseditie bij Amsterdam University Press in de serie *Changing welfare states*.



# Publicaties VTW

Om haar leden te ondersteunen bij de uitoefening van hun functie geeft de VTW regelmatig publicaties uit over onderwerpen die voor de interne toezichthouder relevant zijn.

## Honorering van toezichthouders (2007)

Deze handreiking is gebaseerd op de in het najaar van 2006 gereedgekomen Adviesregeling honorering toezichthouders in woningcorporaties en bevat voorstellen hoe te werken met het advies, waaronder het beoordelen van de professionaliteit van de raad van toezicht en zijn leden.

## Fusievoornemens beoordeeld (2007)

Fusies komen bij elke raad van commissarissen of van toezicht maar incidenteel voor. Daarom vindt de VTW het van belang toezichthouders te ondersteunen bij het invullen van hun rol als er sprake is van plannen om te fuseren. Temeer omdat fusies ingrijpende veranderingen teweeg brengen, die uiteindelijk huurders raken. Vanuit de samenleving wordt er kritisch naar fusies gekeken. De verantwoordelijkheid van het interne toezicht bij het beoordelen van fusievoornemens is groot en toezichthouders zullen hun taak op een professionele wijze moeten vervullen.

In de brochure wordt uiteen gezet wat de rol van de raad is wanneer een bestuurder het plan opvat tot een fusie te komen. Uiteraard vindt u hierin geen inhoudelijke afweging of standpunten. Per geval zal de afweging verschillen, dat is aan de betrokken instellingen en de daarin werkzame geledingen. In de brochure wordt wel duidelijk gemaakt dat het hier om belangrijke besluiten gaat, waarbij het interne toezicht dus een belangrijke rol speelt. Niet alleen aan de achterkant maar ook aan de voorkant van het proces.

## Governance Code Woningcorporaties (2006)

Deze brochure bevat de integrale tekst van de door de Commissie De Winter opgestelde Governance Code Woningcorporaties, inclusief de preambule, die in 2006 door de leden van de VTW en Aedes is aanvaard. Als extra is het 'hulpinstrument evaluatie Governance Code Woningcorporaties' opgenomen.

## Volkshuisvestelijk toezicht, een handreiking bij het interne toezicht op het maatschappelijk presteren van woningcorporaties (2005)

De VTW wil haar leden instrumenten aanbieden die het interne toezicht op het maatschappelijk en volkshuisvestelijk functioneren en presteren van de corporatie vereenvoudigen. Daarbij is de gedachte van een 'toezichtkader' naar voren gekomen, dat de raden van toezicht moet ondersteunen bij het beïnvloeden en beoordelen van het

corporatiebestuur op dit punt. Deze gedachte is in goede aarde gevallen bij de SEV (voorheen Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting), die in haar programma 'Vernieuw(d) Maatschappelijk Ondernemerschap' nadrukkelijk op zoek is naar nieuwe instrumenten om juist de maatschappelijke oriëntatie van het ondernemerschap van corporaties te versterken. In samenwerking met en met steun van de SEV is een handreiking tot stand gebracht die behulpzaam kan zijn bij het interne toezicht op het maatschappelijk presteren. De publicatie wil toezichthouders in de eerste plaats bewust maken van hun rol: het op een maatschappelijke koers houden van de corporatie. In die rolopvatting vergewist de toezichthouder zich er continu van dat de corporatie maatschappelijke vraagstukken en verwachtingen uit de samenleving 'naar binnen haalt'. Dat lukt alleen als de corporatie niet zélf bepaalt 'wat goed is', maar dat in open overleg en nauwe samenwerking met haar omgeving doet. Het is de taak van de toezichthouder erop toe te zien dát zo'n houding en werkwijze aanwezig zijn. Hiermee is de kernboodschap van de handreiking geschetst. De handreiking wil bovendien de discussie op gang brengen over de mogelijkheden om een meer inhoudelijke, volkshuisvestelijke invulling te geven aan de rol van intern toezichthouder.

## **Inzicht in toezicht, een overzicht van uitspraken over intern toezicht in recent verschenen rapporten over de volkshuisvesting (2005)**

De volkshuisvesting staat volop in de belangstelling; zo zijn er de afgelopen jaren verscheidene rapporten over de sector verschenen. Vrijwel al deze rapporten benadrukken het belang van het intern toezicht bij woningcorporaties, en elk rapport doet 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. De rapporten zijn niet alleen talrijk, maar vaak ook nog eens vuistdik. Bondigheid is een eigenschap die veel adviseurs niet eigen is. Om die reden heeft de Universiteit van Tilburg op verzoek van de VTW de meest gezaghebbende rapportages doorzocht op hun bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van het interne toezicht. In de brochure worden deze thematisch geordend en met elkaar vergeleken. Daarnaast is ook gekeken naar wat er niet in de rapporten staat: zijn er onderwerpen die stelselmatig niet aan bod komen? De brochure beoogt de overzichtelijkheid van het tot nu toe gevoerde debat te vergroten.

Het betreft de volgende rapporten:

- Het rapport *Naar professioneel toezicht* (1998) van de Commissie Glasz in opdracht van Aedes.
- Het rapport *Tussen regels en rolopvatting* (2003) van het Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- De WRR-voorstudie *Volkshuisvesting in de verkenning Maatschappelijke dienstverlening: een onderzoek naar vijf sectoren* (2004), een op initiatief van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid geschreven studie als input voor het rapport *Bewijzen van Goede Dienstverlening*. De voorstudie wordt slechts aangehaald, 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 - Nieuwe bestel voor woningcorporaties* (2005) van de Commissie De Boer, geschreven in opdracht van de Minister van VROM en Aedes.

## **Corporatieregels in een notendop, een handreiking voor toezichthouders (2005)**

Deze publicatie behandelt de publiekrechtelijke wet- en regelgeving die specifiek is voor woningcorporaties en die een intern toezichthouder moet kennen om zijn toezichthoudende rol in te vullen. De toezichthouder hoeft de regelgeving niet tot in detail te kennen, maar wel de hoofdlijn en de betekenis ervan. Daarop is de publicatie toegespitst.

## **Burgerlogica, politisering en maatschappelijke verankering (2005)**

In het denken over de vormgeving van de toekomstige relatie tussen overheid, corporatie en burger vormen de kwaliteit en ontwikkeling van het intern toezicht een kritische factor. Eén van de aspecten die onderwerp van discussie zijn, is de vraag of het intern toezicht bij corporaties niet te zeer is gericht op de financiële continuïteit en minder op de volkshuisvestelijke opgave en de realisatie van maatschappelijke doelstellingen. Om het debat hierover te entameren hebben Aedes en de VTW gezamenlijk drie onafhankelijke, deskundige en kritische geesten uitgenodigd hun licht te laten schijnen over dit onderwerp. Dit zijn: dr. Taco Brandsen, Jos van der Lans en Lenny Vulperhorst. Op onorthodoxe wijze belichten de auteurs het maatschappelijk en volkshuisvestelijk gehalte van het intern toezicht. Voor de goede orde: hun mening is daarbij niet noodzakelijkerwijs die van Aedes of de VTW.

## **De waarde van de Code Tabaksblat voor woningcorporaties (2005)**

In deze handreiking staat de vraag centraal in hoeverre de Code Tabaksblat toepasbaar en relevant is voor woningcorporaties. De brochure schetst de overeenkomsten en verschillen tussen beursgenoteerde ondernemingen en woningcorporaties en de context waarin zij opereren. Vervolgens wordt nader ingegaan op de waarde van de principes en bepalingen van de Code Tabaksblat voor de woningcorporaties. In een bijlage is een handzaam genummerd overzicht opgenomen van principes en bepalingen van de Code Tabaksblat en voorzetten voor de toepasbaarheid voor woningcorporaties. De aanbevelingen van de Commissie Glasz zijn in een andere bijlage te vinden.

De handreiking is zeer actueel. In juli van dit jaar adviseerde de Commissie Sas de corporatiebranche om te komen tot een aangepaste governance code waarin de aanbevelingen van de Commissie Glasz geactualiseerd worden. De VTW heeft met deze handreiking al het nodige voorwerk gedaan.







*De Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), in 2002 opgericht om toezichthouders van woningcorporaties te ondersteunen, te adviseren en de algemene belangen te behartigen, bestaat vijf jaar. Het eerste lustrum is een goed moment voor reflectie. Net zoals een goede toezichthouder af en toe stil moet staan om te kijken of de praktijk nog aansluit bij doelen en omgeving, zo wil ook de VTW inzicht in de praktijk van haar leden en doelgroep. Wie is de huidige toezichthouder, waar houdt hij of zij zich mee bezig en waar is behoefte aan. Dit rapport is daar de weerslag van: een onderzoek naar context, theorie en praktijk van het intern toezicht bij woningcorporaties.*

ISBN/EAN: 978-90-812392-1-9

Verenigingsbureau VTW, Koraalrood 25, 2718 SB Zoetermeer,  
Tel. 079 - 363 81 02, Fax 079 - 363 81 05, E-mail [bureau@vtw.nl](mailto:bureau@vtw.nl)

