



> **Toezen in legitimiteit**

**Handreiking voor toezichthouders in
woningcorporaties**

Colofon

Uitgave van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW).

Auteurs: Willem van Leeuwen en Paul Doevendans , in opdracht van de VTW

Illustraties: Auke Herrema

Ontwerp: Coers en Roest ontwerpers bno drukkers BV, Arnhem

Druk: Zoeterhage, Zoetermeer

ISBN/EAN: 9789491008184

1e druk: mei 2015





TEN GELEIDE

Dat de legitimiteit van de woningcorporaties ter discussie staat behoeft, na de reeks van incidenten van de afgelopen jaren, nauwelijks betoog. *Waar* die legitimiteit uit voortkomt en *hoe* ze kan worden vergroot is veel minder vanzelfsprekend. Deze handreiking van twee auteurs met een zeer brede ervaring, in de corporatiesector, biedt een staalkaart van de verschillende dimensies en aspecten van legitimiteit.

Een handzame driedeling, die ook in deze handreiking wordt gebruikt, is die naar *input*, *throughput* en *output* van legitimiteit. Ooit hadden de woningcorporaties een vanzelfsprekende *input*legitimiteit omdat ze niet alleen voor, maar ook door huurders waren opgericht en werden bestuurd. Met de overgang van vereniging naar stichting zijn de leden uit beeld verdwenen en is een stuk minder duidelijk van wie de corporaties eigenlijk zijn. De legitimiteit van de *throughput*, een integere en sobere omgang met de toevertrouwde middelen, is door incidenten rond derivaten, excessieve beloningen en extravagante projecten ter discussie komen te staan. Ook de *output*, het bouwen en beheren van goede en betaalbare woningen voor grote groepen burgers, spreekt niet meer vanzelf. Hoe ver strekt die taak eigenlijk – zijn corporaties bijvoorbeeld ook verantwoordelijk voor de sociale veiligheid en leefbaarheid in en om de door hen beheerde wooncomplexen?

Deze handreiking komt daarom op een cruciaal moment. De raden van toezicht spelen een centrale rol bij het bewaken en versterken van de legitimiteit van de woningcorporaties. Zij moeten, samen met de maatschappelijke belanghouders, er op toezien dat de relevante publieke belangen hun neerslag vinden in de strategische agenda van de corporatie. Zij moeten samen met de interne controllers en externe toezichthouders toezien op de integriteit van de bedrijfsvoering. Tot slot moeten zij er in samenspraak met de bestuurders op toezien dat de corporatie maatschappelijke meerwaarde creëert.

De leden van de raad van toezicht staan daarmee voor een zeer zware opgave. Ook zij hebben geen vanzelfsprekende legitimiteit meer. Gelukkig staan ze er niet alleen voor. Binnen en rondom de corporatie zijn er tal van derde partijen die de raden van toezicht kunnen helpen bij het vergroten van de legitimiteit van hun eigen optreden en van de corporatie: huurders, controllers, ondernemingsraden, werknemers en maatschappelijke belanghouders.

Deze mooie publicatie van de VTW bespreekt zowel de legitimiteit van de woningcorporaties als van interne toezichthouders. In het huidige tijdsgewricht is ze verplichte literatuur voor leden van de raden van toezicht in de volkshuisvesting. Op heldere wijze wordt het begrip legitimiteit geanalyseerd en concreet gemaakt. De auteurs bespreken

een reeks van relevante vragen en presenteren tal van heel concrete antwoorden die de leden van raden van toezicht verder kunnen helpen bij hun cruciale taak: het waarborgen van een maatschappelijk verantwoorde, integere en effectieve volkshuisvesting.

Mark Bovens

Hoogleraar Bestuurskunde Universiteit Utrecht, lid WRR

Van wie is de woningcorporatie? Formeel is dat een gemakkelijk te beantwoorden vraag: van de rechtspersoon, de stichting. Maar dat is natuurlijk de vraag niet! De vraag is wie het voor het zeggen heeft. En dan is het correcte antwoord: het bestuur. Vaak is dat de directeur. In zijn of haar eentje? is dan een vervolgvraag. Ja, maar er is ook een raad van commissarissen of raad van toezicht die toezicht houdt op het bestuur ¹. Wie zijn dit en door wie worden zij benoemd?

Terwijl dit vraag-en-antwoordspel nog even kan doorgaan, realiseert de toezichthouder zich dat een maatschappelijk bevredigend antwoord niet voorhanden is en er een serieus vraagstuk onder ogen gezien moet worden. Wie of wat legitimeert mijn rol eigenlijk en hoe zit het met de legitimiteit van mijn corporatie?

De huidige politieke en maatschappelijke context zet het vraagstuk van legitimiteit van corporaties bovenaan de agenda. De legitimiteit van corporaties als maatschappelijke ondernemingen was er al niet vanzelfsprekend, maar is in de afgelopen jaren verder geërodeerd. In de publieke opinie en binnen de Haagse politiek staan corporaties er, mede door een aantal incidenten, niet best op. Dat ligt lokaal, bij gemeenten, huurders en maatschappelijke organisaties genuanceerder, maar ook hier is legitimiteit niet meer vanzelfsprekend. In de media wordt over de legitimiteit van de corporatie gesproken in termen als 'gebrek aan legitimiteit', 'legitimiteit onder druk' of 'legitimiteitscrisis'. In de wereld om de corporaties heen is genoeg urgentie te ontdekken om aan legitimatie te werken. Maar ook bij corporaties en hun toezichthouders zelf is die urgentie voelbaar.

Onder toezichthouders van woningcorporaties is onderzoek gedaan naar wat toezichthouders niet mee willen maken ². 'Op welke aspecten van het corporatiebeleid accepteren toezichthouders geen onvoldoende omdat het strijdig is met wat de corporatie in de ogen van de respondenten is of hoort te zijn', luidde de vraagstelling. In de top 5, die uit 24 opties gekozen werd, staat verlies van legitimatie samen met de schijn van niet integer handelen op een gedeelde tweede plaats. In deze publicatie is integriteit onderdeel van legitimatie. Toezichthouders hechten kennelijk groot belang aan legitimiteit. Hoewel ander

¹ we gaan in deze eerste alinea uit van de rechtspersoonsvorm van de grote meerderheid van corporaties, de stichtingsvorm. In de verenigingsvorm is formeel het juiste antwoord op de vraag van wie de corporatie is: 'van de leden'. Voorts hanteren we in deze publicatie, mede in navolging van de wetgever, de term raad van toezicht (RvT) ter aanduiding van het intern toezichthoudend orgaan

² Weijer, B. van de en Windhausen, D. (2013), Toezicht vanuit de essentie van de corporatie, www.vtw.nl.

onderzoek³ lijkt te suggereren dat kritische zelfreflectie, nodig voor verbetering van het functioneren, minder sterk ontwikkeld is bij commissarissen van corporaties.

Raden van toezicht hebben een rol te vervullen bij het thema 'legitimiteit'. Het is onderdeel van het vak toezichthouder en het is onderdeel van de wettelijke taakomschrijving. Van het interne toezicht wordt een bijdrage verwacht in het terugwinnen van de erkenning van, het vertrouwen in en van de waardering voor corporaties. Het interne toezicht wordt mede verantwoordelijk gehouden voor de ontwikkeling die corporaties de afgelopen decennia hebben doorgemaakt, zowel in positieve als negatieve zin. Hoewel wordt onderkend dat de professionaliteit van toezichthouders is toegenomen, wordt gesteld dat het intern toezicht onvoldoende in staat is geweest corporaties te disciplineren en daarbij incidenten van diverse aard niet heeft weten te voorkomen. In de onderzoeken van de laatste jaren, de Parlementaire Enquête Woningcorporaties (PEW) niet in het minst, wordt een tekort aan kritisch vermogen en aan 'tegenmacht' gesignaleerd. Bovendien zijn ook toezichthouders zelf onvoldoende maatschappelijk verbonden en aanspreekbaar, zo wordt gesteld.

Visies op legitimiteit verschillen, net als opvattingen over de rol van toezichthouders daarbij⁴. In deze publicatie komt dat ook tot uiting. Er wordt door verschillende brillen naar het onderwerp legitimiteit gekeken. Door de bril van de huurders en de gemeente en door de bril van de wetgever en de externe toezichthouder. Door brillen van formele, praktische, georganiseerde en geïnternaliseerde legitimiteit. Het begrip legitimiteit wordt ontleed om er meer begrip van en grip op te krijgen. Essentieel element van het begrip legitimiteit is dat je het jezelf niet kunt toe-eigenen. Legitimiteit wordt je gegeven, gegund. Voor de woningcorporatie als instelling is legitimiteit de *license to be and to operate*. Voor de raad van toezicht is dat niet anders. Ook die wordt door de samenleving aangesproken als de corporatie tekortschiet of als er een incident aan het licht komt. Toezichthouders kunnen er dus maar beter voor zorgen hun legitimiteit op orde te hebben.

Met deze publicatie wil de VTW toezichthouders in staat stellen hun betrokkenheid bij de

3 Klaassen A. en Rijken H. (2014), Grant Thornton com-missaris benchmarkonderzoek, www.vtw.nl.

4 Zonder in de diversiteit aan toezichtmodellen te treden, opteren de auteurs hier voor een toezicht, dat:

- verder reikt dan het toezien of bij alle relevante aspecten van legitimiteit aan formele eisen en voorschriften vanuit wet- en regelgeving is voldaan
- op zoek gaat naar meervoudige informatie en inspiratie om op de legitimiteit van haar corporatie te kunnen reflecteren, afkomstig uit systemen én uit de maatschappelijke werkelijkheid
- de directie in haar verschillende rollen van leider, bestuurder en manager aanspreekt en adviseert over de legitimiteit van haar corporatie
- door een goede vervulling van zijn toezicht ook zelf bijdraagt aan de legitimiteit van de corporatie
- zorgdraagt voor zijn eigen legitimiteit en zich maatschappelijk aanspreekbaar opstelt.

legitimiteit van hun woningcorporatie en bij de eigen legitimiteit van het interne toezicht op een goede wijze vorm te geven. De publicatie biedt daartoe inzichten, denkramen en modellen voor verdieping en handreikingen en suggesties voor toepassing in de eigen toezichtspraktijk.

De betrokkenheid van de RvT bij legitimatie wordt in twee delen behandeld. Eerst komt de legitimiteit van de raad van toezicht zelf aan de orde. Na een korte inleiding op het thema, komt in hoofdstuk 1 aan de orde hoe de raad vanuit de dagelijkse agenda meer aandacht kan geven aan de eigen legitimatie. Veel werk van de raad kan bijdragen aan de eigen legitimiteit door zich daarvan bewust te zijn en dat te expliciteren bij een aantal terugkerende agendapunten.

Hoofdstuk twee bevat een verdieping van het thema 'legitimiteit van het interne toezicht'. Wat zijn recente inzichten over legitimiteit en toezicht en wat zijn actuele ontwikkelingen op dat terrein. Ook recente wetgeving komt in dat hoofdstuk aan de orde.

De hoofdstukken drie en vier gaan over de legitimiteit van de corporatie als maatschappelijke instelling. In hoofdstuk drie wordt het inzicht in het begrip legitimiteit verdiept. Het begrip wordt vanuit drie invalshoeken belicht. Legitimiteit als erkenning voor de positie die de corporatie inneemt, als vertrouwen voor de (be)sturing van de corporatie en legitimiteit als waardering voor het gedrag en presteren van de corporatie. In het vierde hoofdstuk worden concrete handreikingen gedaan voor het toezien op de legitimiteit van de corporatie. Daarbij worden talrijke voorbeelden uit de vernieuwende praktijk van corporaties beschreven.

Het denken over legitimiteit is uiteraard nog niet ten einde. Alle betrokken partijen zijn ermee aan het werk. Bestuurders en toezichthouders -en ook belanghebbenden van corporaties- zoeken hun weg. In het laatste hoofdstuk wordt bij wijze van 'uitleiding' een blik in de nabije toekomst geworpen. Wat is een wenkend perspectief en wat een mogelijk vervolg op het werken aan legitimiteit zoals in deze publicatie beschreven? Worden er nieuwe vormen van eigenaarschap ontwikkeld? Ontstaan er nieuwe inzichten over de rol van de raad van toezicht? Vast staat daarbij dat het vak van toezichthouder bij een woningcorporatie zich verder zal ontwikkelen.



1 LEGITIMITEIT VAN DE RAAD

Wat maakt dat de raad gelegitimeerd is om toezicht op de corporatie te houden? Nagenoeg alle corporaties hebben de rechtsvorm van een stichting en het kenmerk van die rechtspersoon is dat er geen eigenaar is. Althans, geen andere eigenaar dan de rechtspersoon zelf. Daarom wordt vaak over een vermogen in een ‘dode hand’ gesproken. De leden van de raad van toezicht worden dus niet benoemd door de aandeelhouder (privaat of publiek), maar benoemen zichzelf, zogenaamde coöptatie. Legitimiteit zal de raad dus aan andere elementen van de governance moeten ontlelen dan aan het formele benoemingsbesluit.

Over de taak en functie van een raad van toezicht is veel geschreven. Een aantal van die elders beschreven onderwerpen wordt in dit hoofdstuk kort belicht om na te gaan of de beschikbare kennis kan worden verrijkt en zo kan bijdragen aan de legitimiteit van de raad. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de beschikbare kennis en logica maar ook naar wat in de praktijk werkt. Niet de codes en afvinklijstjes, maar houding en gedrag van de leden van de raad van toezicht, dragen bij aan de legitimiteit van de raad. De codes kunnen daarbij behulpzaam zijn. Om met Wim van de Donk te spreken: de raad van toezicht moet niet *afvinken* maar *aanvonken*!⁵

In dit hoofdstuk wordt eerst het functioneren en de samenstelling van de raad besproken. Hoe kunnen samenstelling en functioneren bijdragen aan de legitimiteit van de raad? Daarna wordt verkend op welke wijze de relatie van de raad met verschillende externe betrekkingen van de corporatie, de legitimatie van de raad kan versterken. In de derde paragraaf komen de interne betrekkingen van de raad aan bod.



1.1. FUNCTIONEREN EN SAMENSTELLING VAN DE RAAD VAN TOEZICHT

1.1.1. Zelfevaluatie en agendavorming

De jaarlijkse zelfevaluatie, al dan niet met externe begeleiding, is een natuurlijk moment om de vraag naar legitimatie van de raad aan de orde te stellen. De evaluatie vindt dan op een ander niveau plaats dan de vraag of de raad zijn werk goed doet, of het ‘*going concern*’ goed loopt. Aan de orde is de vraag of de raad een eenduidig beeld heeft over het belang van legitimatie en de eigen rol daarbij? Hoe kijkt de raad bijvoorbeeld naar de eigen

⁵ Onder andere geciteerd in Het Glazen Huis Trendrapport, te vinden op <http://sev.platform31.nl/rapporten/>.

relaties met stakeholders? Als de raad dergelijke vragen aan de orde stelt zal in veel gevallen blijken dat daarover bij de leden van de raad verschillende opvattingen leven en dat het kennisniveau van de leden op dat punt uiteenloopt. Dan zal er extra tijd gemaakt moeten worden om tot een gezamenlijke opvatting te komen over de legitimiteit van de corporatie en de betrokkenheid van de raad daarbij en over de eigen legitimiteit van de raad en wat daaraan te verbeteren valt. Hoe kan de raad dat aanpakken?

Het begint er natuurlijk mee dat de raad het thema agendeert. De aanleiding kan zijn dat het onderwerp hoger op de agenda van de sector is gekomen, onderwerp is van congressen en in het werkprogramma van de VTW en van Aedes staat. De aanleiding kan ook dichterbij huis liggen, bijvoorbeeld in het visitatierapport. Hoe dan ook, de raad moet niet afwachten tot de bestuurder met de raad over legitimiteit wil klankborden. De raad heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid, zeker als het om de eigen legitimiteit gaat.

De *workload* van de raad is de laatste jaren enorm toegenomen. Uit onderzoek blijkt dat het aantal uren dat een lidmaatschap van een RvT vergt, de afgelopen twee decennia is verdubbeld. Nieuwe thema's lopen daarmee het risico te lang op een actielijstje te blijven staan. Het kan dan helpen om dit soort thema's voor te laten bereiden door een werkgroep uit de raad met ondersteuning vanuit de organisatie. Om als raad en bestuur tot een eensluidend standpunt op dit thema te komen, kan ook een werkconferentie worden gehouden. Daarbij kan externe begeleiding nuttig zijn. Werkvormen die de gedachte-wisseling versnellen kunnen behulpzaam blijken. Zie onderstaand kader waarin de aanpak van woningcorporatie Vivare is beschreven.

Vivare pakt aan

De raad van commissarissen van Vivare, werkzaam in de regio Arnhem, stelde een werkgroep uit de raad samen met als opdracht een voorstel te doen hoe ze met het thema legitimiteit zou kunnen omgaan. Aan de hand van de literatuur werd de vraagstelling voor Vivare scherper geformuleerd. Op voorstel van de werkgroep en met externe begeleiding, werd een werkconferentie met bestuur en directie gehouden waarbij iedere deelnemer tevoren huiswerk kreeg:

- bereid een pitch voor van maximaal 3 minuten waarin je de andere deelnemers vertelt wat voor jou de essentie is van de legitimatie van Vivare
- interview (telefonisch) een deskundige (van buiten de regio, uit het beschikbare netwerk) aan de hand van de vraagstelling en geef in een tweede pitch van drie minuten de conclusie uit dat interview weer, vertaald naar Vivare.

Na een uur, twee rondes van 10 pitches, lag de essentie op tafel. Na een bespreking van nog een uur kon de raad concluderen dat er voldoende eenduidigheid over het thema bestond om het bestuur te vragen met een beleidsstuk te komen.

1.1.2. Werving en selectie

De werving en selectie van nieuwe toezichthouders is de laatste jaren geprofessionaliseerd. Er worden scherpe profielen voor de raad als geheel en voor de betreffende vacature geschreven en de werving is openbaar. De gewenste competenties zijn helder en uitvoerig beschreven.

Waar het gaat om de legitimiteit van de raad valt er mogelijk nog wel wat te verbeteren. Is het bijvoorbeeld een belangrijk selectie criterium of kandidaten zich bewust zijn van de vraag: 'Wie zijn wij, dat we dit werk mogen doen?' Hoe kan de legitimiteit als onderdeel van de selectie meer betekenis krijgen? Ter overweging enkele gedachten en voorbeelden uit de praktijk.

- Op welk moment en hoe komen de *beweegredenen* van de kandidaat aan de orde: 'waarom wil je dit doen?' Welke eisen stelt de raad daarbij aan 'affiniteit met het maatschappelijke doel'? Hoe staat het met aantoonbare betrokkenheid? Neemt de raad genoegen met een antwoord in de trant van 'Het is een logische stap gelet op andere keuzes in mijn leven'? *Affiniteit hebben* is niet genoeg. *Verbonden zijn* met de maatschappelijke positie en doelen van de organisatie is de eis die gesteld mag worden. Los van de formele rolverdeling tussen raad en bestuur: is de kandidaat bereid zich medeverantwoordelijk te stellen voor die doelen? Uit de reacties van pers, politiek en samenleving op de verschillende incidenten van de laatste vijf jaar blijkt dat de raad niet alleen wordt aangesproken op het gehouden toezicht maar ook op de gemaakte keuzes. De maatschappelijke verwachting met betrekking tot de rol en verantwoordelijkheid van het toezicht, heeft invloed op de legitimiteit van de raad.
- Natuurlijk vormt een (extern) onderzoek naar de *integriteit* van de kandidaat een onderdeel van de procedure. Legitimiteit vooronderstelt integriteit.
- De Governancecode Woningcorporaties stelt eisen aan de *diversiteit* van de raad.⁶ De ratio daarvan is niet alleen dat een op die manier samengestelde raad beter functioneert en zich beter kan inleven in diverse maatschappelijke perspectieven, maar ook beter herkenbaar is voor alle betrokken belanghouders. De raad kan zich de vraag stellen hoe diversiteit een bijdrage levert aan de legitimiteit van de raad.
- Leden van de raad beschikken over een relevant *netwerk*. Zo'n netwerk kun je alleen hebben als er een verbinding is met het werkgebied van de corporatie. Voor de legitimiteit van de raad is het gewenst dat de meerderheid van de raad woont en/of werkt in het gebied waar de corporatie actief is. Een kwestie van verbinding en verankering.

⁶ In de Governancecode 2015In art. 3.16 staat: 'Een evenwichtig samengestelde raad betekent verscheidenheid'. In een noot bij dat artikel staat: 'Denk daarbij aan geslacht, leeftijd, beroepsgroepen, kennis en expertise, etnische afkomst en persoonlijkheidskenmerken'.

- Is er sprake van een voordracht? Wettelijk heeft de *huurdersorganisatie* het recht twee toezichthouders voor benoeming voor te dragen ⁷. Verschillende corporaties zijn overgegaan tot een commissie voor werving en selectie waarin een vertegenwoordiger van de huurdersorganisatie is opgenomen voor alle vacatures. De overweging daarbij is dat alle commissarissen draagvlak bij de huurders moeten hebben. Twee leden van de raad zijn dan formeel op voordracht benoemd.

Er kunnen meer voordrachten zijn. Stadgenoot heeft de Maatschappijraad (zie de kadertekst in hoofdstuk 4) het recht gegeven een lid van de raad voor te dragen.

- De *Ondernemingsraad* heeft op grond van de CAO Woondiensten (artikel 11 lid 4) adviesrecht bij de voorgenomen benoeming. Sommige corporaties hebben de OR ook het recht gegeven een lid van de raad voor te dragen. Een positief advies van de OR levert tegelijk een bijdrage aan de legitimiteit van de raad.

Als werving en selectie van nieuwe leden aan de orde is kan de raad nadenken over een aangescherpte procedure met betrekking tot de vraag: heeft de voorgenomen benoeming draagvlak en levert de kandidaat in persoon een bijdrage aan de legitimiteit van de raad als geheel?

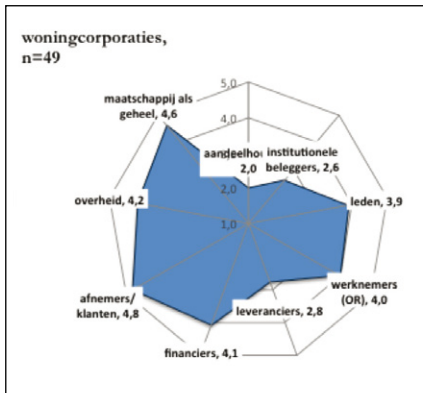
1.2. EXTERNE BETREKKINGEN

Toezichthouders beschikken over een relevant netwerk. Daar zijn ze mede op geselecteerd. Over de inzet van dat netwerk bestaat vaak geen beleid. Is er een samenloop van het individuele netwerk en de belanghouders van de corporatie? Zijn de leden van de raad in staat om de 'betrokken belanghouders', zoals de Herzieningswet hen noemt, bij hun werk als toezichthouder te betrekken?

De Erasmus Universiteit verricht jaarlijks, sinds 2014 samen met TiasNimbas, het Nationaal Commissarissen Onderzoek⁸. Ieder jaar wordt er een thema extra uitgelicht. In 2011 was dat de zelfevaluatie. Het bleek dat commissarissen bij hun zelfevaluatie het laagste cijfer toekenden aan de dialoog met stakeholders. Maar liefst 37% van de respondenten geeft een zes of lager. Is dat in 2015 beter?

⁷ Bij amendement Karabulut is in de Herzieningswet het recht van de huurders om commissarissen voor te dragen aangepast. Hun aantal moet nu 'tezamen ten minste een derde deel en niet de meerderheid van de RvT kunnen uitmaken'. De toelichting op het amendement is kort: 'Een toegelaten instelling moet er zijn voor de huurders en niet andersom. Zij dienen een belangrijk onderdeel te vormen van het intern toezicht van een toegelaten instelling'.

⁸ Lückerrath-Rovers, M., A. de Bos en R.E. de Vries (2014), Nationaal Commissarissen Onderzoek 2013, Rollen en drijfveren van de commissaris, Rotterdam/Tilburg, Erasmus University/TiasNimbas Business School.



Uit het Nationaal Commissarissen Onderzoek 2013 blijkt dat toezichthouders bij woningcorporaties het meest van alle sectoren hechten aan de overheid als belanghebbende. Dat is wellicht te verklaren uit de slepende Herzieningswet en Novelle, de verhuurderheffing en uit de parlementaire enquête. De belanghebbenden 'huurders' en 'samenleving' scoren wel hoger dan de overheid.

Niet alle stakeholders of belanghebbenden van de corporatie hebben eenzelfde positie waar het om de legitimatie gaat. Een aantal van hen heeft een eigenstandige wettelijk gefundeerde positie ten opzichte van de corporatie. Zo stuurt de minister met de woonagenda op de volkshuisvestelijke prestaties van gemeenten en corporaties. De externe toezichthouders hebben hun basis in de wet. De gemeente heeft een eigen positie ten opzichte van de corporatie. En de positie van de huurdersorganisatie is geregeld in de Wet op het overleg huurders verhuurder (Overlegwet).

Hoe verhoudt de raad van toezicht zich ten opzichte van deze wettelijke belanghouders? En zijn er nog belanghouders die niet zelf een wettelijke positie hebben maar waarmee de corporatie wel een relatie heeft te onderhouden. Hoe is de relatie van de raad met die 'betrokken belanghebbenden' zoals de wetgever ze noemt?

1.2.1. Rijksoverheid

De overheid is zonder meer een belanghebbende. De corporatie is een toegelaten instelling en fungeert in een wettelijk arrangement met de overheid. Nadat in de jaren negentig van de vorige eeuw de subsidies op de bouw van woningen werden afgeschaft wordt er tot op de dag van vandaag verschillend gedacht over een sturende rol van de rijksoverheid. Tijdens de verhoren van de Parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties werd zichtbaar hoe verschillend er over de feitelijke rol van de overheid werd gedacht. Het sturingsmodel dat de overheid nu voor ogen heeft bestaat uit een Woonagenda die door de minister wordt vastgesteld. De Woonagenda bevat de doelen van het volkshuisvestingsbeleid voor de komende jaren. Daarover vindt vanzelfsprekend een debat in de Tweede Kamer plaats.

De Woonagenda is richtinggevend voor de lokale overheid en de corporatie. Bij het opstellen van het lokaal woonbeleid en het tot stand komen van de prestatieovereenkomst met de woningcorporatie kan de Woonagenda als kader dienen. Afdwingbaar is de Woonagenda niet. Vrijblijvend is deze natuurlijk evenmin.

De raad van toezicht vervult steeds nadrukkelijker een rol bij het bepalen van de strategische koers van de corporatie en het vaststellen van de doelen. In het vervolg van deze publicatie wordt die rol verder uitgediept. Uiteindelijk staat de raad in ieder geval voor de verantwoordelijkheid de strategie en de doelen goed te keuren. Welke toetsingscriteria hanteert de raad daarbij? De raad kan niet meer volstaan met het hanteren van bedrijfsmatige criteria (kunnen we het, krijgen we het gefinancierd en kunnen we het betalen). Essentieel is ook de vraag of de corporatie bij de gemaakte keuzes op maatschappelijk draagvlak kan rekenen.

Voor de raad is daarbij tevens de vraag aan de orde of hij zichzelf gelegitimeerd weet die goedkeuring te verlenen. Formeel spreekt de raad niet namens belanghebbenden. Maar weet de raad voldoende van wat de belanghebbenden beweegt en voor ogen staat? Is de raad op de hoogte van de Woonagenda van de minister en van de gemeentelijke Woonvisie?

1.2.2. Gemeente

In het regeerakkoord van Rutte II staan stevige uitspraken over de relatie tussen de gemeente en de woningcorporatie. In opdracht van de VNG heeft een commissie onder voorzitterschap van oud-minister van volkshuisvesting Sybilla Dekker, over die relatie verstandige aanbevelingen gedaan⁹. De positie die de gemeente heeft bij het legitimeren van het beleid van de corporatie neemt in belang toe. In de Herzieningswet is de positie van de gemeente bij de totstandkoming van de prestatieovereenkomst versterkt. Niet alleen wettelijke bepalingen maar ook ontwikkelingen in de samenleving beïnvloeden de relatie met de gemeente. De grote decentralisaties leiden tot nieuwe verhoudingen op lokaal niveau. De participatiesamenleving brengt nog een geheel eigen dynamiek in de verhoudingen teweeg. Er komt al met al meer nadruk op de relatie met de gemeente. Goede betrekkingen met de gemeente vergen opnieuw doordenken van het relatiebeheer.

- Heeft de raad kennis van het collegeprogramma en weet de raad wie de wethouder wonen is? Meer in het algemeen: heeft de raad voldoende zicht op het gemeentelijke deel van het krachtenveld waarin de corporatie opereert?
- Wanneer bespreekt de raad de Woonvisie van de gemeente? Is het een bijlage bij de prestatieovereenkomst? Of betreft de raad de woonvisie als input bij zijn rol in de beleidscyclus?
- Vanuit de optiek van de legitimiteit van de raad kan het verstandig zijn dat de voorzitter van de raad en de wethouder wonen (niet lang na de benoeming van wethouder of voorzitter) kennis maken met elkaar.

9 VNG-adviescommissie Relatie gemeenten en woningcorporatie (Commissie Dekker)(2013), Gemeenten en corporaties; de vrijblijvendheid voorbij. Wederkerig en verplichtend, Den Haag, VNG.

Als de corporatie een regionaal werkgebied heeft, kan de raad overwegen om bij de verdeling van het werk een koppeling te maken tussen de verschillende gemeenten en de leden van de raad.

1.2.3. Huurders

Met betrekking tot de rol en positie van de huurders zijn verschillende ontwikkelingen gaande. In de formele positie komt verandering. De huurdersorganisatie heeft een wettelijke positie gekregen bij de totstandkoming van de prestatieafspraken. In essentie wordt het prestatiecontract een tripartite overeenkomst¹⁰. Ook komt er een wettelijke voorziening om de scholing en professionalisering van huurdersorganisaties te verbeteren en de verplichting van corporaties om daaraan financieel bij te dragen. Bij fusie en het aangaan van verbindingen krijgt de huurdersorganisatie instemmingsrecht.

In de huidige situatie is er niet altijd sprake van een goed functionerende huurdersorganisatie. Een aantal corporaties heeft daarom naast de formele overlegstructuur ook een vorm van overleg met klantenpanels of huurdersplatforms¹¹.

Vernieuwend is het bij amendement ingevoegde artikel 21e van de Herzieningswet, waarbij verschillende partijen het recht krijgen om een huurdersraadpleging te houden. De toelichting op dat amendement luidt als volgt.

“De Parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties beveelt aan om huurdersbetrokkenheid breder te faciliteren. Daarom moet het mogelijk worden besluiten rechtstreeks aan de huurders voor te leggen door middel van een huurdersraadpleging. Met dit amendement wordt de mogelijkheid van een huurdersraadpleging van individuele huurders wettelijk mogelijk gemaakt. Het initiatief voor een huurdersraadpleging kan genomen worden door huurdersorganisaties, bewonerscommissies, het bestuur van een toegelaten instellingen en/of door de gemeente, zijnde het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad. Het amendement schrijft niet voor wanneer een huurdersraadpleging plaats moet vinden.”

Mede als gevolg van het denken over de ‘participatiesamenleving’, wordt ook de relatie met de bewoner opnieuw doordacht. De huurder is meer dan een contractpartij binnen de dienstverlening van de corporatie. Het is ook de bewoner in de straat en buurt die vorm geeft aan het woon- en leefklimaat. Er zijn bewonersbeheerbedrijven in opkomst waarbij bewoners verantwoordelijkheid nemen voor de openbare ruimte maar ook beheertaken

10 Artikel 44 lid 2 Herzieningswet.

11 Een mooi voorbeeld van een eigentijdse vorm is het Platform Accio van de woningstichting Talis Nijmegen. Om lid te zijn van het platform moet men voldoen aan een profielschets. De inzet van de leden is flexibel in vorm en tijd.

van de corporatie overnemen ¹². Een stap verder gaan de bewonersinitiatieven die een energievoorziening aanleggen.

Ook bij het relatiebeheer met de huurders, huurdersorganisatie, bewonersinitiatieven et cetera komt de raad vroeg of laat voor de keuze te staan welke positie hij daarbij inneemt. Vragen die daarbij op tafel kunnen komen zijn bijvoorbeeld de volgende.

- Hoe staat de corporatie in de ontwikkeling naar nieuwe vormen van bewonersparticipatie en -zelfregie? Ontwikkelt de corporatie zich als faciliterende organisatie?
- Weet de raad wat huurders willen, wat ze zelf kunnen doen, wat ze kunnen betalen? Heeft de raad de doelgroep op het netvlies?
- Heeft de raad contact met de huurdersorganisatie? Is dat het jaarlijks bijwonen van een vergadering door de voordrachtcommissaris(sen) of is er sprake van (half)jaarlijks overleg tussen de huurdersorganisatie en een delegatie van de raad. Maakt de voorzitter deel uit van die delegatie?
- Als de raad op werkbezoek gaat, worden er dan vastgoedprojecten bekeken of is er ook contact met huurders, bewonersgroepen en bewonersinitiatieven¹³?

1.2.4. Extern toezicht

Concreet ontmoet de raad de rijksoverheid in de gedaante van de externe toezichthouder. Het externe toezicht wordt uitgeoefend namens de minister. Bij verschijning van deze uitgave zijn dat er nog twee: de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)¹⁴¹⁵. Jaarlijks brengen beide organisatie op hun domein een oordeel uit over het functioneren van de corporatie. De brieven daarover zijn zowel aan het bestuur als aan de raad gericht. De raad kan het volgende in overweging nemen.

- Vanzelfsprekend komen de oordeelbrieven op de agenda van de raad. En dan niet onder het agendapunt mededelingen of in het blokje 'ter informatie' maar 'ter bespreking'. Ook als het een zogenaamd glad oordeel is.
- Als er niet meer dan een neutrale bevestiging van ontvangst verzonden hoeft te

12 Voorbeelden zijn onder andere te vinden op de website van het LSA (Landelijk Steunpunt Actieve bewoners).

13 Leden van de raad kunnen individueel, samen met een medewerker van de corporatie, gedurende een uur of twee enkele bezoeken bij huurders afleggen. Bosje bloemen mee, ogen en oren open en al levert het geen PE-punten op, het geeft veel inzicht.

14 Mede naar aanleiding van de parlementaire enquête heeft de Tweede Kamer bij amendement besloten dat er een Autoriteit Woningcorporaties moet komen, die ressorteert onder minister en die toezicht houdt op rechtmatigheid, governance, integriteit, financiële continuïteit, maatschappelijk bestemd vermogen, solvabiliteit en liquiditeit, de kwaliteit van financieel risicomanagement, beheer, aansturing en verantwoording.

15 De rol en positie van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) blijft buiten beschouwing. Het is evident dat het huidige WSW geen publieke toezichtsfunctie heeft. Als private borg houdt het WSW toezicht in het belang van de financiers en achtervangers.

worden, gaat die namens de raad uit. Dat is zeker nog geen gemeengoed.

- Als het oordeel van de toezichthouder aanleiding vormt om een inhoudelijke reactie te geven, is dat vanzelfsprekend een bestuurlijke reactie. De raad kan desondanks de ontvangst bevestigen, aangeven dat de beoordeling onderwerp van bespreking is geweest en melding maken van het feit dat het bestuur inhoudelijk op de beoordeling zal reageren.
- De beoordeling kan vragen oproepen bij de raad. Dan kan het verstandig zijn om een vertegenwoordiger van de toezichthouder in de volgende vergadering van de raad uit te nodigen om de beoordeling toe te komen lichten en inhoudelijke vragen van de raad te beantwoorden¹⁶.
- Los van concrete beoordelingen, past een periodieke ontmoeting van de raad met de relatiemanager van CFV en ILT in het relatiebeheer dat de raad voert met het oog op de eigen legitimiteit.

In toenemende mate zoeken externe toezichthouders, inspecteurs, aansluiting bij het interne toezicht. Wederzijds vertrouwen zou in die relatie het vertrekpunt moeten zijn. De raad van toezicht kan daarin positie kiezen.

1.2.5. Betrokken belanghebbenden

Dat de gemeente en de huurders ook betrokken belanghebbende zijn, is evident. Hun positie is bovendien wettelijk geregeld. Naast de gemeente en de huurders zijn er nog andere belanghebbenden. Zij worden wel in de wet genoemd maar kunnen daaraan geen rechten ontleen.

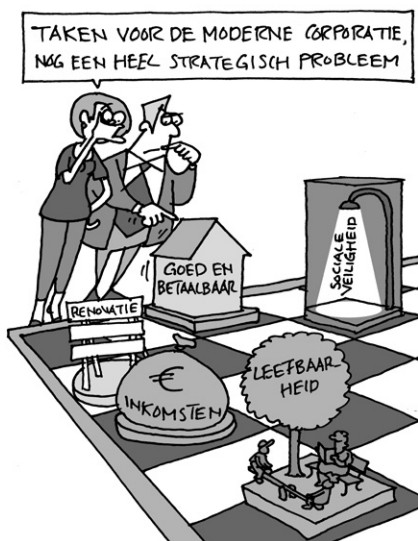
Artikel 31 Herzieningswet luidt: “De raad van toezicht heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de toegelaten instelling en de door haar in stand gehouden onderneming. Hij staat het bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de toegelaten instelling en de door haar in stand gehouden onderneming, naar het te behartigen maatschappelijke belang en naar het belang van de betrokken belanghebbenden.” De laatste zeven woorden zijn echt nieuw. Daarmee is dit aspect van legitimatie ook wettelijk onder de toezichtsverantwoordelijkheid van de raad gebracht.

Het is aan de corporatie om vast te stellen wie de betrokken belanghebbenden zijn en op welke wijze die invloed op het concretiseren en vaststellen van het maatschappelijke belang hebben. Dat is een zoektocht die nog volop gaande is. Bij het maatschappelijk belang gaat het om afwegingen die op een hoger schaalniveau dan het complex of de

¹⁶ De RvC van Stadgenoot heeft in 2013 het CFV uitgenodigd om toe te komen lichten wat ‘verscherpt toezicht’ inhoudt en een visie te geven op de aansluiting met het intern toezicht.

buurt liggen. En het gaat om lange termijn vraagstukken waarbij meer belangen in het geding zijn dan het wonen. Het vraagt van de belanghouders om mee te denken, invloed uit te oefenen vanuit het statutaire doel van de corporatie en de maatschappelijke context waarin dat doel gerealiseerd moet worden. Het gaat dus niet om het vertegenwoordigen van (institutionele) belangen. De zorgaanbieder is een veelgenoemde belanghouder. In de praktijk is vaak niet helder vanuit welke rol de zorgbestuurder aan tafel zit en blijkt bijvoorbeeld dat die vooral wil bereiken dat de corporatie de huurprijs van zijn verzorgingstehuis verlaagt. Dat is een begrijpelijke wens maar hoort thuis bij het belang van individuele klanten.

Iedere corporatie zal periodiek, gekoppeld aan de strategische koers, moeten vaststellen wie de betrokken belanghebbenden zijn¹⁷.



Ook bij het vaststellen wie de betrokken belanghebbenden zijn en wat hun positie in het beleidsproces is, zal de raad positie moeten kiezen. Overwegingen die daarbij betrokken kunnen worden zijn onder meer de volgende:

- Wat stond er over de relatie met de betrokken belanghebbenden in het laatste visitatierapport¹⁸?
- Is de relatie met de betrokken belanghebbenden een zaak van het bestuur en ziet de raad erop toe dat de belangen van betrokken belanghebbenden voldoende worden meegewogen? Of heeft de raad een eigen rol in het relatiebeheer met de betrokken

17 Er bestaat tools die behulpzaam kunnen zijn bij het bepalen van de betrokken belanghebbenden. Zie bijvoorbeeld: de Belanghouders Identificatie Tool op <http://sev.platform31.nl/rapporten/>.

18 Binnen visitatie is op twee plaatsen aandacht voor de relatie van corporatie met belanghebbenden: bij het Presteren volgens Belanghebbenden en bij Governance.

belanghebbenden en betreft de raad de informatie uit de dialoog met hen bij de beoordeling van het conceptbeleidsplan?

- Het je 'richten naar het belang van de betrokken belanghouders', veronderstelt toch enig contact met die belanghouders. Denkbaar is een periodieke (jaarlijkse) ontmoeting waarbij die belangen expliciet aan de orde komen en met de doelen van de corporatie in verband worden gebracht.
- Hoe zorgt de raad ervoor dat de rollen helder zijn en er geen verkeerde verwachtingen bij betrokken belanghebbenden worden gewekt? Verwerven de leden van de raad van toezicht zelf kennis van de ontwikkelingen bij en de opvattingen van de stakeholders? Heeft de raad daar werkafspraken over gemaakt?

1.2.6. Zienswijze minister bij benoeming

In de Herzieningswet zijn bepalingen met betrekking tot het externe toezicht opgenomen die de legitimiteit van de raad van toezicht rechtstreeks betreffen. De meest verstrekkende bepaling is dat op grond van artikel 30, derde lid van de Herzieningswet, de minister gevraagd moet worden wat zijn *zienswijze* is omtrent een voorgenomen benoeming van een lid van de raad van toezicht. In de uitvoeringsmaatregel, het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting 2015 (BTIV 2015)¹⁹, wordt naar twee bijlagen verwezen. De ene bevat een (niet-limitatieve) opsomming van 17 geschiktheidscriteria. De tweede bijlage bevat een lange lijst van relevante antecedenten.

Deze bijlagen zien zowel op de benoeming van een bestuurder als op een lid van de raad van toezicht. Bij de toepassing van de criteria moet de betreffende rol natuurlijk wel in acht worden genomen.

Relevant voor het onderwerp legitimiteit in termen van een relatie met 'betrokken belanghebbenden', is wat er in bijlage 1 staat.

- Onder letter f, Klant- en kwaliteitsgericht: "Signaleert en onderzoekt de wensen en behoeften van huurders en andere belanghebbenden en handelt hiernaar. Zorgt voor juiste, volledige, transparante en evenwichtige informatieverstrekking aan belanghebbenden."
- Onder letter i, Omgevings sensitiviteit: "Is goed geïnformeerd over de relevante maatschappelijke, politieke en andere ontwikkelingen in de omgeving van de toegelaten instelling alsook over de belangen van stakeholders en kan deze informatie effectief benutten."
- Onder letter p, Verantwoordelijkheid: "Heeft inzicht in interne en externe belangen, weegt deze zorgvuldig af en legt hierover verantwoording af. Toont lerend vermogen en beseft dat zijn of haar handelen invloed heeft op de belangen van stakeholders."

¹⁹ Ontwerp Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting 2015 (BTIV), Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 966, nr. 2 (bijlage).

1.3. INTERNE BETREKKINGEN

De raad ontleent zijn legitimiteit ook aan het vertrouwen dat hij van binnenuit geniet. Er zijn in ieder geval drie partijen die de aandacht van de raad vragen en waarmee de raad een zekere relatie heeft te onderhouden.

1.3.1. Ondernemingsraad ²⁰

De Ondernemingsraad (OR) heeft een bescheiden rol bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht²¹. Het adviesrecht legitimeert de raad niet maar het is wel een extra zorgvuldigheidseis. Bij de meeste corporaties woont een delegatie van de raad van toezicht de overlegvergadering bij waarin de algemene gang van zaken in de onderneming wordt besproken. Dat is wettelijk niet geregeld maar de meeste stichtingen met een raad van commissarissenmodel passen artikel 24 van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) naar analogie toe. In de Governancecode woningcorporaties is vastgelegd dat de voorzitter van de RvC 'ervoor zorgt of op toeziet dat de contacten tussen RvC en (...) de ondernemingsraad goed verlopen'.²² In een recent advies van de WRR wordt gepleit voor versterking van de checks and balances²³. Daarbij kent de WRR een belangrijke rol toe aan de Ondernemingsraad. De meeste Governancecodes op het maatschappelijk middenveld noemen de OR expliciet een interne belanghebbende. Vragen die de raad zich kan stellen om zijn positie ten opzichte van de OR te ijkken zijn bijvoorbeeld:

- Welke visie heeft de raad van toezicht op de rol van de OR? Is het denkbaar dat de driehoeksrelatie bestuur/OR/RvT, concreet vorm en inhoud krijgt door afspraken over de onderlinge omgang met elkaar vast te leggen?
- Woont de (delegatie) van de raad van toezicht de overlegvergadering (passief) bij of is er sprake van een dialoog met de OR?
- Is er tussentijds, bijvoorbeeld als er een forse reorganisatie wordt doorgevoerd of als er een koerswijziging op handen is, overleg van de delegatie van de raad met het dagelijks bestuur van de OR mogelijk?

20 Bij het schrijven van deze tekst is gebruikgemaakt van: Leeuwen, W.D. van (2014), Een driehoek op het middenveld, in: Heijink, J. (red), Toezicht op het ondernemingsbestuur en de rol van de OR: gewenst en mogelijk?, OR strategie en beleid, thema 24, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet.

21 CAO Woondiensten, artikel 11 lid 4.

22 Governancecode woningcorporaties Principe III, Uitwerking 1.1.

23 WRR (2014), Van tweeluik naar driehoeken, Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties, Den Haag/Amsterdam, WRR/Amsterdam University Press.

1.3.2. Medewerkers

De medewerkers van een maatschappelijke onderneming moeten de mensen uit de raad van toezicht kennen. De raad moet voor de organisatie een gezicht hebben, (her)kenbaar zijn. De commissarissen maken net als bestuur en medewerkers deel uit van de corporatie en staan samen voor hetzelfde doel. Medewerkers moeten kunnen weten wie er in de raad van toezicht zitten. De raad benoemt hun hoogste baas. Uit een onderzoek dat het CNV Publieke zaak hield, blijkt dat bijna 80% van de medewerkers geen idee heeft wat de rol van de raad van toezicht is bij calamiteiten en dat de meeste medewerkers niet weten wie er in de raad zitten. Een van de aanbevelingen uit het rapport luidt dan ook: "Zorg dat medewerkers weten wie in de raad van bestuur en de raad van toezicht zit. Laat de leden van de raden van bestuur en van toezicht regelmatig meelopen op de werkvloer."²⁴

Natuurlijk moeten de leden van de raad van toezicht er geen misverstand over laten bestaan wat hun rol is. Zij fungeren niet als een soort beroepsinstantie.

- Wanneer zijn de leden van de raad van toezicht 'op de werkvloer'? Ontvangen zij standaard een uitnodiging voor evenementen zoals een kerstborrel of nieuwjaars-receptie en leggen ze dan contact met medewerkers?
- Verzorgen medewerkers op verzoek van de raad een toelichting op agendapunten of komt dat uitsluitend van directie en management? Wat zien en ervaren medewerkers van het functioneren van de raad?
- Hoe ziet het werkbezoek van de raad van toezicht eruit? Is het een idee dat de leden eens individueel een dagdeel bij een organisatieonderdeel op werkbezoek gaan?²⁵

1.3.3. Directie of management

Afhankelijk van de omvang van de corporatie bestaat de tweede laag uit een directieteam of een managementteam. Zeker bij een eenhoofdig bestuur is het van belang dat de checks and balances naar beide kanten van de bestuurder goed werken. Daarvoor is het goed dat de raad en het management elkaar kennen en weten te vinden indien nodig.

- Heeft de raad zicht op de profielschets die de bestuurder voor de directie of het management hanteert? Heeft de (voorzitter van de) raad een rol of bevoegdheid voor benoeming van en lid van het directie- of managementteam definitief is?

²⁴ CNV Publieke Zaak (2011), Onderzoek 'Melden van incidenten in ziekenhuizen, Den Haag, CNV.

²⁵ De leden van de raad van commissarissen van Stadgenoot in Amsterdam zijn eind 2014 of begin 2015 een dagdeel op stage geweest bij een van de bedrijfsonderdelen. Commissaris Kitty Roozmond, die in verband met het einde van haar zittingstermijn dit maar een keer meemaakte, schreef haar collega's: "Ik liep stage in Bos en Lommer met de huismeesters en gebiedsbeheerders. Had ik eerder moeten doen en had ik best vaker willen doen!"

- Weet het directie- of managementteam hoe de raad van toezicht concreet werkt en waar de raad op let? Kent het team het toezichtplan van de raad van toezicht? Heeft de raad van toezicht het team om een reactie gevraagd alvorens het toezichtplan vast te stellen?

1.4. TENSLOTTE

Bij veel van de besproken relaties is er een wettelijke basis. Bij de bespreking en in de aangereikte overwegingen en vragen is vooral de nadruk gelegd op de vertrouwensbasis. Een solide vertrouwensbasis bij de onderscheiden relaties levert een belangrijke bijdrage aan de legitimiteit van de raad van toezicht. Vertrouwen hangt samen met de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn toezichthoudende rol. We citeren in dat verband de Commissie Halsema: "Het aandringen op tegenspraak en zelfkritiek vraagt om het voeren van lastige gesprekken. Tussen bestuurders onderling, tussen toezichthouders en bestuurders, en tussen toezichthouders en alle mogelijke *stakeholders* die *feedback* op gedrag kunnen geven. Die lastige gesprekken hoeven niet steeds lastig van toon te zijn - een goede eerste lastige vraag is 'hoe gaat het eigenlijk?'. De gesprekken zijn er vooral om indringende vragen te stellen, zonder meteen te eindigen in het antwoord ja of nee. Het zijn gelegenheden om het eigen en andermans handelen te bevragen, een discussie over waarden te voeren en afwijkende opvattingen te horen. Geen snelle enquêtes aan de hand van *prefab*-vragenlijsten, maar inhoudelijke gesprekken waarin mensen om hun ervaringen en meningen worden gevraagd."



2 INZICHTEN, ONTWIKKELINGEN EN WETTELIJKE REGELS

Het vak toezichthouder maakt een enorme ontwikkeling door. Inzichten in het vak en ontwikkelingen op het gebied van governance hebben de laatste jaren tot veranderingen geleid in de rol en positie alsmede in de inrichting van het werk en de hoeveelheid benodigde tijd. Veel veranderingen vloeien voort uit de gewijzigde maatschappelijke verwachtingen over het werk en de resultaten van het interne toezicht. De veel gestelde vraag bij de aan het licht gekomen incidenten was: waar was de raad van toezicht? Die vraag noodzaakt om na te denken over zichtbaarheid en aanspreekbaarheid. In hoofdstuk 1 stond de legitimiteit van de raad zelf centraal. In dit hoofdstuk wordt aangereikt wat de huidige inzichten zijn over de rol van de raad van toezicht bij het legitimiteitsvraagstuk. Wat is de stand van zaken op dit terrein, welke ontwikkelingen vinden er plaats? Welke (gedrags-)regels hanteren de corporaties en wat staat er over legitimatie in de Governancecodes? Bevat de Herzieningswet bepalingen over de rol van de raad bij legitimiteit?



2.1. RECENTE INZICHTEN OVER LEGITIMITEIT EN TOEZICHT

In de literatuur en bij adviesorganen als de RMO en de WRR, is legitimatie al meer dan tien jaar een thema. Nadat de overheid zich in de jaren negentig van de vorige eeuw terugtrok uit het middenveld, ontstond er druk op de legitimiteit. “Van wie is de corporatie eigenlijk?”, is een vraag die in en buiten Den Haag sindsdien gesteld wordt. Die vraag ziet niet primair op de formele eigendom van de onderneming maar op de vraag naar invloed en zeggenschap. De vraag gaat, anders gezegd, niet over eigendom maar over eigenaarschap. Wie beslist welke maatschappelijke meerwaarde de corporatie gaat realiseren? Wie stelt in een stichting vast wat de goede dingen zijn? De directeur-bestuurder met goedkeuring door de zelfbenoemde raad van toezicht. Dit antwoord, waar formeel niets op is aan te merken, laat al zien dat legitimatie geen vanzelfsprekendheid is. In hoofdstukken 3 en 4 wordt stil gestaan bij de legitimiteit van de organisatie en komt het debat over een eventuele ‘derde laag’ aan de orde. In dit hoofdstuk ligt de focus op de raad van toezicht.

In 2010 verschijnt er een briefadvies van de RMO over het legitimiteitsprobleem²⁶. De RMO schetst daarin drie mechanismen voor versterking van de legitimiteit. Door beter bestuur

26 RMO (2010), Terug naar de basis, Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening, Den Haag, RMO.

en toezicht te organiseren en rekenschap te geven; door het vergroten van de keuzevrijheid van cliënten en door de samenwerking, discussie en dialoog met de achterban en cliënten te onderhouden.

Nadat enkele incidenten (in de corporatiesector en daarbuiten) elkaar snel opvolgen, verschijnen meerdere boeken waarbij de focus vooral op de toezichthouder ligt. Berenschot en het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming (CBMO) brengen een boek uit onder de titel 'Verbinding verbroken' en doen handreikingen aan bestuur en raad van toezicht hoe te sturen op legitimiteit. Dat de raad van toezicht daarin een eigen verantwoordelijkheid heeft, komt in verschillende bijdragen uit het boek naar voren²⁷. De driedelige serie van Goos Minderman e.a., 'Waar is de raad van toezicht?' sluit af met 'De Zijlstraverklaring van ambitieus toezicht'²⁸. Een van de vier verklaringen luidt: "Ik wil vanuit een maatschappelijke betrokkenheid als toezichthouder actief en structureel verantwoording afleggen aan interne en externe belanghebbenden."

Rienk Goodijk spreekt van falend toezicht (weliswaar met een vraagteken in de titel) en komt op het thema legitimatie tot vergelijkbare conclusies als Minderman²⁹. Hij legt het zwaartepunt op een professioneel stakeholdermanagement. De raad van toezicht moet volgens hem dialoogsessies houden met stakeholders, waarin hij tevens verantwoording aflegt.

Een uitgebreide beschouwing over de noodzaak van legitimiteit en over de positie en mogelijke betrokkenheid van stakeholders daarbij, geven Van Leeuwen en Simons in hun boek over het interne toezicht bij maatschappelijke ondernemingen³⁰. Zij betrekken de stelling dat de maatschappelijke onderneming alleen toekomst heeft als de (lokale) gemeenschap betrokken kan zijn bij de koers van de onderneming en roepen de commissarissen op om positie te kiezen.

Alsof de probleemstelling met termen als verbinding *verbroken*, legitimiteit onder *druk* en legitimiteits*probleem* nog niet duidelijk genoeg is, komen zes hoogleraren in Wonen 6.0 met de overtreffende trap: "Het belangrijkste probleem van het falen van het huidige

27 Sprenger, P., L. Schoormans en T. Camps (2011), *Verbinding verbroken*, Actief sturen op de legitimiteit van een maatschappelijke onderneming, Tilburg/Den Haag, CBMO/Berenschot.

28 Minderman, G., e.a. (2013), *Waar is de raad van toezicht*, De Verklaring van ambitieus toezicht, Den Haag, Boom|Lemma.

29 Goodijk, R. (2012), *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*, Assen, Van Gorcum.

30 Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen, Van Gorcum.

beleidssysteem is in onze ogen de ernstige *legitimiteitscrisis* die is ontstaan.”³¹ (cursivering auteurs). Zij schetsen drie richtingen waarin legitimiteit herwonnen zou kunnen worden:

- Er moet meer tegenkracht georganiseerd worden. De positie van de huurder in de Overlegwet legt onvoldoende gewicht in de schaal.
- Er moet ruimte komen voor initiatief. Het stelsel moet open of die ruimte moet daarbuiten gevonden worden.
- Corporaties zijn blijven hangen in het verhuren van woningen terwijl steeds meer mensen (gedeeltelijk) in staat zijn in hun huisvesting te voorzien. Corporaties moeten faciliterende eigenaar/beheerorganisaties worden die mensen in staat stelt (mede) eigenaar van hun woning te worden.

Voor het versterken van checks and balances pleit ook de WRR³². Dat moet tot stand komen door af te stappen van de bipolaire relatie bestuur en raad van toezicht en het *weerwerk*, zoals de WRR dat noemt, te zoeken in een derde macht. De WRR geeft tal van voorbeelden van interne en externe derden en van de mate waarin ze vrijblijvend gepositioneerd zijn dan wel geïnstitutionaliseerd orgaan van de rechtspersoon zijn. Veel van die ‘derden’ kwamen in hoofdstuk 1 aan de orde.

Naar aanleiding van de situatie bij de ROC Amarantis, stelde het kabinet een commissie in onder voorzitterschap van Femke Halsema, met als opdracht nieuwe gedragsregels op te stellen³³. Het zou een soort moeder aller codes moeten worden. De commissie heeft gelukkig niet nog een afvinkinstrument aan het arsenaal toegevoegd maar de insteek gekozen van het gesprek, *het lastige gesprek*. Dat gesprek heeft ook betrekking op legitimiteit.

Uit het volgende citaat blijkt dat de commissie zich vooral op de direct belanghebbenden richt.

“Voor semipublieke instellingen is de belangrijke vraag hoe de belangen van de externe omgeving worden meegewogen in beslissingen. Wie voert het lastige gesprek en zorgt voor voldoende tegenkracht tegenover bestuur en toezicht? Welke rol spelen de huurders of patiënten, de financier en betaler, het verzorgingsgebied, de toeleveranciers en de meer indirecte afnemers van diensten zoals het lokale bedrijfsleven? Medezeggenschap is een manier om de betrokkenheid van belanghebbenden te vergroten. Een goed ingebedde organisatie is ervan doordrongen dat een ouderraad, studentenraad,

31 Boelhouwer, P., M. Elsinga, V. Gruis, H. Primus, J. van der Schaar en A. Thomsen (2014), *Wonen 6.0*, Over de toekomst van de sociale huisvesting in Nederland, Delft, OTB/TU Delft.

32 WRR (2014), *Van tweeluik naar driehoeken*, Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties, Den Haag/Amsterdam, WRR/Amsterdam University Press.

33 Commissie Behoorlijk Bestuur (Commissie Halsema)(2013), *Een lastig gesprek*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 28 479, nr. 68.

huurdersverenigingen of cliëntenraad een waardevolle bijdrage kan leveren en dilemma's kan aankaarten. Zo kan een bestuur tegenkracht worden geboden als van de publieke taak wordt afgeweken of de maatschappelijke verankering onder druk staat."

2.2. ACTUELE ONTWIKKELINGEN MET BETREKKING TOT LEGITIMITEIT EN TOEZICHT

De zoektocht naar de wijze waarop legitimiteit verbeterd kan worden is volop en op meerdere plaatsen aan de gang. In deze paragraaf komen aan de orde het project van de aanspreekbare commissaris van de VTW, de legitimatiescan van Aedes, de Parlementaire enquête woningcorporaties en de nieuwe Governancecode Woningcorporaties van de VTW en Aedes.

2.2.1. De aanspreekbare commissaris

De VTW werkt aan de verbetering van de legitimiteit van de corporaties en het toezicht onder andere met themabijeenkomsten, in eigen kring of samen met andere organisaties, en met deze uitgave. Samen met de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) is in 2011 het project van de aanspreekbare commissaris gestart³⁴. Daarbij staat de vraag centraal of het toezicht verbetert als belanghouders de toezichthouders formeel kunnen aanspreken. Dan moeten belanghouders daar wel de mogelijkheid voor hebben. Het experiment is beëindigd met een rapportage waarin zeven aanbevelingen zijn opgenomen³⁵. De meest inhoudelijke worden hieronder kort weergegeven.

- Wees zichtbaar als commissaris. Maak jezelf als commissaris bekend. Investeer in kennis van je stakeholders. Adviseer andere partijen over de rol van de raad van commissarissen. Ga er niet vanuit dat iedereen automatisch weet wie je bent en wat je rol is.
- Stel vooraf duidelijke doelen. Het versterken van de maatschappelijke aanspreekbaarheid is een mooi streven, maar kan ook een te grote opdracht worden als de raad zich vooraf geen duidelijk doel heeft gesteld. Bedenk als commissaris goed hoe je dat doel helder in beeld brengt.
- Houd rekening met de tijd en wees creatief met plannen. Het is belangrijk dat commissarissen zich realiseren dat het proces van aanspreekbaar zijn veel tijd vraagt. De onderzoekers adviseren toezichthouders daarom om ver vooruit te durven kijken. Denk in termen van een jaar of meer en niet in weken.

34 Kerssies, A. en H. van Essen (2012), 'Randvoorwaarden voor goed intern toezicht in woningcorporaties', in: Minderman, G. (red.), Waar is de raad van toezicht? Deel II, Een bundel van visies en ideeën, Den Haag, Boom/Lemma.

35 Windhausen, D. (2012), De aanspreekbare commissaris, Naar maatschappelijker toezichthouden bij woningcorporaties, Rotterdam, SEV/Platform31.

- Durf de gebaande paden te verlaten. Uiteindelijk is het een kwestie van doorzetten en drempels overwinnen. Bij veel commissarissen bestaat de vrees om de bestuurder tekort te doen, wanneer ze niet -zoals gebruikelijk- afgaan op wat de bestuurder zegt, maar op basis van zelf ingewonnen informatie tot een eigen oordeel komen. Bestuurders zouden dat kunnen uitleggen als een gebrek aan vertrouwen. Natuurlijk is het voor een werkzame relatie belangrijk dat er een vertrouwensbasis tussen de bestuurder en de commissarissen is, maar dat hoeft geen reden te zijn om als commissaris niet zelf de verbinding met de buitenwereld te zoeken. Een commissaris moet immers goed kunnen inschatten wat een bestuurder zegt. Wie als commissaris alle registers openhoudt en praat met wie hij wil, werkt aan een vertrouwensbasis die gefundeerd is. Een goede bestuurder zal het alleen maar waarderen als een commissaris goed beslagen ten ijs komt.

De start van het experiment 'aanspreekbare commissaris' viel ongeveer samen met de herziene Governancecode Woningcorporaties die in 2011 van kracht werd. In de Preambule staat met betrekking tot 'de naleving van en omgang met de code' (punt 10): "Het is aan bestuur en raad van commissarissen om aan deze code invulling te geven in de praktijk van de woningcorporatie. Zij behoren over de wijze waarop zij dit doen verantwoording af te leggen aan de belanghebbenden en open te staan voor de visies die belanghebbenden daarover hebben. Wanneer belanghebbenden bezwaren gemotiveerd naar voren brengen kan dit het bestuur en de raad van commissarissen aanleiding geven tot aanpassing van de governancestructuur van de corporatie."

2.2.2. Parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties

Eind oktober 2014 kwam de Parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties met haar rapport³⁶. In het hoofdstuk 'Hoe kan het beter' komt de commissie met 18 aanbevelingen. In aanbeveling 7 dicht de commissie de huurdersorganisatie een belangrijke rol toe bij de legitimiteit. "Een krachtige huurdersorganisatie vergroot de maatschappelijke legitimiteit van het stelsel. Daarnaast wordt hiermee meer tegenkracht georganiseerd binnen een corporatie en fungeert de huurder op onderdelen als een zogenaamde 'derde laag'." De commissie doet uiteraard ook aanbevelingen voor de versterking en professionalisering van het interne toezicht. De commissie gaat daarbij niet in op de rol van de raad van toezicht bij legitimatie en de omgang met stakeholders.

36 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 606 nrs. 3 t/m 9.

Bij de behandeling van het rapport in de Tweede Kamer en in het direct daarop volgende debat over de Herzieningswet en de Novelle, kwam legitimiteit acht keer aan de orde, vooral in relatie met de positie van de huurders en een enkele keer de gemeente.

2.2.3. Governancecode Woningcorporaties

De Governancecode (2011) begon in de preambule met een stevige tekst waarbij de raad ook in positie is.

“Bij het functioneren van woningcorporaties zijn verschillende belanghebbenden betrokken (...). Het bestuur en de raad van commissarissen hebben een integrale verantwoordelijkheid voor de afweging van deze belangen in het licht van de maatschappelijke en volkshuisvestelijke doelstellingen van de corporatie. Vertrouwen van de belanghebbenden dat hun belangen worden behartigd, is een voorwaarde voor hen om binnen en met de woningcorporatie samen te werken. Goed maatschappelijk ondernemerschap, waaronder inbegrepen integer en transparant handelen door het bestuur, alsmede goed toezicht hierop, waaronder begrepen het afleggen van verantwoording over het uitgeoefende toezicht, zijn essentiële voorwaarden voor het stellen van vertrouwen in het bestuur en het toezicht door de belanghebbenden. Dit zijn de steunpilaren waarop goede governance rust.”

In 2013 heeft de Commissie Winter in opdracht van de VTW “een duidelijk en omvattend kader van randvoorwaarden bepaald, als basis voor echte en niet-vrijblijvende kwaliteitsverbetering voor intern toezicht, zodanig dat het vertrouwen van de buitenwereld op korte termijn kan worden verbeterd/hersteld.”³⁷ Over de relatie van de toezichthouders met belanghebbenden zegt de commissie dat het voor toezichthouders essentieel is dat zij verbinding zoeken met belanghebbenden en de relevante maatschappelijke omgeving. De raad moet aanspreekbaarheid organiseren en horen hoe belanghebbenden het functioneren van de corporatie ervaren. De commissie is heel stellig: “Laat men dit achterwege dan is goed intern toezicht binnen de woningcorporatie niet mogelijk.” Ten onrechte, aldus de commissie, is de verbinding met de belanghebbenden in de code 2011 het exclusieve domein van de bestuurder.

De leden van VTW en Aedes hebben april 2015 een vernieuwde Governancecode vastgesteld. Hoewel de term legitimatie in de code niet eenmaal voorkomt, bevat de code daarover wel heldere principes en bepalingen.

Principe 1 luidt: “Leden van bestuur en RvC hanteren waarden en normen die passen bij de maatschappelijke opdracht. Voor bestuur en RvC staat het behalen van maatschappelijke

37 VTW commissie Verbetering kwaliteit intern toezicht (Commissie Winter) (2013), Advies verbetering kwaliteit intern toezicht woningcorporaties aan het VTW bestuur, Utrecht, VTW www.vtw.nl.

resultaten voorop. Dat vraagt om organisaties met een integere en open cultuur waarbinnen ruimte is voor reflectie en tegenspraak. Bestuur en RvC vervullen daarbij een voorbeeldfunctie voor zowel hun eigen corporatie als voor de gehele sector.”

Principe 2 luidt: “Bestuur en RvC zijn aanspreekbaar en leggen actief verantwoording af. Het bestuur is aanspreekbaar op en legt verantwoording af over de maatschappelijke en financiële prestaties van de woningcorporatie als geheel, alsmede over de gemaakte strategische keuzes. De RvC is aanspreekbaar op en legt verantwoording af over het gehouden toezicht.”

Met betrekking tot de verbinding met belanghebbenden is het vierde principe helder: “Bestuur en RvC gaan in dialoog met belanghebbende partijen. De maatschappelijke doelen van de corporatie worden in samenspraak met primair (vertegenwoordigers van) bewoners, en secundair de gemeenten, vastgesteld en neergelegd in prestatieafspraken. Daarnaast hebben corporaties oog voor andere belanghebbende partijen en staan open voor feedback en discussie over de keuzes die zij maken over de inzet van maatschappelijke middelen.”

2.3. WETTELIJKE REGELS

Legitimiteit komt als term niet voor in de wetgeving voor corporaties. Het thema komt desondanks op verschillende manieren aan de orde. Immers, als de wetgever partijen in positie brengt en recht geeft op informatie, overleg en beïnvloeding, dan levert de uitkomst van die processen een bijdrage aan de legitimatie van het beleid. En zoals in hoofdstuk 1 aan de orde kwam, stelt de wetgever eisen aan de samenstelling en geschiktheid van de raad, waarmee eveneens een bijdrage aan de legitimiteit wordt geleverd (op het onderdeel legaliteit).

Twee stakeholders nemen een bijzondere positie in bij het legitimeren van de corporatie: de gemeente en de huurdersorganisatie.

De positie van de gemeente ten opzichte van de corporatie is zowel in de huidige als in de komende wetgeving geregeld. De Herzieningswet³⁸ bepaalt in artikel 42: “De toegelaten instelling draagt met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is.”

De corporatie moet informatie verstrekken, onder andere over de financiële mogelijkheden en als de gemeente een woonvisie heeft moet de corporatie inzichtelijk maken hoe de eigen activiteiten bijdragen aan de woonvisie.

³⁸ Minister Blok heeft na de vele wijzigingen van de kant van het kabinet en van de kant van de Tweede Kamer, een integrale tekst van de Herzieningswet zoals die nu bij de Eerste Kamer ligt aan deze kamer toegezonden. Eerste Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 966, nr. G.

De positie van de huurdersorganisatie is geregeld in de Wet op het overleg huurders verhuurder (de Overlegwet). Maar ook in andere wetten is geregeld dat de huurdersorganisatie betrokken wordt bij het beleid van de corporatie. In het BBSH, straks het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015³⁹ (BTIV 2015), zijn bepalingen opgenomen over het betrekken van de huurders bij beheer en beleid.

De wetgever heeft daarnaast geregeld dat de corporatie oog heeft voor (andere) belanghebbenden. Het is daarbij opvallend dat de betreffende regels over verantwoording gaan.

- Artikel 36 van de Herzieningswet bepaalt dat in het jaarverslag verslag gedaan wordt “van de wijze waarop het belang van de volkshuisvesting is gediend en van het beleid dat ten aanzien van de belanghebbenden is gevoerd, en wordt mededeling gedaan over de verwachte gang van zaken omtrent het beleid van de toegelaten instelling met het oog op dat belang.”
- Specifiek voor de raad van toezicht zal de Herzieningswet in artikel 31 bepalen: “De raad van toezicht heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de toegelaten instelling en de door haar in stand gehouden onderneming. Hij staat het bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de toegelaten instelling en de door haar in stand gehouden onderneming, naar het te behartigen maatschappelijke belang en naar het belang van de betrokken belanghebbenden.”

Van belang is verder nog dat de Herzieningswet de minister de mogelijkheid geeft om op verzoek van een branchevereniging een gedragsregel (Governancecode) algemeen verbindend te verklaren⁴⁰. Opvallend is dat de minister vervolgens de bevoegdheid heeft een aantal artikelen uit de Herzieningswet buiten werking te stellen.

39 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 966, nr. 2 (bijlage).

40 Artikel 61r Herzieningswet: “Onze minister kan, indien dat naar zijn oordeel in het belang van de volkshuisvesting is, gedragsregels die zijn opgesteld door een organisatie die zich ten doel stelt de belangen van toegelaten instellingen te behartigen, algemeen verbindend verklaren.



3 LEGITIMITEIT VAN WONINGCORPORATIES

De legitimiteit van woningcorporaties vraagt systematische aandacht en actieve bemoeienis van diverse functionarissen in en rondom deze organisaties en niet in de laatste plaats van de toezichthouders. Betrokkenheid van toezichthouders veronderstelt een goede kennis van het begrip legitimiteit en van de kwesties die op dat terrein bij corporaties spelen.

In dit hoofdstuk is de legitimiteit van de woningcorporatie als maatschappelijke organisatie aan de orde. Legitimiteitskwesties die bij corporaties (kunnen) spelen maken de meervoudige dimensies van legitimiteit zichtbaar. Op basis daarvan wordt een denkraam van legitimiteit gemaakt dat toezichthouders meer begrip van legitimiteit en een handelingskader voor goed toezicht verschaft.



3.1. KWESTIES VAN LEGITIMITEIT VAN WONINGCORPORATIES

In tal van media en studies⁴¹ zijn de afgelopen jaren kwesties van legitimiteit van woningcorporaties breed uitgemeten. Deze kwesties betreffen het achterblijven van maatschappelijke erkenning, waardering en vertrouwen van of voor:

1. de identiteit en positionering
2. de (aan)sturing en zeggenschap, inclusief het leiderschap
3. het gedrag en operationeel functioneren en
4. het maatschappelijk presteren van corporaties.

3.1.1 Achterblijvende erkenning van identiteit en positionering van woningcorporaties

Uit bestaand inzicht over legitimiteit blijkt dat het hebben van een erkende, duidelijke identiteit, positie en doelstelling essentieel is voor de legitimatie van een organisatie. Daar zit bij woningcorporaties op zijn zachtst gezegd wel een lastigheid.

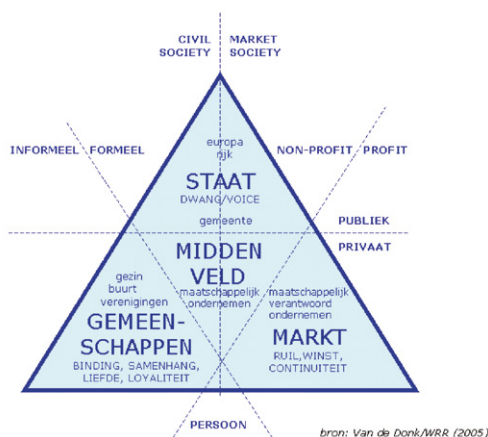
41 Een voorbeeld is het advies dat de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) publiceerde in 2009, Stem geven aan verankering. De probleemstelling in het advies luidt in drie woorden: 'legitimiteit onder druk'. Centraal staat de zoektocht naar moreel eigenaarschap. Het gaat daarbij niet alleen om cliënten en de rechthebbenden op inspraak. Uitgangspunt is het onderhouden van de betrokkenheid van burgers door de maatschappelijke organisatie.

Wie is de corporatie?

“Een woningcorporatie, wat is dat eigenlijk voor een organisatie?” is een vraag die regelmatig wordt gesteld. Op deze vraag worden verschillende antwoorden gegeven. Het is een onderneming met een maatschappelijk doel. Een uitvoerder van een publieke taak. Een organisatie in de civil society. Of, van alles wat, een hybride organisatie. Het zijn visies en opvattingen over één en dezelfde organisatievorm die kennelijk naast elkaar kunnen bestaan. Deze verscheidenheid aan antwoorden over de identiteit van de corporatie vormt een legitimiteitskwestie op zichzelf, vanwege de daarmee gemoeide onduidelijkheid.

De volgende figuur visualiseert de bijzondere positie van woningcorporaties binnen de ‘organisatie van de samenleving’.

Woningcorporaties zijn, als organisaties op het maatschappelijk middenveld tussen de maatschappelijke domeinen markt, staat en gemeenschap, bijzondere organisaties. Die ‘eigensoortige’ positie impliceert een meervoudig handelingsrepertoire, waarbij een corporatie zich bedient van mechanismen van verschillende domeinen en daarmee inspeelt op meerdere belangen. Deze eigensoortige positie en het meervoudige handelingsrepertoire worden niet altijd door iedereen begrepen.



Binnen deze ‘organisatie van de samenleving’ hebben woningcorporaties een historische ontwikkeling doorgemaakt die goed laat zien waar deze legitimiteitskwestie uit bestaat. Schematisch uitgedrukt verliep die ontwikkeling van (ooit) organisaties van bewoners en hun gemeenschappen in de *civil society*, via de facto uitvoerders van rijksbeleid in de naoorlogse periode van de vorige eeuw naar dienstverlenende ondernemingen in een *marketsociety*. Binnen de laatstgenoemde periode hebben corporaties vanuit het principe van zelfregulering gepoogd status, vorm en inhoud te geven aan het concept van de maatschappelijke onderneming en maatschappelijk ondernemerschap.

Aan de geschetste historische ontwikkeling worden veelal de begrippen vervreemding, verstatelijking en vermarkting toegekend⁴².

In het bijzonder de vervreemding, het verlies van natuurlijke verbindingen met bewoners en hun gemeenschappen, heeft tot erosie van legitimiteit geleid. Daar waar corporaties, veelal verenigingen, ooit van en voor hun huurders als leden stonden, hebben ze zich ontwikkeld tot leverancier van woondiensten voor woonconsumenten en zijn ze hun huurders klanten gaan noemen. Een ontwikkeling overigens die zich in de gehele samenleving en in publieke organisaties heeft voltrokken onder invloed van het New Public Management. De historische ontwikkeling van corporaties tot (eerst) 'organisaties van het algemeen publiek belang' en (later) 'zelfstandige ondernemingen' heeft bovendien bijgedragen aan het ontstaan van tegengestelde belangen van huurder en verhuurder. "Corporaties zijn niet meer 'van, met en voor ons'", zo stellen bewoners.

Van wie is de corporatie?

Een implicatie van de bijzondere positie van woningcorporaties is dat het ook de aansturing van de corporatie voor velen onduidelijk maakt. "Van wie is de corporatie en haar maatschappelijk bestemd vermogen?" en "Wie gaat over haar beleid en de aanwending van haar vermogen?" zijn vragen die worden gesteld over invloed en zeggenschap. Formeel ligt die zeggenschap, in het geval van een stichting, bij het bestuur. Maar dat antwoord zegt weinig over het eigenaarschap, zeker niet in mentaal of moreel opzicht. Bij gebrek aan aandeelhouders met zeggenschap (markt), democratische legitimatie door burgers (staat) en aan lidmaatschap (gemeenschap) missen corporaties een (h)erkende vorm van eigenaarschap. En wellicht ook van zeggenschap. Het antwoord "de corporatie en het vermogen is van de samenleving" is dan wellicht in principiële zin een juist antwoord, maar daarmee heeft dat principe nog niet meteen een operationeel werkende vorm van eigenaarschap en zeggenschap gekregen.

Waarvoor staat de corporatie?

Een legitimiteitskwestie van identiteit en positionering betreft zeker die van de centrale doelstelling van corporaties. Door de ontwikkeling van het werkdomein van corporaties van sociale huisvesting, bouwen en beheren van sociale huurwoningen voor de 'primaire doelgroep', naar het brede terrein van wonen en (samen)leven van mensen met diensten voor een breed publiek, is de (h)erkenning van de positie van corporaties verminderd. Ook dat is overigens een mede door politiek en overheid gestimuleerde en door lokale stakeholders veelal gewaardeerde ontwikkeling. Politici, journalisten, concurrenten en burgers kwamen corporaties de afgelopen twintig jaar tegen in werelden van welzijn en

42 Zie onder meer de publicatie 'De corporatie tussen status en contact' van Jan Kees Helderman in SEV-reeks 'Corporaties eigenaardig volwaardig' (SEV, 2007).

zorg, in onderwijs en arbeid en in (commerciële) project- en gebiedsontwikkeling. Ze begonnen vraagtekens te plaatsen bij de doel- en taakstelling van corporaties en de daarmee gemoeide inzet van het vermogen, bij de professionaliteit en doeltreffendheid van maatschappelijke interventies en bij de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. “Corporaties doen niet meer waarvoor ze zijn opgericht en doen de dingen ook niet meer goed”, zo is in die periode een breed levende opvatting.

De tanende legitimiteit van corporaties in de zin van verminderde erkenning van identiteit en positionering, is de corporaties niet volledig toe te rekenen. Net als andere organisaties en instituten hebben corporaties te maken gekregen met de erosie van gezag van instituten en van leiderschap binnen de samenleving. Ze zijn geconfronteerd met algemene maatschappelijke ontwikkelingen als vermarkting en consumentisme, met morele en economische crises en recent met de opkomst van een participatiesamenleving. De maatschappelijke dynamiek van de afgelopen twee decennia is groot geweest. En de wispelturige politieke context en falende aansturing en toezicht van de afgelopen jaren⁴³ is evenmin een positieve factor geweest in de legitimatie van corporaties. Dit laat onverlet dat een duurzame legitimatie van corporaties werk aan de winkel betekent.

Want, verwijtbaar of niet, er ligt wel een legitimiteitsopgave op het gebied van identiteit en positionering. En daarbij helpt het zeer als corporaties goed over het voetlicht kunnen brengen wie ze zijn, waarvoor ze staan en daarbij (beter) kunnen aansluiten bij de maatschappelijke opdracht, bij ontwikkelingen binnen de participatiemaatschappij en bij verwachtingen van hun stakeholders.

3.1.2 Sturing, zeggenschap en leiderschap ter discussie

Hoe organiseren we eigenaarschap en zeggenschap?

Hiervoor is al gesteld dat de bijzondere identiteit van woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen of organisaties van het maatschappelijk middenveld, implicaties heeft voor de zeggenschap binnen de organisatie. Zo is de zeggenschap over de inzet van het maatschappelijk bestemd vermogen weliswaar formeel in handen van het bestuur van de corporatie, maar in termen van maatschappelijke legitimatie is dat geen voldoende arrangement. Want in die geest van legitimiteit is de corporatie van de samenleving, met zeggenschap bij de stakeholders, huurders (bewoners) en gemeenten voorop.

43 In het rapport ‘Ver van huis’ van de Parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties wordt gewezen op de consequenties die bijvoorbeeld het grote aantal portefeuillehouders voor Volkshuisvesting in deze periode heeft gehad voor het rijksbeleid en voor visies op en handhaving van extern toezicht

Maar dat principe is geen praktijk. Nog niet. En hoewel huurders en gemeenten in aanstaande wet- en regelgeving meer zeggenschap krijgen, ook dan nog is van operationalisatie van het genoemde principe van 'maatschappelijke sturing' maar beperkt sprake. Verdergaande ideeën daarover zijn er wel. Concrete initiatieven om stakeholders invloed te geven in de inzet van vermogen worden her en der genomen. Er zijn 'maatschappelijke kamers', 'maatschappijadviesraden' en de zoektocht naar een 'derde laag' is ingezet.

Vorm en inhoud geven aan het eigenaarschap en de zeggenschap van de samenleving in corporaties en hun beleid kan een bijdrage leveren aan de legitimatie van corporaties. Een 'derde laag', een georganiseerde vorm van maatschappelijk aandeelhouderschap in de bestuurlijke structuur van de corporatie, kan mogelijk het tekort aan zeggenschap van stakeholders wegnemen. Enkele kanttekeningen hierbij. Leidt verregaande zeggenschap van stakeholders tot betere besluiten, beter beleid en betere prestaties? Meer betrokkenheid en draagvlak betekent niet noodzakelijk een beter maatschappelijke opbrengst. Een andere kanttekening: willen stakeholders eigenlijk wel medeverantwoordelijk zijn voor de besturing? Is voor huurders bijvoorbeeld de zeggenschap over het (eigen) wonen niet veel relevanter dan over de corporatie? En nog maar weer een kanttekening: is de oplossing van het legitimatievraagstuk wel te verwachten van een nieuwe zeggenschapsstructuur en zijn een andere cultuur en werkwijze niet veel effectiever?

Kortom, talrijke vragen die om beantwoording vragen. Ze vormen mede de aanleiding voor branchevereniging Aedes om een uitgebreid ontwikkelprogramma op dit thema te starten. Na kritisch zelfonderzoek vanuit de bedrijfstak, resulterend in de publicaties 'De balans verstoord' en 'De balans hersteld', en met de bevindingen van de Parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties, heeft de vereniging initiatief genomen om tot nieuwe vormen van invloed van stakeholders op woningcorporaties te komen. Invloed die moet verbinden en legitimeren.

Legitimatieprogramma Aedes

Het legitimatieprogramma van Aedes kent drie deelprojecten.

In het deelproject 'De invloed van stakeholders op corporaties' gaat de aandacht vooral uit naar verbetering van de betrokkenheid van belanghebbenden bij de corporatie, vernieuwing van de relatie met gemeenten en het verder betrekken van stakeholders bij strategische beleidskeuzes. In 2015 wordt gestart met een drietal pilots: de Corporatieraad, het versterken van huurdersparticipatie en -organisaties en leren van bestaande praktijken in *Bring Your Own*.

In het deelproject 'Transparant financieel model' wordt een transparantietool ontwikkeld. Hiermee kunnen corporaties op een eenvoudige manier en in begrijpelijke taal in gesprek gaan met hun stakeholders over het huishoudboekje van de corporatie en over de gevolgen van bepaalde financiële keuzes voor de realisatie van maatschappelijke opgaven.

Het derde deelproject is de TriasLegitimatietool; een instrument dat woningcorporaties in staat stelt in dialoog met hun interne en externe stakeholders hun legitimatie te bepalen en te versterken.

Het is de bedoeling dat alle deelprojecten bijdragen aan de dialoog met stakeholders, de transparantie en het draagvlak, die op hun beurt de legitimatie van corporaties kunnen vergroten. Meer informatie over het legitimatieproject via www.aedes.nl of Nathalie Boerebach: N.Boerebach@aedes.nl.

Nathalie Boerebach, projectleider Legitimatie, Aedes vereniging van woningcorporaties

Welk leiderschap wekt vertrouwen?

Een ander element van aansturing en zeggenschap betreft het optreden en functioneren van bestuur en management van corporaties. Hiervoor is al gesteld dat de erosie van vertrouwen in instituten en hun leiders een breed maatschappelijk verschijnsel is. Dat geldt in versterkte mate voor maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties. De incidenten in diverse maatschappelijke sectoren, diepgaand verkend in de Parlementaire enquête woningcorporaties, hebben er zeker geen goed aan gedaan. Salarissen boven de norm, regentesk en frauduleus gedrag, incompetent management van organisatie en van projecten bepalen de algehele publieke en politieke beeldvorming. Het vertrouwen, zowel in de zin van trust als confidence, in maatschappelijke leiders is laag. En dat werkt door in de legitimiteit van 'hun' organisaties.

Kwestie van vertrouwen

Laatst las ik dat maar 3 procent van de Nederlanders 'de' corporatiedirecteur vertrouwt. Je zal maar corporatiebestuurder zijn. Of de commissaris die hem of haar in het gareel moet houden. Als dat berichtje mij al licht raakt, moeten zij er op zijn minst een nare droom door hebben.

Zorgwekkend is dat een derde van de wantrouwende 97 procent huurder is. Bewoners die elke dag slapen, eten, wonen, bidden, ruzie maken en liefhebben in een corporatiewoning. Is dat erg? Ja. Het betekent dat mensen niet veel van de corporaties

verwachten. Dat ze er niet hun hand voor in het vuur steken. En dat is slecht voor de volkshuisvesting en uiteindelijk voor het wonen in Nederland.

Dus dat vertrouwen moet omhoog. Maar hoe? Mijn stelling: corporaties moeten nog meer de boer op. Zelf heb ik veel meer dan gemiddeld vertrouwen in corporaties. Het grote verschil is dat ik persoonlijk contact heb met de mensen die er werken. Dat ik weet waar ze voor staan en wat hun drijfveren zijn.

Helpt dat? Ja. Mensen blijken positiever te denken over de beroepsgroepen waar ze mee te maken hebben. Klusjesmannen staan er ook niet zo best voor. Totdat ze bij de mensen thuis komen en aan de koffietafel praten over vakmanschap en koters .

Nou is het meer dan een dagtaak om bij iedere huurder koffie te drinken. Toch denk ik dat het helpt als corporaties hun stinkende best doen om zo zichtbaar te zijn in de samenleving als ze kunnen.

Christine de Ruiter, Hoofdredacteur Aedes Magazine

Van maatschappelijk leiderschap wordt veel verwacht. Competent handelen, weten waarover het in de volkshuisvesting gaat, het wonen en leven van de doelgroep kennen, een moderne organisatie kunnen aansturen. En vooral een bijpassend waardepatroon en normbesef⁴⁴.

Ook hier geldt: genoeg te doen. En vanuit het perspectief van maatschappelijke legitimatie, vooral méér doen dan waartoe wet- en regelgeving verplicht: handelen vanuit een innerlijke drive om 'het juiste goed te doen'.

3.1.3 Organisatie van de uitvoering en gedrag: ondoelmatig, weinig variatie

Sober en doelmatig?

Veel is er de laatste jaren te doen over de doelmatigheid van het organisatiemodel en de uitvoeringspraktijk van corporaties. Bedrijfsprocessen zijn niet efficiënt en de bedrijfslasten zijn hoog, zo is het algemene beeld. Doelmatigheid is lange tijd geen breed gedragen thema geweest binnen de sector. Ook het beeld van verspilling of verkwisting ondermijnt de legitimiteit. Reorganisaties naar 'slim en (vooral) slank' zijn noodzakelijk en volop gaande. Lasten van beheer en bedrijf worden gemonitord, benchmarking in de sector is georganiseerd. Nieuwe organisatievormen staan in de belangstelling en worden

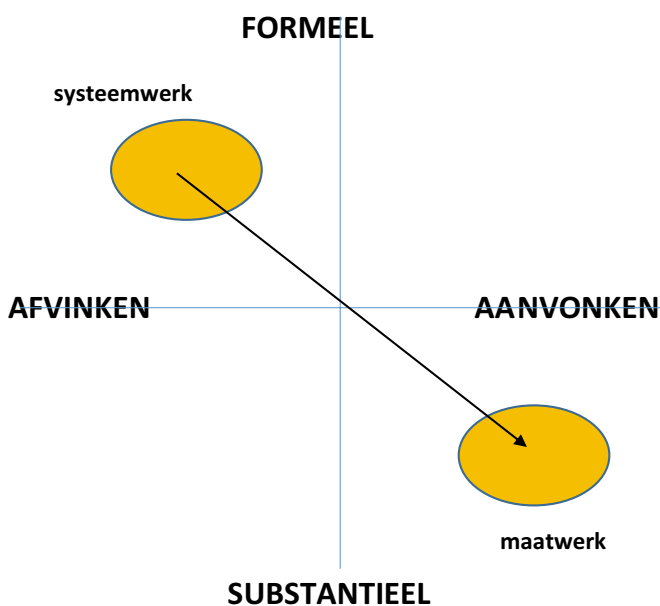
44 Zie dissertatie 'The Value(s) of Civil Leaders', Steven de Waal (2014). Deze laat o.m. zien dat de waarden van maatschappelijke leiders bestaan uit een unieke combinatie van maatschappelijke waarden en ondernemerschap.

ingevoerd. Stafafdelingen worden ontmanteld of 'in de lijn' geplaatst. Sober en doelmatig opereren lijkt de nieuwe norm.

Waar is de leefwereld?

Een andere kritiek op het gedrag van corporaties is die van bureaucratisch handelen vanuit het perspectief van de systeemwereld. Ambtelijk gelijkheidsdenken houdt corporaties en hun medewerkers vaak gevangen. Een handelen vanuit de menselijke maat, met maatwerk en variatie vanuit het perspectief van het organisatiedoel, de bedoeling van de regels en vanuit de leefwereld van mensen, wordt steeds meer gevraagd. De uitdaging is om beide -doelmatigheid én menselijke maat- met elkaar te combineren. Een sterkere sturing vanuit het perspectief van of rechtstreeks door de bewoner en de buurt kan beide mogelijk verenigen.

Daarvoor is een beweging noodzakelijk van systeem- naar maatwerk, zoals in onderstaande figuur gevisualiseerd.



Figuur: Van systeem- naar maatwerk

3.1.4 Maatschappelijk presteren weinig zichtbaar en onbewezen

Het leveren van toegevoegde waarde, het van betekenis zijn voor bewoner, buurt en samenleving, vormt een essentiële basis voor de legitimiteit van iedere corporatie. Woningcorporaties worden geacht maatschappelijke waarde te creëren, voldoende betaalbare en kwalitatief goede woningen voor de doelgroep te leveren en daarnaast bij te dragen aan leefbare woonomgevingen en kansen van kwetsbare mensen.

Wat is het rendement van de huismeester?

Het is onomstreden dat woningcorporaties vele decennia goed werk hebben geleverd en maatschappelijke waarde hebben gegenereerd. Dat de staat van de volkshuisvesting in Nederland internationaal wordt geroemd, is mede de verdienste van corporaties. Lokaal is de waardering voor het maatschappelijk presteren van corporaties, zo laten bijvoorbeeld visitaties zien, ruim voldoende tot goed. En toch zijn er twijfels over de maatschappelijke opbrengst van de investeringen van corporaties in het sociale domein. “Wat levert de buurtbarbecue op?” is een vraag naar ‘de baat op straat’. Ook wordt de vraag gesteld wat het maatschappelijk rendement van de huismeester nu eigenlijk is.

Corporaties slagen er onvoldoende in het maatschappelijk rendement van hun investeringen zichtbaar te maken. Steeds vaker wordt gevraagd de opbrengst aannemelijk te maken, bewijsvoering te leveren, vooraf en achteraf. Om het maatschappelijke harder te maken en duidelijk te maken ‘wat werkt’ (en wat niet). Om de maatschappelijke waarde ook in geld uit te drukken. Ook hier is een begin gemaakt met nieuwe initiatieven, zoals ‘wat werkt in de wijk’ en ‘maatschappelijke kostenbastenanalyses’.

3.1.5 Legitimiteitskwesties vragen toenemend aandacht

Uit het voorgaande kan een aantal conclusies worden getrokken, zoals bijvoorbeeld dat corporaties te maken hebben met een brede range aan kwesties die hun legitimiteit beïnvloeden. De kwesties zijn actueel en tegelijk van alle tijden. Daarbij zijn verschillende aspecten van de identiteit, sturing, handelen en presteren van een corporatie aan de orde, waarop de samenleving haar legitimatie kan geven of onthouden. En waarop de corporatie die kan verdienen of verliezen.

Bij alle genoemde kwesties worden steeds hogere eisen gesteld aan corporaties om hun legitimatie duurzaam te verwerven. Het is mede aan de toezichthouder om te bewaken hoe de corporatie op deze kwesties acteert en met nieuwe eisen en ontwikkelingen omgaat. Een goed zicht op de onderliggende dimensies van legitimiteit en bijbehorend denkraam kan daarbij dienstig zijn.



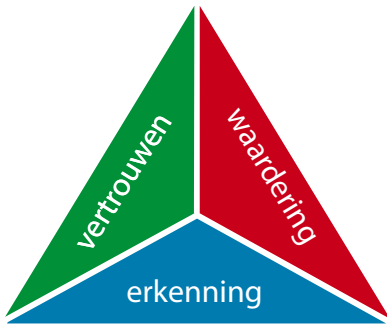
3.2 DIMENSIES IN EEN DENKRAAM VAN LEGITIMITEIT

3.2.1 Uitdrukking van legitimiteit

Bekend is het begrip legitimiteit in verhandelingen van socioloog Max Weber, ruim een eeuw geleden. Hij definieert legitimiteit of gezag als macht die wordt aanvaard en gevolgd. Uit deze definitie volgt een belangrijke notie over legitimiteit - misschien wel de belangrijkste - namelijk dat legitimiteit door een persoon of organisatie niet aan zichzelf kan worden gegeven, niet kan worden toegeëigend. Het is uitsluitend 'een relevante ander' of 'betrokken belanghebbende', die het zijn of handelen van de corporatie (en van de raad van toezicht) kan legitimeren. In het geval van corporaties gaat het lokaal in elk geval om huurders, gemeente en partijen uit aanpalende maatschappelijke sectoren als welzijn en zorg, onderwijs en arbeid. Maar ook andere personen en organisaties kunnen een maatschappelijk belang of perspectief inbrengen. En dan zijn er nog de bovenlokale en de institutionele stakeholders.

Het is belangrijk dat de corporatie haar belanghouders identificeert en (er)kent. De corporatie stelt haar betrokken belanghebbenden in de gelegenheid om hun maatschappelijk perspectief of belang tot uitdrukking te brengen; net als de opvatting die zij hebben over de legitimiteit van de corporatie, in erkenning van de identiteit en missie van de corporatie, in waardering voor het presteren en de toegevoegde waarde die de corporatie voortbrengt en in vertrouwen in de keuzes, besluiten en het handelen van de corporatie.

Erkenning, vertrouwen en waardering vormen de drie uitdrukkingsvormen van legitimiteit. Erkenning verwijst naar aanvaarding of acceptatie door de samenleving van de corporatie en haar handelen. De samenleving stelt: "je mag er zijn, je hoort er bij en mag doen wat je doet". Vertrouwen heeft hier een dubbele lading, die van *trust* en *confidence*. De samenleving stelt: "we hebben vertrouwen in jou en je optreden en we hebben vertrouwen in je bekwaamheid." Met waardering spreekt de samenleving haar tevredenheid uit over de corporatie, in het bijzonder over haar gedrag en presteren. De samenleving stelt: "we stellen op prijs hoe je met ons omgaat en wat je voor ons doet en betekent."



Figuur: Uitingen van legitimiteit (bron: TriasLegitimatiecheck)

Het trio erkenning, waardering en vertrouwen vormt een belangrijke basis van het hier gehanteerde denkraam⁴⁵. Samen, als drie-eenheid, maken ze dat je 'mag zijn wie je bent en handelen zoals je doet': license to be and to operate. En waar het is dat er een balans moet bestaan tussen deze drie elementen van legitimatie is er een neiging om, zoals de apostel Paulus het met geloof, hoop en liefde deed, te zeggen 'en de meeste van deze is vertrouwen'.

3.2.2 Aspecten van legitimiteit

Een andere dimensie van legitimiteit betreft de objecten of aspecten van legitimiteit, de zaken waarover betrokken belanghebbenden zich kunnen uitspreken en op grond waarvan ze de corporatie kunnen legitimeren.

In de praktijk van toezichthouden zit heel veel 'toezien op legitimiteit'. Al deze aspecten spelen bij het houden van toezicht een rol, ook zonder het als zodanig te agenderen en adresseren. Bijvoorbeeld bij de verantwoording van de corporatie over haar prestaties in haar jaarverslag en bij de visitatie, bij het toezien op een responsieve en dienstbare houding van de medewerkers van de corporatie en bij het bewaken van de doelstelling van de corporatie. Maar ook als de raad meedoet aan de regelmatige sessies van de corporatie met stakeholders over het ondernemingsplan en bij het toezien op de invloed van bewoners en belanghouders op de beleidskeuzes die de corporatie maakt, is legitimiteit aan de orde. Net zoals bij *compliance*, checken of wetgeving en de Governancecode zijn geïmplementeerd en ten minste naar de geest worden nageleefd. De goede reputatie en het imago van de corporatie en haar bestuurder in de gaten houden, net als de bestuurs- en commissarissenvergoeding en de bedrijfslasten.

⁴⁵ De driedeling komt voort uit een verkenning van theorie die heeft plaatsgevonden bij de ontwikkeling van de TriasLegitimatiecheck (zie hoofdstuk 4). Daarin is gekozen voor een indeling in drie uitingen waarmee de samenleving tot uitdrukking brengt hoe het met de legitimatie van de corporatie gesteld is.

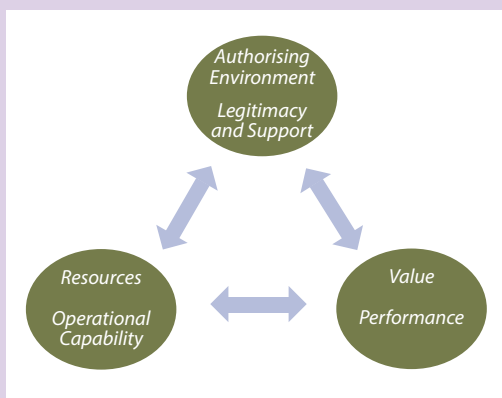
Alle genoemde zaken zijn relevant voor de legitimatie van de corporatie en vormen aandachtspunten voor toezicht op de legitimiteit van de corporatie. In de voorgaande paragraaf over kwesties van legitimiteit zijn vier clusters van factoren onderscheiden: identiteit en positionering, aansturing en zeggenschap, organisatie en uitvoering en als vierde prestaties en meerwaarde. Het is een indeling die tevens aansluit bij theorievorming over legitimiteit.

Theorie over aspecten van legitimiteit

In de theorievorming worden verschillende objecten van legitimiteit genoemd. Zo kan legitimiteit betrekking hebben op een actor (organisatie en persoon), op het handelen van die actor maar ook op een stelsel of systeem als geheel. Deze publicatie gaat over de legitimiteit van de actor corporatie en van haar handelen.

Een andere indeling is die van inputlegitimiteit (invloed van en verantwoording aan stakeholders), throughputlegitimiteit (functioneren van de organisatie en haar processen) en output/outcomelegitimiteit (maatschappelijke prestaties en maatschappelijke waarde).

Verwant aan de indeling input-, throughput- en output/outcomelegitimiteit is die van respectievelijk verankering, operatie en meerwaarde in de onderstaande strategische driehoek van Mark Moore.



Moore benoemt drie dimensies die relevant zijn voor de continuïteit en voor succesvol opereren van een organisatie. Daarin vormt 'legitimiteit en steun' één van die dimensies.

46 Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

In deze publicatie wordt 'legitimiteit' gezien als resultante van een samenspel van de factoren maatschappelijke sturing en verankering, van maatschappelijk presteren en waardecreatie en van organisatie en uitvoering, met daaraan toegevoegd de bijzondere identiteit van de maatschappelijke organisatie.

3.2.3 Vormen van legitimiteit

Een belangrijke laatste dimensie binnen het hier geconstrueerde denkraam betreft die van vormen van legitimiteit. Een corporatie kan haar legitimiteit niet alleen op diverse aspecten verdienen (of verliezen), maar ook in de vormen of manieren van omgang met legitimiteit die ze hanteert.

Op basis van theorie, met herkenning in de maatschappelijke praktijk, kunnen de volgende vormen van legitimiteit worden onderscheiden:

- **Formele legitimatie:** de legitimiteit van de corporatie berust in deze vorm op het voldoen aan wet- en regelgeving (compliance). Voor haar legitimatie zal de corporatie een beroep doen op 'verplichte regelingen' die haar positionering, sturing en gedrag bepalen, zoals Woningwet, BTIV, Overlegwet, Governancecode et cetera. Legitimiteit krijgt in dit profiel een betekenis die dicht tegen die van legaliteit aanligt, met compliance als legitimatiegrond.
- **Praktische legitimatie:** de legitimiteit van de corporatie berust hier op de relatie en inzet van de corporatie in het dagelijks bestaan en werken. Voor haar legitimatie zal de corporatie in talrijke informele contacten met bewoners, gemeente en overige relaties wijzen op de bijdrage die ze in de alledaagse praktijk levert om te voorzien in de concrete wensen en vragen die leven in de lokale gemeenschap.
- **Georganiseerde legitimatie:** de legitimiteit wordt hier gevonden in de bewuste, systematische aandacht voor en structurele invloed van belanghouders in het bestuur en beleid van de corporatie. Voor haar legitimatie kiest de corporatie voor structuren, processen en systemen die leiden tot een onderbouwde, afgestemde en verankerde positionering, sturing en gedrag.
- **Geïnternaliseerde legitimatie:** de legitimiteit van de corporatie berust hier op de evidente en natuurlijke opstelling en betekenis die (mensen in) de corporatie heeft (hebben) voor de samenleving. De corporatie en haar mensen werken vanuit de bedoeling en gedeelde waarden, met oog voor menselijke maat, in direct contact met de leefwereld en samen met anderen aan maatschappelijke waarde.

Theorie over vormen van legitimiteit

De TriasLegitimatiecheck is ook hier een dankbare bron, die op zijn beurt weer is geïnspireerd door de categorisering die door Weber en later door Suchman e.a. zijn ontwikkeld.

Volgens Weber zijn er drie vormen of bases van legitimiteit, te weten charismatische legitimiteit die is gebaseerd op de persoonlijke kwaliteiten van de leider, traditionele legitimiteit die is gebaseerd op gewoontes en gebruiken en rationeel-legale legitimiteit die uitgaat van gezag dat wordt uitgeoefend op basis van algemeen geldende regels.

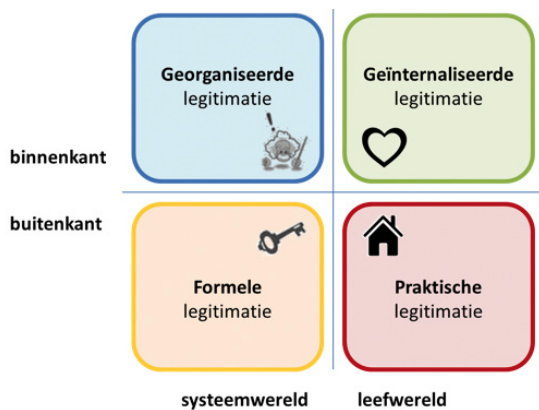
Mark Suchman⁴⁷ e.a. onderscheiden vier dimensies van legitimiteit van instituties: formele (legitimiteit die gebaseerd is op het volgen van wet- en regelgeving gebaseerd), cognitieve (gebaseerd op de perceptie van vanzelfsprekend en logisch), morele (met 'het juiste' als basis) en pragmatische legitimiteit (gebaseerd op dat iets werkt en waarde toevoegt).

Er kan op verschillende manieren naar die vormen van legitimiteit worden gekeken. Een manier van kijken naar de vormen is die vormen te zien als vier verschillende pijlers waarop de legitimatie van een corporatie stoelt: formeel (op wet- en regelgeving), praktisch (in het dagelijks handelen en contact), georganiseerd (in bewust daartoe georganiseerde werkwijzen en structuren), geïnternaliseerd (in geïnternaliseerde waarden, houding en gedrag van mensen). Alle pijlers verdienen aandacht, maar afhankelijk van de eigen ambities op dit gebied en vooral vanuit wat de context (het krachtenveld) vraagt, kan inzet op één of enkele van de pijlers meer geboden zijn dan op de ander. In de huidige context waarin corporaties verkeren -zie de kwesties eerder in dit hoofdstuk- ligt het voor de hand aandacht te schenken aan formele en praktische legitimatie. Maar beide vormen van legitimatie zijn nu niet voldoende; de samenleving vraagt ook om een bewuste inzet op legitimatie in organisatiestructuur én -cultuur, georganiseerde en geïnternaliseerde legitimatie.

Een andere manier van kijken naar de vier genoemde vormen is die waarin deze vormen worden gezien als ontwikkelstadia of -niveaus. De min of meer onbewuste en van buiten opgelegde basis bestaat dan uit de formele en/of praktische legitimatie. Bij een toenemend bewustzijn van legitimiteit als strategisch vraagstuk bij de corporatie zelf ontstaat van binnenuit een behoefte om te werken aan legitimatie in structurering (systeemwereld) dan wel door internalisering (leefwereld).

47 Suchman, M. e.a. (1995), Managing Legitimacy: strategic and institutional approaches, Academy of Management Review.

De vier vormen -in de TriasLegitimatiecheck 'profielen' genoemd- kunnen in hun onderlinge samenhang als volgt worden gevisualiseerd.



Figuur: Profielen van legitimatie (bron: TriasLegitimatiecheck)



4 TOEZIEN OP DE LEGITIMITEIT VAN DE CORPORATIE

Uit hoofdstuk 3 kunnen grofweg drie vereisten voor goed toezicht op legitimiteit worden gedestilleerd:

1. Kennis van de legitimiteit van de eigen corporatie: hoe doet de eigen corporatie het op dit punt? De vraag is wat de toezichthouder kan doen om daar goed zicht op te krijgen.
2. Aandacht voor toezicht op de legitimiteit van de eigen corporatie bepalen: welke aspecten vragen bijzondere belangstelling en inzet van de corporatie en daarnaast van de toezichthouder? Hoe kiezen toezichthouders en de raad focus in hun toezien op legitimiteit?
3. Inspiratie vanuit de maatschappelijke praktijk in en rondom de sector voor inzet op legitimiteit van de eigen corporatie: wat kan de corporatie doen om bewust en bekwaam aan haar legitimatie te werken? Leren van anderen dus, ook voor toezichthouders.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden op deze drie vereisten handreikingen gedaan.



4.1 KENNIS VAN DE LEGITIMITEIT VAN DE EIGEN CORPORATIE

In voorgaande hoofdstukken is geen positief beeld geschetst van de legitimiteit van corporaties of van de sector als geheel. En hoewel niet alle corporaties over een kam te scheren zijn, geldt in het algemeen dat bij elke corporatie een zekere mate van erosie van legitimiteit aan de orde is.

Toch kan de legitimiteit van corporaties op tal van aspecten sterk verschillen, enerzijds dankzij de verschillende achtergrond en het actuele functioneren van individuele corporaties, anderzijds als gevolg van de verschillende contexten waarin corporaties opereren: de opgaven verschillen, de belanghebbenden en kwaliteit van relaties ook.

Om zicht te krijgen op de specifieke legitimiteit van de afzonderlijke corporaties zijn diverse bronnen beschikbaar:

- de (onderbouwde) informatie van het bestuur over het presteren en functioneren van de organisatie op basis van systemische metingen, benchmarks et cetera, bijvoorbeeld over de klanttevredenheid over de dienstverlening of over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering
- informatie over het maatschappelijk presteren en functioneren van de corporatie die de raad ontvangt van officiële zijde, zoals van visitatie (eenmaal per vier jaar), accountant en overheid (beide ten minste eenmaal per jaar)

- openbare informatie over het functioneren van corporatie en bestuur die de toezichthouder zelf kan raadplegen, zoals de krant en andere media
- eigen waarnemingen uit contacten met betrokken belanghebbenden uit het werkgebied van de corporatie, opgedaan in de ‘wandeling’ door de wijk en binnen de organisatie of in speciaal daarvoor georganiseerde sessies met betrokken belanghebbenden.

Op basis van voorgaande informatie kan de toezichthouder zich, individueel en gezamenlijk, een beeld vormen van de legitimiteit van de corporatie. Dit beeld kan voldoende en helder zijn, maar zal zeer waarschijnlijk de legitimiteit niet op alle relevante aspecten in voldoende mate en in onderlinge samenhang in beeld brengen. Deze mogelijkheid wordt geboden via de recent in opdracht van Aedes ontwikkelde ‘TriasLegitimatiecheck’, een hulpmiddel voor corporaties om samen met betrokken belanghebbenden de staat van de legitimatie vast te stellen. In onderstaand kader wordt de TriasLegitimatiecheck kort beschreven.

TriasLegitimatiecheck

De TriasLegitimatiecheck is een instrument dat helpt inzichtelijk te maken hoe het op dit moment gesteld is met de legitimatie van de corporatie en op welke wijze de corporatie haar legitimatie zou kunnen behouden of vergroten.

Subdoelstellingen van het instrument zijn:

- inzicht bieden in legitimatie: kennis van het begrip en van relevante dimensies
- duidelijk maken hoe het met de legitimatie van de corporatie gesteld is in de ogen van interne en externe betrokkenen en hoe belangrijk dat door hen gevonden wordt
- inspiratie bieden voor behoud en versterking van legitimatie, in de vorm van het aanreiken van ontwikkelrichtingen en concrete interventies binnen een breed handelingsrepertoire
- het gesprek met interne en -vooral- externe betrokkenen agenderen en faciliteren over het zijn, functioneren en presteren van de corporatie in het licht van haar legitimatie. In die zin vormt de inzet van de check al een interventie in zichzelf.

De opbrengst van het instrument komt vooral terecht bij de corporatie: inzicht in en versterking van legitimiteit. Een opbrengst die van belang is voor enerzijds het management bij hun sturen op legitimiteit, maar anderzijds ook bij het intern toezicht vanwege hun kritische rol in het waarborgen van de legitimatie van de corporatie. Maar ook stakeholders kunnen profijt hebben van inzet van de check: beïnvloeding van de corporatie en haar handelen, met een beter functioneren en presteren van de corporatie als beoogd resultaat. Daarmee groeit de betekenis van de corporatie voor de samenleving.

4.2 AANDACHT MET FOCUS VOOR HET LEGITIMATIEVRAAGSTUK

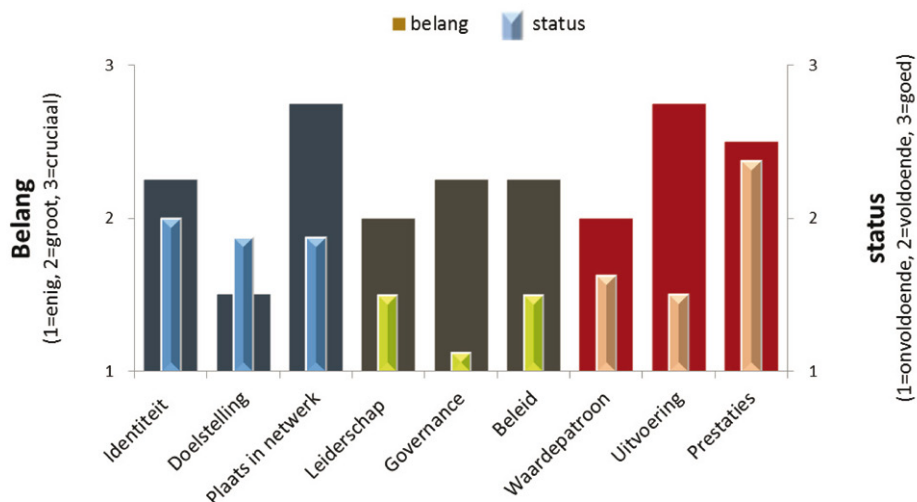
Toezichthouders moeten in principe op alle aspecten van legitimiteit toezien. Want ook waar de corporatie het nu goed doet, liggen risico's voor verlies van legitimiteit op de loer. Eén onderbelicht aspect kan vele andere voldoende belichte aspecten teniet doen. Bovendien: ook al gaat het op zich goed, het kan misschien nog beter of het kan anders. Zo kan een sterkere aanwezigheid van medewerkers van de corporatie in de buurt in bepaalde situaties meer betekenen voor de legitimiteit van de corporatie dan (meer) structurele overleggen van de bestuurder met vertegenwoordigers van gemeente en huurders. En zo is transparantie over het functioneren en presteren van de corporatie al prima, maar het gesprek daarover aangaan met stakeholders maakt mogelijk pas echt een verschil.

Het blijven volgen van de legitimiteit van de corporatie in de volle breedte is onderdeel van de toezichtstaak. Maar professioneel toezicht vereist tegelijk het aanbrengen van focus. Focus in het toezien op legitimiteit betekent een keuze maken in de aspecten en in de belanghebbenden waar bijzondere aandacht voor gewenst is. Toezichthouders kunnen zelf hun accenten zetten, waarbij zij zich onder meer baseren op de actuele legitimiteit van de corporatie -hoe scoort de corporatie op de diverse aspecten- en het belang van die aspecten voor de erkenning, waardering en het vertrouwen van verschillende belanghebbenden. Misschien scoort een corporatie bij huurders niet bijzonder hoog op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, maar vinden deze belanghebbenden dat ook geen belangrijk aspect en anderen juist wel.

De raad van toezicht kan daarom, samen met de bestuurder en desgewenst in overleg met betrokken belanghebbenden, een overzicht van de score op en het belang van aspecten van legitimiteit voor verschillende belanghebbenden maken. En vervolgens bepalen welke manieren van omgaan met bepaalde kwesties het meest opleveren.

Ook hier kan de TriasLegitimatiecheck van dienst zijn ⁴⁸. Inzet van dit instrument stelt bestuur en raad in staat de daarvoor vereiste informatie per type (interne en externe) belanghebbende in kaart te brengen, zoals in onderstaande grafieken met een fictieve uitkomst is weergegeven voor alle belanghebbenden samen.

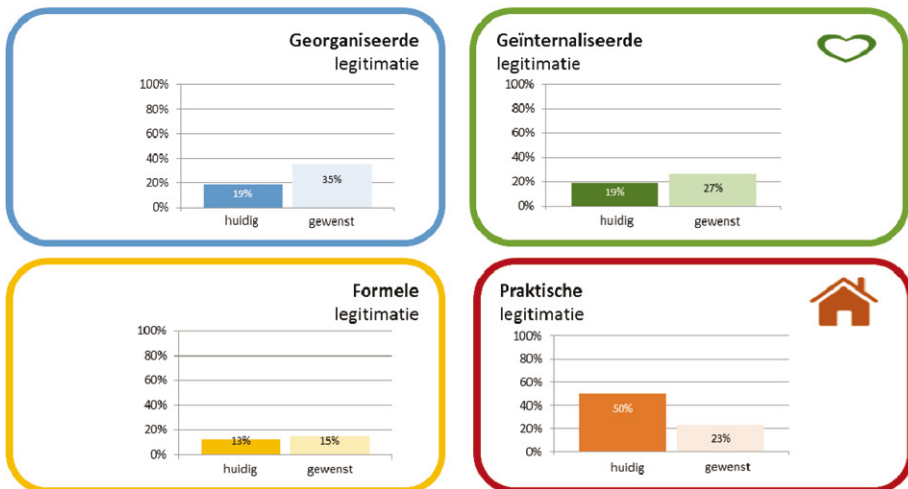
48 Andere bronnen voor zicht op de legitimiteit van een corporatie zijn de Jaarrekening/jaarverslag, de Corporatiebenchmark, toezichtsinformatie van het ministerie c.q. de Woonautoriteit, diverse metingen van imago, reputatie en tevredenheid (zoals van KWH) en visitatie (SVVN).



Figuur: "Belang en status van aspecten van legitimatie (bron: TriasLegitimatiecheck)"

De grafiek laat zien dat in dit (fictieve) geval belanghebbenden grote waarde hechten aan de plaats die de corporatie in het lokale netwerk inneemt, aan de uitvoeringspraktijk en aan de maatschappelijke prestaties van de corporatie. Op twee van deze aspecten, plaats in netwerk en uitvoering, wordt het functioneren van de corporatie onvoldoende geacht. Die vragen dus in elk geval bijzondere aandacht en actie. Net als het aspect governance dat als sterk onvoldoende wordt beoordeeld.

Een ander inzicht uit de TriasLegitimatiecheck kan medebepalend zijn voor het aanbrengen van focus in het toezicht op de legitimiteit van de corporatie. Het gaat dan om de vormen die de corporatie kiest om haar legitimatie te onderhouden of versterken. In hoofdstuk 3 kwamen deze vormen - formeel, praktisch, georganiseerd en geïnternaliseerd - aan bod. Een corporatie kan, als haar legitimatie versterking vraagt, inzetten op verbetering van het functioneren en presteren op diverse aspecten. Maar een corporatie kan er ook voor kiezen de legitimatie op een andere manier, in een andere vorm of met accent op één of meer van de beschikbare vormen, te verwerven. Zoals in onderstaande grafiek met een fictief voorbeeld wordt weergegeven voor alle belanghebbenden (ook dit kan worden gespecificeerd naar type belanghebbende).



Figuur: Huidig en gewenst legitimatieprofiel (bron: TriasLegitimatiecheck)

Met de (fictieve) scores in deze grafiek brengen belanghebbenden tot uiting dat de corporatie er goed aan doet meer in te zetten op enerzijds georganiseerde legitimiteit, bijvoorbeeld in de vorm van een belanghebbendenorgaan, en anderzijds op geïnternaliseerde legitimiteit, bijvoorbeeld door te werken aan de cultuur binnen de organisatie; en daarbij minder te verwachten van inzet op praktische legitimatie. Deze informatie is van grote waarde bij het kiezen van focus in het toezien op legitimiteit, maar ook bij de volgende handreiking.

4.3 INSPIRATIE VANUIT DE MAATSCHAPPELIJKE PRAKTIJK

De legitimiteit van een corporatie is geen statisch gegeven. Wat vandaag oké lijkt is dat morgen mogelijk niet en andersom. Contexten veranderen vrijwel voortdurend. Net als de corporatie zelf, haar positie in het lokale netwerk, de relatie met stakeholders, de manier van sturing, het maatschappelijk presteren enzovoort.

De specifieke situatie van een corporatie en de dynamiek van de context vraagt een verschillend 'legitimatiemanagement'. Hiervoor is gesteld dat corporaties verschillen in hun omgang met het vraagstuk legitimiteit en daarin bewuste keuzes kunnen maken. Er zijn verschillende 'legitimatievormen' met een eigen perspectief op verbetering en verandering. Binnen die vormen zijn er op de verschillende aspecten van legitimatie verschillende interventies denkbaar. Voor een totaaloverzicht van inspirerende interventies wordt hier opnieuw verwezen naar de TriasLegitimatiecheck.

Toezichthouders kunnen, behalve toezien in enge zin, hun corporatie inspireren en adviseren bij de ontwikkeling van haar legitimiteit.

Toezien in enge zin is geboden bij de toets of de corporatie zich houdt aan wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld in de herziene Woningwet is opgenomen. Een versterkte huurdersparticipatie binnen de raad (ten minste een derde van de zetels in de raad worden bezet op voordracht van huurders), bij het maken van prestatieafspraken met gemeente en corporatie en bij fusie van corporaties vormen daarvan voorbeelden. Net als de verplichte voorschriften over belanghoudersparticipatie en visitatie in de (geactualiseerde) Governancecode Woningcorporaties.

Toezien in enge zin is eveneens geboden daar waar de praktische legitimatie aan de orde is. Hoe stelt de corporatie zich op in de alledaagse praktijk, hoe zijn de relaties met huurders en andere belanghebbenden, hoe voorziet de corporatie iedere dag opnieuw in de wensen en behoeften van haar doelgroep en maatschappelijke partners? In dagelijkse contacten met personen en partijen binnen de corporatie en in de omgeving en in het kennis nemen van de resultaten van metingen van klanttevredenheid, benchmarking en reputatieonderzoeken stelt de toezichthouder vast of de eigen indrukken kloppen.



Maar in het huidige tijdsgewricht wordt meer gevraagd. Van corporaties en van hun toezichthouders. Van corporaties wordt verwacht dat ze bewust en bekwaam werken aan hun legitimiteit, in processen, systemen en structuren en in waarden, houding en gedrag van medewerkers. Inzet op georganiseerde en geïnternaliseerde legitimiteit, van binnenuit de organisatie is nu geboden. Toezichthouders kunnen juist in deze vormen van legitimatie de ruimte pakken om het bestuur, maar ook belanghebbenden, te inspireren en adviseren.

Ter inspiratie daarom hieronder een inkijkje in een aantal vormen waarmee een aantal corporaties invulling probeert te geven aan hun georganiseerde en geïnternaliseerde legitimatie. Het overzicht is geordend in een drietal clusters van voorbeelden op de dimensies ‘aspecten’ en ‘vormen’ van legitimiteit, die nu in de belangstelling staan en kansrijk worden geacht, te weten:

1. positionering geïnternaliseerd
2. sturing georganiseerd
3. prestaties georganiseerd en geïnternaliseerd.

4.3.1 Voorbeelden van geïnternaliseerde positionering

Woningcorporaties heroriënteren zich op hun bedoeling en betekenis. Een dergelijke heroriëntatie is van tijd tot tijd aan de orde en wordt nodig geacht ⁴⁹. De huidige heroriëntatie wordt sterk geïnspireerd door een gedachtegoed dat uitgaat van de menselijke maat en de ‘rauwe werkelijkheid’ van de leefwereld van bewoners en professionals, met een sterke inzet op het waardepatroon en houding en gedrag van mensen.

In tweeërlei opzicht is sprake van een fundamentele heroriëntatie, te weten:

- werken vanuit de bedoeling en het hart van woningcorporaties
- bijdragen aan de participatiesamenleving, met de regie op het wonen bij bewoners en met het instituut de corporatie als dienstbare faciliteit.

‘Vooruit naar de bedoeling’

Woningcorporatie herijken hun missie. Onder de noemer ‘Vooruit naar de bedoeling of kern’⁵⁰ brengt een aantal corporaties de centrale doelstelling meer in overeenstemming met de actuele maatschappelijke opgaven en verwachtingen. De vraag naar het bestaansrecht wordt op veel plaatsen opnieuw beantwoord, essentieel voor maatschappelijke erkenning.

In dezelfde operatie wordt aandacht geschonken aan het herijken van de organisatie en haar handelen aan de bedoeling van de organisatie. In de (voorbij) periode van *New Public Management* zijn bedoelingen vervangen door SMART-doelstellingen en is de systeemwereld met al zijn procedures en instrumenten de leefwereld van mensen gaan

49 In het rapport ‘Complementaire Bewegingen’, in opdracht van Aedes opgesteld door onderzoeksbureau DRIFT (2014), wordt zichtbaar dat de legitimiteitsgrond van alle instellingen door de jaren heen verandert. Het herijken van de legitimiteitsgrond door organisaties is dan ook om de zoveel jaar nodig. In het rapport worden aanbevelingen gedaan aan corporaties om aan hun legitimiteit te werken

50 Zie www.vooruitnaardekern.nl

domineren. Mede geïnspireerd door de publicatie 'Verdraaide organisaties'⁵¹ proberen organisaties vanuit de bedoeling en leefwereld te organiseren en opereren. Dat is belangrijk voor de legitimatie van organisatie en handelen.

Legitimatie is werken vanuit de bedoeling

Maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties moeten om zich te legitimeren hun toegevoegde waarde voor en aan de (lokale) samenleving zichtbaar maken. Het begint ermee dat je de beoogde toegevoegde waarde niet alleen zelf, maar juist in nauw overleg met die lokale samenleving definieert.

Toen Tiwos haar plan voor de periode 2012-2017 maakte, organiseerden we verschillende sessies met belanghouders, waarin we ze vroegen wat zij van ons verwachtten. Het resultaat was een beleidsplan op een A2 met heldere keuzes die tot op de dag van vandaag overeind staan. Mooi voorbeeld is onze inzet voor de leefbaarheid in onze buurten: ondanks Haagse tegenwind vinden onze belanghouders (nog steeds) dat er wel een tandje bij kan, terwijl we hieraan al ruim het dubbele uitgeven van wat de gemiddelde corporatie doet.

Een lokaal gedragen beleidsplan is een mooi begin, maar legitimatie vraagt voortdurende aandacht op diverse aspecten. Zoals in de verbinding met onze belanghouders, die zich jaarlijks uitspreken over onze plannen voor het volgende jaar. Maar ook binnen onze organisatie, omdat legitimatie toch vooral een kwestie is van houding en gedrag. Sta je werkelijk open voor de vraag van bewoners of alleen als het je goed uitkomt? Gedraag je je als een dienstbare partner van de samenleving of ben je toch dat op afstand geraakte instituut?

Om onszelf hierin te verbeteren werken we meer en meer vanuit 'de bedoeling'. We vragen onze medewerkers om primair vanuit de leefwereld van bewoners te handelen, waarbij de fors opgerukte systeemwereld weer ondersteunend in plaats van leidend wordt gemaakt.

René Scherpenisse, directeur-bestuurder Tiwos

Participatiesamenleving mee vorm geven

In verschillende maatschappelijke sectoren - denk aan energie en zorg - ontstaan coöperatieve verbanden van bewoners. Op het gebied van wonen blijft deze ontwikkeling

51 Hart, W. (2013), *Verdraaide organisaties*, Terug naar de bedoeling, Deventer, Vakmedianet. Zie ook www.verdraaideorganisaties.nl

vooral nog achter, maar de belangstelling groeit. De minister van BZK wil de ontwikkeling van wooncoöperaties stimuleren en daartoe experimenten opzetten. Hij schrijft: "Een wooncoöperatie is een vorm van zelforganisatie van kopers en huurders gericht op gezamenlijke doelen, als nieuwe vorm van een toegelaten instelling met een wettelijke basis...." En vervolgt: "eigen initiatief en keuzemogelijkheden voor burgers met een lager inkomen zijn beperkt op een woningmarkt waar toegelaten instellingen een sterke positie hebben. In de wooncoöperatie kopen bewoners hun huurwoning en verzorgen gezamenlijk het onderhoud en het beheer van woningen en woonomgeving. Hiermee komt het zelforganiserend vermogen van bewoners tot zijn recht en krijgen ook lagere inkomens meer keuzevrijheid op de woningmarkt."⁵².

Een andere uitingvorm van de participatiesamenleving zijn wijkondernemingen en bewonersbedrijven. Steeds vaker nemen bewonerscollectieven samen het initiatief tot activiteiten in hun eigen buurt. Ze ondernemen op rendabele wijze maatschappelijk initiatief. Verwacht wordt dat wijkondernemingen, ten opzichte van hoe geldstromen nu in de wijk zijn georganiseerd, hogere economische opbrengsten opleveren in de vorm van (maatschappelijke) winst of werkgelegenheid, hetgeen ten goede komt aan de wijk⁵³. Het ministerie van BZK en het Fonds Werken aan Wonen ondersteunt het experiment bewonersbedrijven van het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA). In het experiment worden randvoorwaarden voor het slagen van een bewonersbedrijf onderzocht. Ook wordt gewerkt aan het voor bewonersbedrijven in kaart brengen van knellende wet- en regelgeving.

Nog weer een andere vorm: Social Impact Bonds (SIB). Voor bewonersinitiatieven en sociaal ondernemers die vooral gericht zijn op het leveren van een bijdrage aan de maatschappij, is het niet altijd eenvoudig financiering te vinden. Langs verschillende lijnen wordt dan ook ingezet op innovatieve financieringsvormen en verdienmodellen. Via het Platform Society Impact wordt gewerkt aan het opzetten van Social Impact Bonds en andere innovatieve financieringsarrangementen voor sociaal ondernemers in Nederland. Er zijn al diverse projecten gestart op maatschappelijke thema's zoals arbeidsmarkt, zorg en delinquentie. Eind 2013 is de eerste Social Impact Bond in Rotterdam gesloten door private partijen met de gemeente Rotterdam, voor het aanpakken van jeugdwerkloosheid. De verwachting is dat dit jaar meer zullen volgen. Het ministerie van BZK ondersteunt daarnaast de opzet van lokale gemeenschapsfondsen⁵⁴.

52 Deze en navolgende tekst is overgenomen uit Bijlage 1 bij de Voortgangsbrief Wijk aanpak 2014, min. BZK.

53 Op www.wijkonderneming.nl staan inmiddels meer dan 100 wijkondernemingen.

54 Op www.lokal fondsen.nl staan inmiddels meer dan 30 gemeenten waar een lokaal fonds actief is of waar bewoners bezig zijn met de oprichting van SIB's.

Actueel is ook de gedachte, overgewaaid uit het Verenigd Koninkrijk, aan het verlenen van rechten aan burgers en ondernemers om met maatschappelijke initiatieven de leefbaarheid van hun woon- en leefomgeving te versterken. Dat kan betekenen dat burgers bepaalde publieke taken zelf – of samen met professionele partijen ter hand willen nemen. In de huidige praktijk werken partijen al met een informeel ‘right to challenge’, formalisering daarvan wordt overwogen.

Woningcorporaties kunnen een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van wooncoöperaties en wijkondernemingen, de toepassing van Right to Challenge en aan de invoering van Social Impact Bonds. Daarmee geven ze ruimte aan bewoners en sociaal ondernemers om het eigenaarschap over wonen samen vorm en inhoud te geven. Het wonen weer meer van mensen maken kan in dit tijdperk van de participatiesamenleving bijdragen aan de legitimatie van woningcorporaties.

Een voorbeeld vanuit de praktijk van woningcorporatie Nijestee uit Groningen:

Legitimiteit in de buurt

De legitimiteit van corporaties staat in de belangstelling. Terecht. Maar met alleen instrumentele maatregelen gaan we het niet redden. Codes, visitaties, benchmarks, novelle, wetten, AmvB's en dergelijke stellen de professionals in de sector misschien tevreden en wellicht ook politici. Maar wat mij betreft kijken we daarmee de verkeerde kant uit.

Want legitimiteit is te vinden bij onze doelgroep. Zijn wij in staat woonruimte te verschaffen aan mensen of groepen mensen die dat zelf niet kunnen? Staan we open voor hun vragen, kunnen we maken wat zij willen? Laten we hen hun eigen woning of buurt kiezen of laten we hen daar op zijn minst iets in te kiezen hebben?

Het meest belangrijk is intensieve interactie met bewoners, experimenteren met participatie, bewonersadviesgroepen, een participatieraad en ‘binnenstebuiten dagen’. Het vraagt om bouwen op verzoek met collectieven van ouderen, krakers, kunstenaars, mensen met een beperking, allochtonen, wie zich maar meldt. Zo zijn we aan de slag gegaan bij Nijestee. Een voorbeeld, uit ons jaarverslag:

‘In 2013 hief het gros van de huurderverenigingen zich op. Opeens stonden we voor de vraag hoe we met bewoners onze conceptbegroting konden bespreken. Wie zou dit nu willen doen? We probeerden daarom voor het eerst speciaal een BewonersAdviesGroep over de Begroting uit: we belden huurders op en nodigden een paar studenten bedrijfskunde uit. Het resultaat was dat een bont gezelschap met ons van gedachten wisselde over onze toekomstplannen.’

De basis van legitimiteit ligt niet in instrumenten, maar in de houding: open, dienstbaar, sober, luisterend, welwillend, handen uit de mouwen. Legitimiteit is dichterbij dan u denkt: in de buurt.

Pieter Bregman, algemeen directeur-bestuurder Nijestee

4.3.2 Voorbeelden van georganiseerde sturing

Een andere ‘stroming’ benadrukt het belang van een bewuste en bekwame organisatie van de legitimatie, door verankering van stakeholderbetrokkenheid en -invloed in processen, systemen en structuren. Een veranderende werkwijze en cultuur wordt veronderstelt een gevolg te zijn van een andere structuur.

Belanghebbendeninvloed en tegenspraak

Diverse woningcorporaties hebben de afgelopen jaren in een bepaalde regelmaat en systematisch belanghebbendeninvloed georganiseerd, als onderdeel van hun beleids- of belanghouderscyclus. Dit kreeg veelal de vorm van belanghoudersbijeenkomsten, ‘aandeelhoudersvergaderingen’ of visietafelsessies, bijvoorbeeld rondom een visitatie of nieuw ondernemingsplan.

Anderen hebben, in de geest van de voorgenomen Wet op de Maatschappelijke Onderneming⁵⁵, een vorm van een ‘belanghebbendenorgaan’ in hun governancestructuur ondergebracht. Deze organen hebben de vorm van een ‘maatschappelijke adviesraad’ en dergelijke. Weer anderen zoeken naar een vorm die nog meer verplichtend is, op weg naar ‘maatschappijsturing’.

Zo heeft Volksbelang uit Wijk bij Duurstede het belang van de betrokken belanghebbenden in het besturingsmodel geïncorporeerd (zie kadertekst hieronder).

Volksbelang Wijk bij Duurstede: Corporate Board

Bij Volksbelang begonnen we een jaar of zeven geleden na te denken over ons maatschappelijk draagvlak: doen we de goede dingen en wie zegt dat eigenlijk? Nadenken over die vraag heeft geleid tot wat wij de Corporate Board noemen. Ons

55 Op initiatief van het CDA is in het eerste decennium van deze eeuw gepoogd de bijzondere positie van woningcorporaties en andere maatschappelijke organisatie vorm te geven in een bijzondere wettelijke status van ‘maatschappelijke onderneming’ als modaliteit van een vereniging of stichting. De door het kabinet Balkenende IV (CDA/PvdA/CU) ingediende Wet op de Maatschappelijke Onderneming is er door verminderde politieke belangstelling en verschillen van inzicht tussen de maatschappelijke sectoren niet gekomen.

governancemodel bestaat uit drie organen: het bestuur, de raad van commissarissen (RvC) en de Corporate Board (CB).

In de CB wordt vastgesteld wat de maatschappelijke meerwaarde van de corporatie in Wijk bij Duurstede moet zijn. Dat doen de leden niet op eigen gezag. Ieder lid van de CB verstaat zich met een deel van de belanghouders. De CB bestaat uit de leden van de RvC en het bestuur. De CB is in die zin 'one tier'. De werkwijze van de CB zorgt ervoor dat de maatschappelijke keuzes die Volksbelang op het terrein van het wonen maakt, lokaal draagvlak hebben. Het functioneren van de CB bewerkstelligt volgens ons legitimatie.

Als RvC fungeren we als een gewone toezichthouder. Bestuur en RvC werken daarbij 'two tier' en conformeren zich aan alle wetten, regels en de Governancecode. Wanneer de CB de maatschappelijke meerwaarde heeft bepaald, werkt het bestuur die keuzes verder uit en komt met concrete plannen naar de RvC. Als de RvC geen goedkeuring aan de plannen geeft en de bestuurder geen mogelijkheid ziet om de maatschappelijke keuzes op een andere manier handen en voeten te geven, zal de keuze door de CB moeten worden heroverwogen.

Onze website (www.volksbelangwbd.nl, red.) bevat meer informatie.

Lex Mellink, voorzitter RvC en CB

En zo werkt Ymere met lokale adviesraden.

Lokale verankering in de Haarlemmermeer

De Adviesraad Haarlemmermeer van Ymere bestaat uit negen maatschappelijk betrokken en ondernemende inwoners van de Haarlemmermeer met heel verschillende achtergronden. We zitten allemaal op persoonlijke titel en dus zonder last en rug-spraak in de adviesraad. Wij geven Ymere een paar keer per jaar gevraagd en soms ook ongevraagd advies over zeer uiteenlopende lokale vraagstukken en ontwikkelingen. De kracht van de adviesraad zit volgens mij in de verrassende perspectieven en belevingen van waaruit de leden naar de lokale samenleving en Ymere kijken.

In mei 2012 discussieerden wij in de adviesraad over de vraag in welke kleine kernen in de Haarlemmermeer Ymere wel en niet zou moeten investeren en in welke kernen de maatschappelijke opgaven het grootste zijn. Het argument dat met vertrek van Ymere uit kleine kernen de maatschappelijke opgave daar juist nog groter zou worden, was voor Ymere aanleiding om voorgenomen terugtrekking in enkele kernen te herzien.

Op een brainstormbijeenkomst van de adviesraad in de zomer van 2013 werd het idee geopperd om een woonsymposium over wonen in de Haarlemmermeer te organiseren met een daaraan gekoppelde woningmarkt. Op 28 maart 2014 werd het eerste Woonsymposium Haarlemmermeer gehouden met 80 deelnemers en een dag later de eerste Woningmarkt Haarlemmermeer met 30 stands en meer dan 500 belangstellenden. Bij de oprichting in 2011 van de Adviesraad Haarlemmermeer ben ik gevraagd om voorzitter van de adviesraad te zijn. Dat verzoek heb ik van harte aangenomen en daarvan heb ik nog geen moment spijt gehad. De adviesraden van Ymere zijn in mijn ogen zeer geslaagde vormen van het borgen van lokale verankering in het betreffende werkgebied.

Sophie de Boer, voorzitter Adviesraad Haarlemmermeer

Andere voorbeelden van georganiseerde invloed van stakeholders in de vorm van belanghebbendenorganen of maatschappijadviesraden (zijn) ontstaan bij onder andere woningcorporaties Woningbouwvereniging Amerongen, RWS in Goes en Stadgenoot in Amsterdam.

Maatschappijraad Stadgenoot

Stadgenoot is eind 2011 als vereniging omgezet in een stichting. Daarbij heeft de ledenraad in de transitie een aangepaste maatschappelijke verankering van Stadgenoot voorwaardelijk gemaakt. Stadgenoot kent nu een 'Maatschappijraad' (MR) met de taak "het gevraagd en ongevraagd adviseren van het bestuur bij de beleidsvorming en de uitvoering van het maatschappelijk beleid en het oplossen van maatschappelijke problemen rondom het wonen alsmede het functioneren als maatschappelijk klankbord voor het bestuur". De MR heeft een bindend voordrachtsrecht voor één RvC-lid. Onze raad bestaat uit negen personen die gezamenlijk herkenbaar zijn voor elf terreinen uit de maatschappelijke praktijk van Stadgenoot. Daaronder vallen onder meer maatschappelijk werk en dienstverlening, gezondheidszorg, onderwijs, levensbeschouwelijke organisaties, organisaties van verschillende maatschappelijke groeperingen, cultuur, sport en recreatie, veiligheid, ondernemingen en beroepsorganisaties.

We zijn nu drie jaar onderweg en het blijft een zoektocht. Allereerst gaat de overgang van een klassieke Ledenraad, die sterk is in vergaderen/controleren naar een Maatschappijraad die vooral moet delibereren/anticiperen, niet vanzelf. We hebben eind 2014 geëvalueerd. Er zijn belangrijke resultaten geboekt. Belangrijke kansen zijn geïdentificeerd. Stadgenoot kan eerder dan wie ook achter de voordeur constateren dat er iets mis gaat. De ruimtelijke ontwikkeling van gebieden kan heel anders ingericht

worden als initiatief van anderen een steviger positie krijgt. Stadgenoot kan beter opereren als zij meer systematisch van buiten naar binnen werkt en ga zo maar door. We hebben vastgesteld dat we het goede gesprek met elkaar en met het bestuur nog beter kunnen voeren en beraden ons op onze werkwijze en samenstelling. Daarbij komen we ongetwijfeld ook te spreken over het thema van nog betere legitimatie van Stadgenoot en de vraag welke rol de Maatschappijraad daarbij te vervullen heeft. Ook hebben we een gesprek met de raad van commissarissen op ons lijstje gezet.

Harry ter Braak, voorzitter Maatschappijraad Stadgenoot

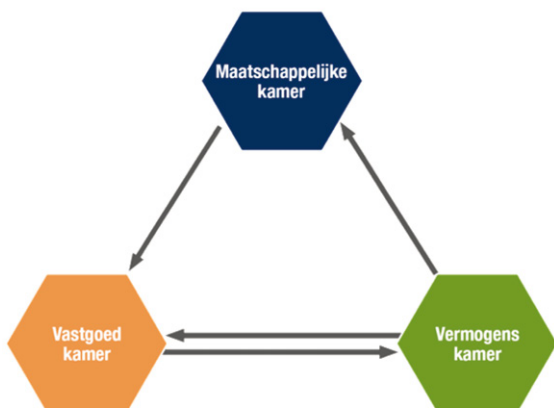
In het rapport 'Van tweeluik naar driehoeken; versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties' pleit de WRR (2014) voor een zogeheten 'derde laag'⁵⁶ met daarin interne en externe betrokkenen bij de corporatie, die voor een balans in de besturing van de corporatie kunnen zorgen door tegenkracht te bieden aan bestuur en raad van toezicht.

Aedes vereniging van woningcorporaties onderzoekt de oprichting en werking van een dergelijk nieuw orgaan in haar ontwikkelprogramma over stakeholderinvloed en legitimatie.

'DrieKamerModel'

Het DrieKamerModel is een relatief nieuw integraal, strategisch sturingsconcept voor woningcorporaties. Het DrieKamerModel beoogt transparantie te bieden over de belangrijkste keuzes waar een corporatie voor staat ten aanzien van maatschappelijke activiteiten, vastgoedactiviteiten en financiële continuïteit. Dit inzicht maakt een dialoog en gedeelde besluitvorming met belanghebbenden mogelijk en draagt aldus bij aan de legitimiteit van corporatie en handelen.

56 Het denken over een 'derde laag' of 'maatschappelijk orgaan' is niet nieuw. In 2002 pleitte Van Leeuwen in 'Herstel van horizontale hechting' (CDV 2004, nrs. 7.8.9) voor een derde orgaan in de bestuursstructuur van stichtingen die een maatschappelijke onderneming drijven. In de zomer van 2014 kwam die visie terug in het redactioneel commentaar van Aedes Magazine: "Dan tot slot de maatschappelijke verankering. Het is belangrijk dat woningcorporaties een derde laag in hun bestuur krijgen. (...) Zonder die derde laag is het niet duidelijk van wie het vermogen is en welke doelen ermee bereikt moeten worden. Legitimatie noemen we dat. We moeten ernaar op zoek hoe we die derde laag gaan vormgeven. Wie zitten erin? En welke invloed krijgen die mensen?" Ook de SEV kwam in de publicatie 'de maatschappelijke NV' (2006) en in 'Wooncorporatie en samenleving' (2011) tot voorstellen voor structurele vormen van 'maatschappijsturing'. En in zekere zin vormen de voorstellen in de destijds voorgenomen 'Wet op de maatschappelijke onderneming' eveneens een uiting van de behoefte aan een maatschappelijk orgaan met zeggenschap.



Figuur: DrieKamerModel

Het DrieKamerModel

Corporaties vervullen een belangrijke maatschappelijke rol op de Nederlandse woningmarkt. Zij leveren een bijdrage aan de betaalbaarheid van het wonen en aan de leefbaarheid van wijken. Het vervullen van deze rol kost geld. Wat is het maatschappelijke budget dat een corporatie daarvoor beschikbaar heeft? Waaraan is dat budget besteed? Beantwoording van deze vragen is belangrijk om het beschikbare geld goed te besteden en om daarover een transparante verantwoording af te leggen. De keuze voor een bepaalde omvang en besteding van het maatschappelijke budget maakt bij een corporatie onderdeel uit van een bredere afweging. Er is namelijk ook een investeringsbudget nodig om de gewenste transformatie van het woningbezit te realiseren. Daarnaast dient een corporatie als rentmeester de financiële continuïteit te behouden. Het DrieKamerModel onderscheidt deze drie rollen en verantwoordelijkheden. Er is een Maatschappelijke kamer, een Vastgoedkamer en een Vermogenskamer. Elke kamer vervult zijn eigen rol en gezamenlijk zorgen ze voor de gewenste balans. Het DrieKamerModel laat de samenhang tussen de drie rollen zien. Het geeft inzicht in de wijze waarop de drie rollen worden vervuld en het biedt ook een basis om strategische keuzes te maken en daarop te sturen. Het is een integraal strategisch sturingsmodel dat de basis biedt voor een transparante verantwoording.

Prof. dr. Johan Conijn, directeur bij Ortec Finance

4.3.3 Voorbeeld van georganiseerd en geïnternaliseerd presteren

Binnen de sector is een beweging op gang gekomen om kritisch te kijken bij investeren en interveniëren door woningcorporaties in het sociale domein. Een heuse ‘wat werkt-familie’ is ontstaan met methoden en vormen om te toetsen of sprake is van voldoende maatschappelijke effectiviteit en rendement.

Wat werkt in de wijk

‘Wat werkt in de wijk?’ is de vraag naar welke interventies in de wijk effectief zijn en maatschappelijk rendement opleveren. ‘Wat werkt in de wijk’ is ook de naam van een kennisbank⁵⁷ van interventies in wonen en wijken en hun maatschappelijke effecten, onderdeel van de groeiende ‘wat werkt-familie’ in diverse maatschappelijke sectoren.

De kennisbank wil bijdragen aan de professionaliteit en effectiviteit van werken in en aan wonen en wijken, door de werking van interventies te beschrijven, begrijpen en bewijzen. Aan de kennisbank zijn tevens methoden verbonden die daartoe kunnen worden ingezet, zoals Effectenarena en Maatschappelijke Kostenbasteranalyse (MKBA).

Op de website van Wat Werkt in de Wijk staat het zo: “Met Wat Werkt in de Wijk kunnen wijkprofessionals direct toepasbare kennis over de effectiviteit van wijkinterventies vinden, zelf ontwikkelen en ontsluiten voor de eigen organisatie of voor iedereen. Door dit systematisch te doen, bouwen ze gezamenlijk aan een betere onderbouwing van de wijkaanpak. Er is de afgelopen jaren te veel gepraat óf de wijkgerichte aanpak zin heeft, terwijl de praktijk al lang weet dat zij een maatschappelijke meerwaarde heeft in de wijk. De tijd dringt echter om te bouwen aan een steviger vakmanschap, waarin werkzame bestanddelen van wijkprojecten gedeeld, getoetst, bekritiseerd en verinnerlijkt worden. Wat Werkt in de Wijk biedt deelnemende organisaties een instrument om te werken aan een zelfkritische blik en een steviger bewezen aanpak in de wijken.”

De kennis in Wat Werkt in de Wijk kan woningcorporaties in staat stellen hun maatschappelijke waarde beter zichtbaar te maken. Daartoe kunnen in principe twee hoofdroutes worden gevolgd, in lijn met georganiseerde respectievelijk geïnternaliseerde legitimiteit: inzetten op bewijsvoering en berekening van maatschappelijk rendement enerzijds dan wel op betekenis en verbeelding van maatschappelijke waarde anderzijds.

Het inzetten op begrip van hoe iets werkt, dat wil zeggen het blootleggen van de beleids-theorie en werkzame principes die ten grondslag liggen aan de werking, vormt de

⁵⁷ Wat Werkt in de Wijk wordt beheerd door Platform31. Zie www.watwerktindewijk.nl.

verbindende schakel tussen beide vormen van legitimatie en is een essentiële factor voor de legitimatie van corporaties.



5 LEGITIMITEIT VANUIT DE HELIKOPTER



5.1 DE VANZELFSPREKENDE CORPORATIE ALS WENKEND PERSPECTIEF

Helikopterview

Bewoners en belanghouders die spreken van ‘onze corporatie’. Omdat die corporatie van betekenis is voor hun wonen en leven. Ruimte laat om dat zelf in te vullen waar mogelijk, maar met ondersteuning waar nodig. Omdat bewoners en belanghouders echte invloed ervaren op de keuzes die hun corporatie maakt, de afwegingen van verschillende belangen en mogelijkheden herkennen en erkennen. Het is allemaal niet zo eendimensionaal bij corporaties, zo beseffen zij. Ze zien de maatschappelijke waarden van de corporatie terug in het dagelijks handelen van medewerkers, voelen zich welkom en met respect behandeld. Het zit bij de corporatie en haar mensen van binnen, in de genen; het spreekt voor zich en is vanzelfsprekend.

Samenwerken is zo een vanzelfsprekendheid; hoe kom je anders verder in het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken? Er is vertrouwen in bestuur en management. En in het toezicht. Bewoners en belanghebbenden kennen de mensen van de corporatie als competent en betrouwbaar, dienstbaar aan mensen en de goede zaak. Daar zullen ze bij de corporatie altijd voor opkomen. Verschuilen zich niet achter regels, procedures en systemen. Werken vanuit de bedoeling, met de menselijke maat als richtsnoer. “ja, onze corporatie is één van en met ons!”

Woningcorporaties hebben de afgelopen twee decennia een worsteling doorgemaakt in het verwerven van erkenning, waardering en vertrouwen van de samenleving. Natuurlijk is dat geen specifiek probleem van corporaties. Alle instituten, in alle domeinen van de maatschappij, worstelen met hun legitimatie en met de betrokkenheid van hun klanten en stakeholders. Organisaties in het maatschappelijk middenveld hebben het vanwege hun meervoudige positie en het dienen van meervoudige belangen extra lastig. Zij moeten keuzes maken in verschillende dilemma’s, vanuit verschillende perspectieven; dat stuit niet zelden op onbegrip. Terwijl juist in die bijzondere, eigensoortige positie de grote betekenis van corporaties voor de samenleving schuilt.

Het werken aan duurzame legitimatie en betrokkenheid vanuit de samenleving kan dan ook worden gezien als een kerntaak. Die meer vereist dan doen waar wet- en regelgeving toe verplicht. Het vraagt meer dan werken aan goede dienstverlening en relaties in de



dagelijkse praktijk, hoe belangrijk ook. Het vraagt nu om het organiseren van verplichtende invloed vanuit bewoners en stakeholders op de strategische besluiten van corporaties. Vanuit zelfregulering ‘maatschappijsturing’ tot stand brengen waarbij huurders en stakeholders de ruimte krijgen om invloed uit te oefenen op het handelen van de corporatie. Dat illustreert de corporatie als volwassen maatschappelijke organisatie. En het vraagt, nu en op termijn, om een internalisering van maatschappelijke legitimiteit en participatie in alle vezels van de corporatie. Op weg naar de ‘vanzelfsprekende woning-corporatie’, als ‘één van en met ons’!

De vanzelfsprekende corporatie als wenkend perspectief voor corporaties. Het veronderstelt een ‘maatschappelijk(e) (gedreven) governance’, met de raad in een sleutelpositie.

5.2 ROADMAP VOOR ‘MAATSCHAPPELIJK GEDREVEN GOVERNANCE’

Meestal wordt het woord helicopterview gebruikt om aan te geven dat je vanaf een zekere afstand alle relevante factoren en ontwikkelingen in de gaten houdt. Van bovenaf bekeken heb je een beter overzicht. In dit boekje is het krachtenveld van legitimatie van bovenaf gezien en in kaart gebracht.

Vanuit het perspectief van ‘maatschappelijk gedreven governance’ zal een raad van toezicht zich betrokken tonen op het vraagstuk van maatschappelijke legitimatie. Zonder maatschappelijke drive zal de raad weinig belang stellen in de erkenning, waardering en het vertrouwen van de samenleving in de corporatie. De huidige tijdgeest en ‘buiten-wereld’ kunnen een bijdrage leveren om in elk geval het bewustzijn hiervoor te creëren. Misschien is de specifieke context van een corporatie zodanig dat ook van daaruit prikkels voor toezien in legitimiteit worden gegeven.

Maar ook de raad zelf kan, bijvoorbeeld in samenstelling en in werkwijze, bijdragen aan een maatschappelijk gedreven governance. Een paar suggesties⁵⁸ bij wijze van samenvatting:

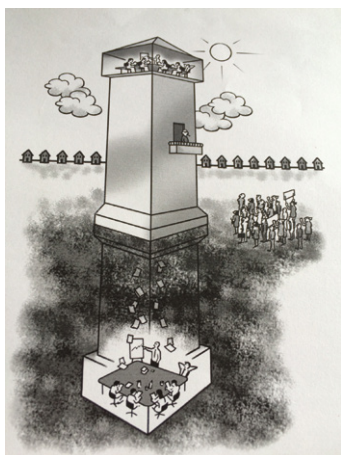
- In de samenstelling van de raad meer plaats inruimen voor leden met ‘maatschappelijke expertise en betrokkenheid’. De zoektocht naar legitimatie zou vervolgd kunnen worden door een voordracht vanuit betrokken belanghebbenden, vanuit de lokale samenleving dus, mogelijk te maken.

⁵⁸ Zie ook de publicatie ‘Maatschappelijk gedreven governance’ van Atrivé en Mieke Hanemaaijer (Utrecht, 2014)

- In de kernwaarden van de raad 'maatschappelijke gedrevenheid en betrokkenheid' borgen.
- In de werkwijze van de raad meer prioriteit en tijd geven aan kwesties en interventies met betrekking tot maatschappelijke legitimatie.
- Buiten reguliere vergaderingen om, in bijeenkomsten met belanghebbenden participeren of in de leefwereld van bewoners, belanghebbenden en medewerkers te treden. Actief contact en informatie zoeken 'in de samenleving' en voor die samenleving aanspreekbaar zijn.

'Maatschappelijk gedreven governance' kan tot uitdrukking komen in het toezicht en zo bijdragen aan de legitimiteit van de corporatie. De borging van legitimatie kan ook gezocht worden in de structuur, een 'maatschappelijk governance model'. Daarbij heeft de samenleving meer rechtstreeks invloed op het bestuur en beleid van de corporatie. De inrichting van een 'maatschappelijke adviesraad', 'maatschappelijke kamer', een 'coöperatieve corporatieraad', een 'maatschappelijke vereniging', met elk hun variaties in bevoegdheden en verantwoordelijkheden, vormen voorbeelden van 'oplossingen' in de structuur van de organisatie en/of in het proces van besturing en programmering binnen de corporatie met de bedoeling om de samenleving de gelegenheid te bieden zich uit te spreken, haar invloed te doen gelden, een 'tegenmacht' te vormen en zich 'moreel eigenaar' te voelen. Een 'maatschappelijk gedreven' raad zal mogelijkheden tot maatschappelijke governance willen verkennen.

Met het denkraam in deze publicatie is een wegwijzer ontwikkeld. Hoe de legitimatie bij de afzonderlijke corporatie het beste vorm en inhoud kan krijgen, is aan bestuur en raad. Alle relevante informatie is in kaart gebracht. De raad kan daarmee een roadmap opstellen.



Waar staat uw raad?"

5.3. ANDERE PERSPECTIEVEN IN DE ORGANISATIE VAN DE SAMENLEVING

In een helikopter kun je vooruit kijken. Het aardige daarvan is dat de horizon dan voortdurend opschuift. De punt die bestuur en raad op de grond aan de horizon hadden gezet, wordt dan in perspectief geplaatst. Wat achter de horizon verscholen ligt, is met een helikopterview al een beetje waar te nemen. De vanzelfsprekende corporatie is een denkbaar en wenkend perspectief. Maar niet het enige in de organisatie van de samenleving.

Want de samenleving baant haar eigen paden. De energie die in de samenleving loskomt, de hoeveelheid burgerinitiatieven, de positieve kanten van de participatiesamenleving, het lijkt een ontwikkeling die onomkeerbaar is. Jan Rotmans beweert op basis van onderzoek dat transities lukken als er een kritische massa van 25 duizend gedreven intellectuelen, kunstenaars, politici en beleidsmakers zich daarachter zet. In de beweging die op gang gekomen is onder de noemer 'Wij zijn de kantelaars', blijkt dat aantal realistisch.

In deze beweging ontstaan nieuwe organisaties, vanuit de domeinen van markt, gemeenschappen en staat. Social enterprises, burgercoöperatieven en gemeenten bekommeren zich om maatschappelijke behoeften die tot op heden door het maatschappelijk middenveld werden opgepakt. Op het gebied van energie, welzijn en zorg en diverse andere sectoren van maatschappelijke dienstverlening ontstaan nieuwe organisaties die maatschappelijke voorzieningen realiseren.

Bestaan er over tien jaar nog wel corporaties? Of zien ze er dan volstrekt anders uit? De beweging van de participatiesamenleving zal de vraag naar de legitimatie van het bestaan en handelen van de corporatie nadrukkelijk doen stellen. Waarom zou een instituut een maatschappelijke dienst leveren die bewoners ook met elkaar tot stand kunnen brengen? Dat het anders moet dan nu lijkt wel zeker.

De veranderende samenleving zal in elk geval gevolgen hebben voor de wijze waarop de besturing van middenveldorganisaties zal worden ingericht. Door de bestuurders en toezichthouders in samenspraak met de betrokken belanghouders. Of door de wetgever. Bij die inrichting zal nog meer nadruk komen te liggen op vormen van zelfbeheer en zeggenschap bij de bewoners. De corporaties hebben mensen nodig die daarop kunnen inspelen. De medewerkers van morgen worden vandaag gecoacht.

Een 'andere corporatie' is een kantelende corporatie. Net als in het publieke domein. Daar zijn overheden en beroepsgroepen (bijvoorbeeld van gemeentesecretarissen en van

raadsgriffiers) intensief aan het zoeken naar een antwoord op die ontwikkelingen in de samenleving. Dat doen ze veelal onder de noemer van een 'andere overheid'. In essentie zijn de vraagstukken die op de gemeenten afkomen niet heel anders dan die afkomen op de corporaties en andere organisaties op het maatschappelijk middenveld. Een van de essentiële veranderingen, waarop ook de 'kantelaars' duiden is de verschuiving van arrangementen uit de verzorgingsstaat, met gelijke rechten, systeemeisen et cetera, naar een situatie waarin met variatie en maatwerk aansluiting gezocht wordt bij de leefwereld van mensen. Het is een beweging van formele en georganiseerde legitimatie naar praktische en geïnternaliseerde legitimatie.

Bij het leveren van maatwerk komt er veel meer eigen ruimte en verantwoordelijkheid bij de professionals te liggen. Zij werken samen met bewoners aan goed wonen in leefbare buurten en wijken. De huurder is klant van het bedrijf maar belangrijker wordt de bewoner als partner, als coproductent van goed wonen.

Datzelfde geldt voor alle maatschappelijke diensten. Bij de drie grote decentralisaties gaat het erom spannen: loopt de participatiesamenleving vast in de systeemwereld en het moeras van regionale samenwerkingsverbanden zonder directe invloed van de burgers en de raad? Of gaan ze werken zoals de zandmotor voor de Zuid-Hollandse kust: nieuw land dat veiligheid geeft en nieuwe mogelijkheden aan burgers en bestuurders biedt?

Sturen wordt steeds meer een kwestie van doelen bepalen, kaders stellen, waarden internaliseren, personeel toerusten en relaties onderhouden. In de verantwoording komt de nadruk te liggen op waardering, erkenning en vertrouwen van bewoners, gemeente en andere stakeholders. De zoektocht naar eigentijdse en effectieve vormen van legitimatie is nog maar net begonnen. In een voordracht bij het Politiek Forum in Leeuwarden betreft Albert Jan Kruiter de stelling dat we in deze periode van grote transities maar heel weinig weten en al zoekend onze weg zullen moeten vinden . Achter de horizon gaat het verder!



OVER DE AUTEURS¹

Mr. Willem D. van Leeuwen is al meer dan 30 jaar actief op het maatschappelijk middenveld. Als bestuurder (voormalig voorzitter van Aedes), toezichthouder, schrijver en adviseur heeft hij bijdragen geleverd aan de ontwikkeling van de governance van maatschappelijke ondernemingen. Momenteel is hij onder andere voorzitter van de RvC van Vivare Arnhem en lid van de RvC van Stadgenoot Amsterdam. Hij is als docent verbonden aan de commissarissen opleiding van de ESAA Erasmus Universiteit. Als adviseur is hij onder andere actief als extern begeleider van raden van commissarissen bij hun zelfevaluatie. Meer informatie: www.wdvanleeuwen.nl

Drs. Paul Doevendans werkt ruim 20 jaar in, met en voor woningcorporaties. Als manager, innovator, adviseur, visitor en auteur heeft hij bijdragen geleverd aan de maatschappelijke positionering en sturing van corporaties. Momenteel is hij als adviseur, verbonden aan onderzoeks- en adviesbureau Atrivé, betrokken bij tal van initiatieven en instrumenten om het maatschappelijk rendement en de maatschappelijke legitimatie van woningcorporaties en hun handelen te versterken. Hij ondersteunt en begeleidt daarin zowel beleidsmakers, toezichthouders als belanghouders. Voor de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) vervult hij de rol van ambtelijk secretaris van het College van Deskundigen. Meer informatie: www.linkedin.com/in/pauldoevendans

¹ Het boek bevat een aantal kaderteksten waarin auteurs in vaak niet meer dan 250 woorden beschrijven hoe zij inhoud geven aan legitimiteit of reflectie bieden op een onderdeel van het legitimiteitsvraagstuk. De auteurs danken de schrijvers van deze kaderteksten. Dank verdienen ook de leden van de klankbordgroep, Lex Mellink, Derk Windhausen, Ton Lindhout, Nathalie Boerebach en Albert Kerssies. Zij stuurden halverwege het schrijven stevig bij. Tenslotte dank aan Marjan van Looyengood van Atrivé voor het kritisch beoordelen van de teksten.

Contact

Bezoekadres:
Plompetorengracht 9
3512 CA Utrecht

Postadres:
Postbus 85185
3508 AD Utrecht

Telefoon: 030 - 25 25 785
Fax: 030 - 31 00 315
E-mail: bureau@vtw.nl
Website: www.vtw.nl

Toezen in legitimiteit. De titel van deze VTW-publicatie verwijst allereerst naar de betrokkenheid van het intern toezicht bij de legitimiteit van woningcorporaties. Die legitimiteit is inmiddels een heuse kwestie geworden. Een kwestie die aandacht en actie vraagt van vele betrokkenen bij de corporatie. Niet in de laatste plaats van toezichthouders in woningcorporaties. Aandacht en actie van Raden van Toezicht zijn eveneens vereist waar het de legitimiteit van het intern toezicht zelf betreft, de tweede betekenis van de titel van deze publicatie. Ook die legitimiteit is niet vanzelfsprekend.

In deze publicatie worden de legitimiteit van de woningcorporatie en van het intern toezicht geagendeerd als thema's voor Raden van Toezicht. Het begrip legitimiteit wordt ontleed, nodig voor begrip en grip op het vraagstuk. Maar vooral biedt de publicatie handreikingen voor toezien in legitimiteit. Hoe kan de raad zelf bijdragen aan de eigen legitimiteit, bijvoorbeeld in samenstelling en functioneren? In elk geval door aan te vonken in plaats van af te vinken. En door aanspreekbaar te zijn en te werken aan versterking van de verbindingen met de samenleving. Handreikingen ook voor toezien van de raad op de legitimiteit van de corporatie. In de publicatie worden tal van suggesties gedaan hoe het intern toezicht zicht krijgt op de legitimiteit van de corporatie. Er worden inspirerende voorbeelden beschreven uit de maatschappelijke praktijk waarmee corporaties aan hun legitimiteit kunnen werken.

Toezen in legitimiteit biedt daarmee handvatten voor toezichthouders om te werken aan een denkbaar én wenkend perspectief. Dat van vanzelfsprekende corporaties en maatschappelijk gedreven governance.

ISBN/EAN: 9789491008184



vereniging van toezichthouders in woningcorporaties

Ontwerp: Coers en Roest ontwerpers bno | drukkers BV, Arnhem / Druk: Zoeterhage, Zoetermeer

