



Kwalitatief Onderzoek RUG – VTW

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Prof. Dr. Floor Rink
Dr. Dennis Veltrop



Introductie

Op verzoek van de VTW heeft de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) eind 2021 een kwalitatief onderzoek uitgevoerd om in kaart te brengen hoe bestuurders en toezichthouders, ieder vanuit hun eigen perspectief, het huidige functioneren van de corporatiesector evalueren. Men is tevens gevraagd of door maatschappelijke ontwikkelingen, en veranderingen binnen de sector zelf, een nieuwe visie op intern en extern toezicht noodzakelijk is. Oftewel, volstaat het huidige toezicht om de kwaliteit van corporaties te waarborgen, of zijn aanpassingen nodig?

Het onderzoek is een vervolg op eerder kwantitatief onderzoek naar de verhouding tussen intern en extern toezicht dat de RUG namens de VTW, Aedes en de AW in 2020 heeft uitgevoerd (Prömpeler, Rink, Veltrop & Stoker, 2020), en dient ter ondersteuning van de Denktank ‘Toekomst Toezicht Woningcorporaties’. Deze Denktank bracht in November 2021 een notitie uit, met daarin eveneens een aantal adviespunten waaraan het toezicht in de sector zou moeten voldoen om haar rol effectief te kunnen blijven vervullen.

Samenvatting

Alle geïnterviewden geven aan dat toezicht zichtbaar dient bij te dragen aan het maatschappelijk effect van corporaties – het toezicht moet dus met name toetsen of de sector de gestelde maatschappelijke doelstellingen behaalt. Tegelijkertijd geeft men aan dat de volkshuisvestelijke opdracht veelomvattend is. Voorop staat het aanbieden van betaalbare woningen. Echter, corporaties worden geacht op allerlei assen een bijdrage te leveren; naast het aanbieden van betaalbare woningen voelen zij zich verantwoordelijk voor het meehelpen oplossen van het woningtekort, voor het zeker stellen dat wijken voldoen aan de minimale eisen van sociale leefbaarheid, en voor het ondersteunen van de duurzaamheidstransitie. Het gevolg is dat vrijwel alle bestuurders en toezichthouders aangeven dat het behalen van één doel bij hen vaak ten koste gaat van het behalen van andere doelen. Het is moeilijk prioriteit te geven aan òn betaalbaarheid, òn bouwen òn leefbaarheid, òn duurzaamheid. Bovenop dit alles ervaren zij vanuit de maatschappij sterke druk om financieel gezond te blijven – zelfs corporaties die financieel alles meer dan voldoende op orde hebben. Deze druk komt voort uit de behoefte om verkeerde maatschappelijke beelden over de sector te repareren, en hernieuwd vertrouwen te bestendigen.

De Denktank notitie erkent eveneens dat de corporaties een brede maatschappelijke opdracht hebben, en concludeert daarom dat de volkshuisvesting gebaat is bij toezicht dat gespist is op ‘de menselijke maat, de lokale samenwerking en op het naleven van de nationale volkshuisvestingsopgaven’. Dit kwalitatieve onderzoek komt tot dezelfde conclusie. De volkshuisvestelijke opdracht moet weer voorop staan, en deze drie thema’s werden veelvuldig ingebracht tijdens de interviews om dit punt te illustreren.

Wel lijken de geïnterviewde bestuurders en toezichthouders de sociale leefbaarheid duidelijk als hun belangrijkste maatschappelijke opdracht te zien. Betaalbaarheid wordt hierbij gezien als noodzakelijk, maar niet afdoende. Het is om die reden dat men sterke hang heeft naar een verruiming van mogelijkheden voor maatwerk op lokaal niveau. Op dit moment is dit volgens alle deelnemers nog onvoldoende mogelijk. Een meerderheid denkt dat dit realiseerbaar is door lokale



gemeenten een duidelijker regierol te geven. Men erkent dat hun samenwerking met gemeenten uitdagingen kent, maar het wordt als noodzakelijk gezien om via lokale netwerkverbanden de leefbaarheid weer te verhogen.

Tot slot is het thema duurzaamheid vermeldingswaardig, omdat dit onderwerp duidelijk leefde onder de geïnterviewden. Het is slechts voor weinig geïnterviewden prioriteit nummer één, maar men zou hier soms meer mee willen doen en men realiseert zich dat het thema in de toekomst meer aandacht zal vragen. Er is daarom behoefte aan een fundamentele discussie over wat er op dit vlak precies van de corporatiesector wordt verwacht.

Voor intern toezicht komen uit de interviews twee duidelijke aanbevelingen naar voren. Aangezien corporaties steeds meer in grote samenwerkingsverbanden zullen moeten gaan werken, acht men een grotere betrokkenheid vanuit de RvT bij dergelijke projecten noodzakelijk, en wel al in een vroeg stadium. Daarnaast heeft men sterk de overtuiging dat intern toezicht alleen effectief is wanneer het bestuur eerlijk haar dilemma's kan delen. Het is volgens alle geïnterviewden dus cruciaal dat toezichthouders het belang van een open dialoog inzien, en hier continue aandacht voor blijven houden. Men ziet hierin een grote rol voor de voorzitters van de RvT weggelegd.

Uit de interviews komen eveneens twee heldere aanbevelingen voor extern toezicht naar voren. Allereerst, er heerst sterk het beeld dat de kwaliteit van de relatie met extern toezicht, en dan specifiek met de toegewezen toezichthouder van de Aw, bepalend is voor de mate waarin een corporatie vrij kan handelen. Corporaties geven aan zelf zorg te dragen dat deze relatie optimaal blijft door extern toezicht proactief te benaderen. Zij verwachten deze open en gelijkwaardige houding echter ook terug van extern toezicht. Zeker wanneer een relatie tussen de corporate en het extern toezicht gebrouilleerd is, zou extern toezicht hiermee een corporatie makkelijker in staat stellen om het vertrouwen te herstellen. Daarnaast geven vrijwel alle geïnterviewden aan dat extern toezicht meer kan steunen op het intern toezicht. Wanneer het intern toezicht goed functioneert en rapporteert, mag de Aw ervanuit gaan dat de corporatie de juiste doelstellingen zet, en hier ook aan probeert te voldoen. Op deze wijze houdt extern toezicht eveneens meer ruimte over om zich te richten op nationale kwesties van de volkshuisvestelijke opdracht.

Opzet

In dit verslag volgt eerst een korte toelichting op de kwalitatieve onderzoeksmethode die wij gehanteerd hebben en op de wijze waarop alle interviews zijn verwerkt en geanalyseerd. Vervolgens rapporteren wij in het tweede deel de resultaten van het onderzoek. Deze resultaten zijn geordend in acht concrete aanbevelingen, die door het overgrote deel van de geïnterviewden worden gedragen. Elke aanbeveling wordt telkens ondersteund door een aantal representatieve citaten uit de interviews. Van belang is om te melden dat sommige citaten licht door ons zijn geredigeerd om anonimiteit te waarborgen.



Onderzoeksmethode

Voor deelname aan het onderzoek zijn 24 bestuurders en toezichthouders verspreid over de volle breedte van de sector benaderd. In overleg met de VTW zijn een aantal corporaties uit verschillende regio's van Nederland benaderd, en van verschillende grootte. Tevens is rekening gehouden met het profiel van de bestuurders en toezichthouders (geslacht en jaren ervaring binnen de sector). Doel van deze benadering was om hiermee een zo representatief mogelijke afspiegeling van de sector te realiseren.

Een grote meerderheid van de bestuurders en toezichthouders die wij benaderden was bereid om een interview te geven, en uiteindelijk hebben we achttien mensen uitvoerig bevraagd. Van dit aantal was de helft bestuurder en de helft toezichthouder. Tevens was er een evenredige man/vrouw verdeling, en voldoende verschil in ervaring en achtergrond.

Concreet hebben we de geïnterviewden de volgende vragen voorgelegd:

1. Dient er een verandering in de volkshuisvestelijke opdracht te komen? Zo nee, waarom niet? En zo ja, welke maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen binnen de corporatiesector spelen daarbij een rol?
2. Hoe kijkt u aan tegen het functioneren van het intern toezicht van corporaties? Hoe kan het intern toezicht het best om gaan met de verwachte toekomstige veranderingen?
3. Hoe kijkt u aan tegen de Aw? Wat ziet u als de voornaamste taak van de Aw? Wat zou u beter willen zien in uw relatie met de Aw? Waar bent u blij mee?

Het centrale uitgangspunt achter deze algemene vragen was om de geïnterviewden zoveel mogelijk vanuit hun eigen optiek te laten reflecteren op het functioneren van de sector, en het toezicht daarop. Daarnaast wilden wij ook dat zij toekomstgericht zouden denken. Zo konden we inzicht krijgen in de wijze waarop bestuurders en toezichthouders idealiter met elkaar, en extern toezicht, willen omgaan om nabije uitdagingen het hoofd te bieden.

Afname van de interviews

Van de achttien interviews is één interview telefonisch afgenomen en de rest heeft online plaats gevonden. De duur van interviews was gemiddeld genomen anderhalf uur. Om zoveel mogelijk informatie vanuit de bestuurders en toezichthouders zelf op te halen, werd er zo min mogelijk gestuurd tijdens de gesprekken. Zo werd bijvoorbeeld bij het beantwoorden van de vragen benadrukt dat het ook goed mogelijk is dat de geïnterviewde vindt dat er geen verandering in de volkshuisvestelijke opdracht dient te komen.

Verwerking van de interviews

Alle interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Bij het zoeken naar patronen in de beantwoording zijn de antwoorden op een inductieve manier (zonder vooropgezette theoretische notie) gecodeerd. De antwoorden op de open vragen zijn meerdere malen onafhankelijk gecodeerd door de twee onderzoekers. Zodoende kwamen we op een betrouwbare categorisering van de gegeven responses.



Algemene Aanbevelingen

1. Het belang van volkshuisvesting moet weer voorop staan.

Alle geïnterviewden geven aan dat de Woningwet in dienst moet staan van de maatschappelijke opgave die aan de corporaties wordt opgedragen. Op dit moment ervaren zij dat dit niet altijd het geval is, ondanks eerdere discussies hierover met de overheid en de recente wetsevaluatie. Meerdere bestuurders en toezichthouders geven aan dat sommige regels niet bijdragen aan het oplossen van de volkshuisvestelijke vraagstukken waar zij mee kampen. Men zou op nationaal niveau graag meer aandacht zien voor dit probleem, en samen toewerken naar een situatie waarin de volkshuisvesting bij alle belanghebbenden weer voorop staat.

Representatieve citaten

“De kaders waarbinnen wij werken als corporaties, die worden natuurlijk heel erg door het beleid van de rijksoverheid bepaald. De woningwet geeft het kader, maar de belastingdruk en sturing van Aw zijn uiteindelijk heel erg bepalend voor onze mogelijkheden. Dat maakte dat volkshuisvesting minder nadruk kreeg”

“Overheid moet beleidsmatige visie hebben op volkshuisvesting , en dit mist nu, maar is de kerntaak!!”

“In feite is er is juist helemaal geen kader meer, helemaal niks. Er is alleen een nieuwe Woningwet waar een Aw zit, waar juristen zitten die alleen toetsen op de wettelijke regels, terwijl je soms in het belang van de volkshuisvesting andere dingen moet doen.”

“Maar er moet een oplossing komen, want je kunt best een keer drie jaar het onderhoud allemaal uitstellen, dat kan best, en je kunt ook wel een paar jaar de maximale huurverhoging doen, maar afhankelijk van je doelgroep, wordt dit op een gegeven moment roofbouw en moet daar ook iets aan gebeuren. Dit is de grote weeffout in het toezicht kader vind ik, dat het uiteindelijk toch vooral naar de financiële impact van ons handelen kijkt, en niet naar de volkshuisvestelijke impact.”

“Ik denk dat dat ik met vier woorden de Aw, en daarmee ook onszelf, zou kunnen helpen. Neem in alle bepalingen meer het principe: “Pas toe, of leg uit”. Dit zou veel meer vrijheid geven om binnen je eigen context invulling te geven aan de volkshuisvestelijke opdracht”

“Kijk goed welke regels nu echt toegevoegde waarde hebben – dienen ze het juiste volkshuisvestelijke doel.”



2. Sociale leefbaarheid dient (nog) meer centraal te staan

Door nagenoeg alle geïnterviewden wordt gesteld dat - in het verlengde van het aanbieden van betaalbare woningen - er in de volkshuisvestelijke opdracht een grotere nadruk dient te liggen op sociale leefbaarheid. Omdat het huidige governance kader weinig ruimte biedt voor de menselijke behoefte heeft men vaak het gevoel niet aan deze opdracht te kunnen voldoen. Er wordt concreet gesteld dat de leefbaarheid is verslechterd door de clustering van kwetsbare huurders. Doordat meer woningen door bemiddeling en urgentie worden toegewezen is er minder woonruimte beschikbaar voor huurders zonder een indicatie. Echter, er wordt ook veelvuldig genoemd dat men het gevoel heeft dat de overheid, en ook de sector zelf, nog niet een eenduidig beeld heeft van wat nu eigenlijk voldoende leefbaarheid is. In algemene zin gaat leefbaarheid om de sociale aspecten die men ervaart binnen een omgeving, of in nabijheid daarvan, die ervoor zorgen dat mensen zich wel of niet goed voelen op die plek. Leefbaarheid is dus een subjectieve ervaring, maar er is momenteel geen ruimte om aandacht te besteden aan individuele verschillen hierin.

Representatieve citaten

“We zien het effect van 10 jaar sturen op instroom van alleen maar lage inkomens. Steeds meer complexen raken gevuld met kwetsbare huurders. Want ook alle statushouders, de uitstroom van GGZ-instellingen en alle bejaarden die langer zelfstandig thuis moeten wonen, al die mensen concentreren zich in onze complexen.... Eigenlijk zou er naar ze moeten worden omgekeken in een bejaarden of een verzorgingstehuis. Maar dat is wegbezuinigd.”

“Je ziet buurten gewoon achteruitgaan. Dus gewoon ja, de armoe clustert bij elkaar in zelfstandige woningen... En wat je ziet is dat de noodzakelijke functies eromheen, dus de opvang en de begeleiding, daar wordt op bezuinigd.”

“Woningen moeten aan de minst daadkrachtigen worden toegewezen. Dat leidt in de wijken tot gigantische problemen. We zijn alle ellende in één portiek aan het stoppen...”

“En er zijn dus hele buurten die alle ellende van de wereld te verstouwen krijgen. De zorg patiënten, de asielzoekers. Weet ik veel wat. ... Wij mogen niet meer woningen toewijzen aan mensen die iets meer geld verdienen. Dat deden we vroeger natuurlijk wel, want we wilden gemêleerde wijken en je wil een portiek hebben waarin niet alleen maar ellende zit. Nou, dat kan dus nou eenmaal niet meer. Passend toewijzen is zo'n regel waarvan ik zeg, heel concreet, verruim die handel.”

“De leefbaarheid zie ik enorm onder druk staan ... dat heeft echt te maken met het scheiden van wonen en zorg en van zorguitstroom, maatschappelijke opvang, beschermd wonen en statushouders. Die moeten wij eigenlijk allemaal huisvesten. We moeten dus een discussie hebben met onze belanghebbenden van wat zijn we maatschappelijk nog?”

“In mijn beleving moeten de corporaties met name in kwetsbare gebieden veel meer ruimte krijgen dan de 10% om niet passend toe te wijzen. De leefbaarheidsproblemen zijn in die wijken te groot”.



Vervolg

“Moeten woningen beschikbaar zijn voor eenieder die op de lijst staat? Dat vind ik wel een maatschappelijk vraagstuk waar we het over moeten hebben met elkaar. We wijzen nu al bijna meer dan 30 procent toe buiten ons woonruimte verdeelsysteem, omdat er steeds meer woningen op grond van urgentie door middel van bemiddeling worden weggegeven.”

“Je ziet dat het aantal kwetsbare mensen in Nederland toeneemt. En die kwetsbare mensen hebben gewoon de corporaties nodig. En ik wil niet een corporatie met alleen kwetsbare mensen. Één derde van de toewijzingen is iemand met een urgentie als gevolg van kwetsbaarheid. ... En dat wordt echt een probleem. Ik wil grotere gemengde wijken kunnen hebben en niet alleen mensen met een rugzakje.”

“Huisvesting en leefomgeving hangen dicht bij elkaar. ... Maar dat is natuurlijk heel erg verkort in de wet, wat je wel en niet mag doen. Terwijl je weet dat je soms als corporatie heel veel goeds kan doen, zelfs met relatief weinig geld. En dat wordt dan niet meegewogen. Terwijl iets kleins als die buurtbarbecue of zo, helemaal niet verkeerd is, zo leren mensen elkaar kennen”.

“Die afstand tot de individuele huurder met zijn woningnood. De moeder met drie schoolgaande kinderen die part time werkt en de touwtjes elke maand weer aan elkaar moeten knopen. Of een gezin waarvan een partner wegvalt, waardoor ze in één keer uitgezet worden. Want dan zegt het beleid; “je woont in de grote woning”. En dit terwijl daar echt menselijk leed achter zit. En niet zomaar. Het zet mensen op achterstand in hun ontwikkeling en in hun maatschappelijke positie. Dan wordt in één keer ‘waar slaap ik morgen’ een issue. Als we dat niet meer begrijpen, omdat het in een prachtig governance kader met veel wet en regelgeving is weggestopt, dan wordt er alleen nog op afstand naar gekeken.”



3. Geef ruimte voor maatwerk op lokaal niveau, samen met gemeenten.

Zowel de bestuurders als de toezichthouders noemen veelvuldig hun eigen regio en lokale omstandigheden als beleidsbepalende factoren. Om als corporatie succesvol te kunnen opereren, en de sociale leefbaarheid te verhogen, wil men (lokaal) maatwerk mogen voeren. Men is eensgezind dat dit alleen mogelijk is in goede samenwerking met gemeenten. Deze samenwerking wordt als een belangrijke randvoorwaarde gezien omdat de gemeenten eigenlijk de regierol hebben binnen een regio. Deze rol zouden ze dan ook formeel op zich moeten nemen. Opvallend is wel dat veel geïnterviewden aangeven dat er grote kwaliteitsverschillen zijn tussen de gemeenten. Volgens hen zijn niet alle gemeenten bereid of in staat om de regie te nemen. De meest genoemde redenen hiervoor zijn gebrek aan communicatie tussen wethouders door hun strikt gescheiden rollen, de politieke kleur van een gemeente, en het ontbreken van noodzakelijke inhoudelijke expertise. Men ziet dit als een belangrijk punt dat meer aandacht geniet in het debat over het verbeteren van de sector.

Representatieve Citaten

“Er moet ruimte zijn, veel meer ruimte, om maatwerk te leveren op het niveau van wijken en buurten, en dit in samenspraak met de gemeente.”

‘Mensen met een middeninkomen komen steeds meer in de knel in het vinden van een woning. Voorstel: verruim de inkomens- en liberalisatiegrens voor lokaal maatwerk’.

“In de ene plaats ligt de prioriteit bij dakloze jongeren zeg maar, en bij de andere ligt het bij ouderen die niet goed kunnen wonen.”

“Er zijn zeker regionale verschillen. De woningvoorraad staat er in de grote steden gewoon echt anders voor dan in die provincie. Volgens mij hoeven we daar niet lang over te debatteren.”

“Wij willen best met z'n allen woningen realiseren, maar waar gaan we het neerzetten dan? Dan zal toch de gemeente over de brug moeten komen met gronden waar die woningen opgebouwd mogen worden. Die zijn er niet. En in de Randstad is dat probleem nog veel urgenter”.

“In onze visie ‘Een toekomstgerichte Woningwet’ benadrukten we al het belang van het lokale maatwerk. “One size fits all’ past uiteindelijk niemand.” Het is daarom een enorm gemiste kans dat in de wijzigingsvoorstellen die het ministerie doet, dit nergens concreet uitgewerkt werd. In de lokale driehoek corporatie-gemeente-huurdersorganisaties gebeurt het immers”.

“Er zijn allerlei taskforces en zo vanuit het ministerie. Maar het moet echt op lokaal niveau gebeuren, terwijl je weet dat de kennis, ervaring en de kundigheid op lokaal niveau enorm beperkt is. Ja, dat is zo.”

“In plaats van het toezicht op rijksniveau bepaalt wat wel en niet kan in de wijk, dat dat meer een bevoegdheid van de gemeente wordt. Want die hebben ook het inzicht en het is maatwerk. Je kunt niet één concept uitrollen voor alle wijken in Nederland.”



**rijksuniversiteit
groningen**

faculteit economie
en bedrijfskunde



Vervolg

“Met maatwerk kan wellicht ook samenwerking tussen corporaties veel beter; we zijn geen concurrenten, maar toch werken we niet samen. Terwijl, we hebben een woningmarkt, en je moet samen kijken wat er nou in deze markt nodig is, en wie is uitgerust om wat te doen”

“Ik vind dat de gemeente de regie op moet voeren. Vandaar komt namelijk alles samen. Daar zit het hele sociale domein. Dat zit bij de gemeente. Alle indicatiestelling met betrekking tot uitstroom, maatschappelijke opvang, jeugdzorg zit allemaal bij de gemeente.”

“Sommige corporaties hebben moeite om de gemeente van hun lijf te houden. De gemeente, die doet voortdurend een beroep op hen. Ik maak me daar niet druk om. Wij hebben het omgekeerde. Weet je ga nou eens aan de slag, doe wat je moet doen.”

“Je bent afhankelijk van de kwaliteit van de mensen met wie je samenwerkt. Je hebt te maken met de kwaliteit van een wethouder, inclusief ambtelijke ondersteuning. Zo is het leven. Daar heb je ook gewoon mee te maken.”

“Op gemeentelijk niveau weet je niet wie je over 2, 3, 4 jaar daar hebt zitten met een eigen politieke agenda. En het woningmarkt vraagstuk zou geen politiek vraagstuk moeten zijn. Maar je bent afhankelijk van de grilligheid van 4-jarige bestuurtypes.”

“Als je de coördinatie te veel bij de gemeente laat liggen, komt er in veel gevallen gewoon niks van terecht, want er zit onvoldoende kwaliteit. Tegelijkertijd, je kunt de woningbouwcorporatie wel de regie geven, maar de politieke besluitvorming over of het mag die heb je wel nodig.”

“Gemeente moet regie nemen bij decentralisatie; daar voeren we gesprekken over om zo tot concrete prestatieafspraken te komen. Maar wethouders hebben ieder hun eigen domein, en daarom sluiten wethouders voor het sociaal domein bijvoorbeeld niet aan bij gesprekken over volkshuisvesting”



4. Ontwikkel een gedeelde visie op het thema duurzaamheid.

Hoewel sociale leefbaarheid voorop staat, geven alle geïnterviewden aan dat duurzaamheid steeds belangrijker voor hen wordt. Een meerderheid van de bestuurders en toezichthouders beschouwt het leveren van een bijdrage aan de energietransitie als een belangrijke maatschappelijke opdracht van de sector. Toch worstelt men met uitvoeringsproblematiek en verschilt daarom erg van mening of duurzaamheid hoog op de agenda's van corporaties moet staan of niet. Men heeft daarom behoefte aan een fundamenteel debat over de positie die de sector op dit thema inneemt.

Representatieve Citaten

“Het is natuurlijk een verschrikkelijk dilemma. Kies je voor duurzaamheid of kies je voor een woningzoekende die geen woning heeft terwijl je weet dat de wereld naar de knoppen gaat hè?”

“Ik zeg altijd onze huurder ligt niet wakker van het klimaatakkoord. Die ligt wakker van het einde van de maand.”

“De verduurzaming is daar als een groot thema bij gekomen. Als wij het niet doen, zou ik niet weten wie wel.”

“De maatschappelijke ontwikkeling die écht echt nieuw is, is de energietransitie. Dat is een maatschappelijke opgave die niemand in zijn eentje kan realiseren. Het Rijk en de gemeentes, die hebben woningcorporaties nodig om hierin het verschil te maken.”

“Dan kun je wel zeggen ‘duurzaamheid, duurzaamheid’, maar we zijn geen lobbyclub. We zijn een beheerder van goede woningen.”

“We hebben steeds gezegd van wij staan eerst voor betaalbaarheid en beschikbaarheid en als er geld over is, gaan we aan de duurzaamheid doen.”

“We zien drie belangrijke opgaven. De eerste is volkshuisvesting, de tweede gaat over onze verantwoordelijkheid voor de planeet in onze omgeving, duurzaamheid en het derde is onze rol in sociale cohesie.”

“Voor de verduurzaming zal extra geld moeten komen. 100 procent zeker, dat gaan de corporaties niet kunnen dragen. Want, wie zijn de corporaties? Dat zijn de huurders. De armsten van de hele samenleving. Ja, die kunnen dat natuurlijk allemaal helemaal niet betalen. Dat kan niet”

“Ik denk eerlijk gezegd niet vaak aan duurzaamheid. Wel in de zin van dat we moeten zorgen dat onze woningen qua onderhoud gewoon echt een basiskwaliteit hebben. Een heleboel zitten daar nog niet eens op hè. Voordat we allerlei idiote plannen, die tientallen miljoenen kosten of nog meer kosten doorvoeren, moet je eerst maar even zorgen dat je basiskwaliteit op orde hebt.”

“Zouden wij het duurzaamheidsvraagstuk in heel Nederland aankunnen als die belasting gewoon weggaat? Ja, dan kun je je wel echt beter op de verduurzamingstaak richten. Die kun je dan eindelijk aan.”



Aanbevelingen voor Intern Toezicht

5. Intern toezicht op netwerkverbanden: wees betrokken in een vroeg stadium.

Zoals ook uit voorgaande opmerkingen blijkt zijn bijna alle geïnterviewden van mening dat corporaties meer met elkaar, en in netwerkverbanden met andere organisaties, moeten gaan samenwerken om aan hun maatschappelijke opdrachten te voldoen. Men geeft ook aan dat dit nu nog te weinig gebeurt. Men werkt nog te veel naast elkaar, in plaats van met elkaar. Op de vraag wat een toename van netwerkverbanden betekent voor intern toezicht kwamen verschillende antwoorden. Bestuurders en toezichthouders hebben hier nog eigenlijk geen duidelijk beeld bij. De meesten staan open voor nieuwe hybride toezicht vormen, of sub-raden, maar weten niet precies wie in deze vormen de eindverantwoordelijkheid voor het succes van de samenwerking krijgt. Voor iedereen was het alleen duidelijk dat intern toezicht vroegtijdig betrokken moet zijn bij het opzetten van een samenwerkingsverband, en in dialoog moet gaan met toezichthoudende organen van andere partijen. Voorwaarde is hierbij wel dat dergelijke stappen eerst gecommuniceerd worden aan de bestuurders, zodat zij hiervan op de hoogte zijn. Een hoge betrokkenheid van intern toezicht bij samenwerkingsverbanden is nodig omdat in dergelijke projecten niet makkelijk achteraf te checken valt waar nu precies iets goed of fout is gegaan. Het is daarom belangrijk om al aan de voorkant meer zicht krijgen op de gemaakte afspraken.

Representatieve citaten

“Toen ik begon kregen we dan de uitkomsten voorgelegd. En dan was het tekenen bij het kruisje. Er was onderhandeld met de partijen, met de huurders, met de gemeente en was het klaar zonder dat wij zelfs maar vragen hadden kunnen stellen. Dus dat vonden we onwenselijk. Dus nu worden we al betrokken aan de voorkant.”

“Ik denk dat het intern toezicht eerder meegenomen moet worden in de meerjarenplannen, in de strategische keuzes die daaraan ten grondslag liggen. Dus nog vooraf met het bestuur om de tekentafel, omdat je anders alleen maar achteraf toetst.”

“Op het moment dat ik in het kader van de energietransitie samen optrek met de gemeente, andere corporaties en een netbeheerder en een energiebedrijf om een business case te maken om een wijk van het aardgas af te halen, dan moet ik mij eigenlijk al jegens die partijen voor een deel committeren op het doen van investeringen, nog voordat ik als bestuurder dat investeringsbesluit feitelijk heb genomen. En nog voordat mijn RvC daar goedkeuring aan heeft kunnen geven. Wij hebben echt ons op dit fenomeen aangepast om met de raad van commissarissen te bespreken hoe wij nou met elkaar de governance organiseren in dit soort samenwerkingsverbanden.”



Vervolg

“Aan het einde van de dag hebben wij daar met al die bestuurders en de wethouder bij mekaar hele vergaande keuzes en besluiten ingenomen die onze organisaties keihard committeren aan het doen van investeringen. En dan kan ik natuurlijk na drie jaar naar mijn RvC gaan en zeggen nou, hier is een investeringsvoorstel. Vindt u dat goed? Maar eigenlijk is het dan natuurlijk geen optie meer dat die RvC zegt dat vind ik geen goed plan. Dus je moet een manier zien te vinden als bestuurder om de RvC al vroegtijdig mee te nemen is het gesprek.

“Wij agenderen dat veel actiever in onze RvC, in wat voor samenwerkingsverbanden zijn wij bezig om dit soort lange termijn commitment met elkaar af te geven en met elkaar het gesprek te voeren over wat daarvan de impact is op onze organisatie. Zodat de RvC daarover kan meedenken.”

“En dat betekent dat je veel meer dat je actiever aandacht moet besteden aan de informatiepositie van een RvC. Ook als dat misschien formeel nog niet aan de orde is. En dat je ook meer gebruik moet maken van, en zeker meer ruimte moet geven aan, die adviesrol van een RvC.”



6. Intern toezicht en het bestuur: deel dilemma's met elkaar

Een groot deel van de geïnterviewden noemt dat een open relatie tussen bestuurders en toezichthouders, waarin ten allen tijde dilemma's met elkaar gedeeld worden, cruciaal is om als corporatie goed te functioneren. Opvallend is dat beide partijen aangeven dat deze openheid afhankelijk is van de *wisselwerking* tussen het bestuur en de RvC, niet van ieders persoonlijke kenmerken of van het thema waar een corporatie op enig moment mee bezig is. Dit betekent dat het zelden zo is dat het één van beide partijen te verwijten valt wanneer de relatie niet optimaal is, en dat dus beide partijen stappen moeten zetten om de gewenste open relatie te realiseren. Dit klinkt logisch, maar vooralsnog is niet iedereen tevreden met de onderlinge verhoudingen. Men geeft aan dat vooral de voorzitter van een RvC, als 'eerste in de verdedigingslinie', een beslissende rol heeft in de kwaliteit van de relatie.

Representatieve citaten

"Het kan niet waar zijn dat de RvC alleen maar ja en amen zegt. Je neemt ze mee in je worsteling en dat is ook laveren. Vandaar dat de relatie goed moet zijn. Je moet zorgen in de raad dat het kan."

"Ik heb vooral zelf geleerd om veel ontspannender met de commissarissen om te gaan en die dialoog goed te voeren, maar niet te doen alsof er nergens een probleem is en nooit een probleem zal komen. En dat alles in control is, want dat is namelijk niet zo."

"De RvC, die moet van mijlenver al een besluit aan zien komen, maar dat lukt niet altijd. Want soms word je opgeschrikt."

"Ik vind de voorzitter [van de RvC] heel belangrijk omdat die kan je als het goed is behoeden voor verkeerde discussies. Of die kan die juist aanwakkeren. Je hebt natuurlijk altijd een voorbespreking voor vergaderingen met de voorzitter, en als je dan zegt goh ik loop hier een beetje mee te rommelen. Ik zit naar een oplossing te zoeken. Wil je dat iemand even meedenkt. Maar als je in de RvC komt van oh, ze hebben een voorbespreking gehad, en vervolgens kreeg ik hier een vraag over. Denk ik ja maar nu ga je me ermee belasten. Ja en dus ga ik het de volgende keer dus niet meer vertellen."

"Rol van de voorzitter is ongelofelijk belangrijk om iedereen scherp te houden, en uit te dagen"

"Cruciaal in de relatie tussen bestuurder en interne toezichthouder is het vertrouwen wat je in elkaar hebt. Ik heb wel situaties meegemaakt dat een bestuurder te weinig informatie gaf en dat je links en rechts signalen krijgt. En dan ga je dus bijsturen en kom je in een soort neerwaartse spiraal terecht, wat kan leiden tot het afscheid nemen van de bestuurder. Openheid, vertrouwen en veiligheid, dat is cruciaal. Als dat er niet is, dan loop je het risico dat dingen uit de hand lopen."

"Kijk, kom ik met een dilemma en er is weinig vertrouwen, dan zegt de raad gelijk; dat moet je wel of niet doen. Je krijgt gelijk een mening mee. Maar een dilemma delen is niet gelijk een mening horen, maar het is van verschillende kant in een dialoog vormig gesprek voeren."



Aanbevelingen voor Extern Toezicht

7. Beeld van extern toezicht: een proactieve houding helpt

Het oordeel van de geïnterviewden over het Aw toezicht is niet eenduidig. Er zijn enkelen die negatieve ervaringen hebben met de Aw. Zij geven aan dat de Aw niet zozeer inhoudelijk verkeerd handelt, maar dat onbedoelde fouten als overtreding worden gezien, en dat het herstellen van vertrouwen na een incident moeizaam gaat. Qua communicatie wordt meermalen aangegeven dat het zeer uitmaakt met welke inspecteur je als corporatie te maken hebt.

Tegenover deze negatieve ervaringen staan ook positieve opmerkingen. Een deel vindt namelijk dat de Aw zich erg coöperatief opstelt. Opmerkelijk is dat alle geïnterviewden die tevreden waren over de Aw zelf een proactieve opstelling hebben jegens extern toezicht. Deze bestuurders en toezichthouders gaven aan bij lastige besluiten regelmatig zelf de Aw op te zoeken, met de vraag of hetgeen zij van plan zijn in lijn is met het beleid.

Representatieve citaten

“Chemie is altijd een belangrijke factor, maar ik ben heel, heel snel begonnen met dingen naar de Aw te brengen. Dus niet wachten tot dat zij in een controle opdracht langskwamen met het lijstje. Gewoon dilemma's bij ze neerleggen.”

“Wij hebben op zich een uitstekende verhouding met onze externe toezichthouder. En ook als er iets misgaat. Daar is allemaal goed en snel contact over en vanuit vertrouwen kan er een hoop worden gedaan.”

“Ik denk dat ze nog altijd beter kunnen worden in flexibiliteit, maar ik heb ze tot nu toe niet ervaren als zo'n starre overheidsclub die nergens voor openstaat.”

“Als het over die kleine technische dingen gaat, dan merk ik toch dat als je relatie volwassener is, je ook kunt zeggen van; ‘dit mocht formeel gewoon niet merken we nu, dus dat hadden we moeten voorleggen, maar we zijn er niet scherp genoeg in geweest. Dus dat melden we jullie nu en we horen graag hoe we er mee om moeten gaan’. Dan zie je dat in zo'n relatie je ook gewoon punten open naar de toezichthouder kunt brengen, en dat helpt.”

“We hebben veel overleg met de Aw. Maar dat is ook een beetje persoonsafhankelijk van hoeveel ruimte er kan worden gepakt. Dus wie die er dan net is”

“We gaan het gesprek aan met de AW. Zeker omdat het toezicht zo afhankelijk is van één persoon. Het is maar één inspecteur eigenlijk die de hele boel in de gaten moet houden.?”

“AW heeft snel de neiging om te zeggen: ‘ja, ik begrijp wat je wat je zegt en ik snap het ook wel. Maar ja, ik ben gehouden aan de regels van uit Den Haag’. Geen discretionaire bevoegdheden dus. Dat gaat allemaal heel moeilijk”



Vervolg

“Wat ik lastig vind is dat bij het ministerie er een te snelle wisseling is van mensen waardoor je geen enkele relatie meer kan opbouwen. Ik doe niet eens de moeite meer. Ze komen zich voorstellen, ze vertellen, en ze gaan weer”.

“Kom eens uit je ivoren toren en kom eens echt kijken. Kijk ook gewoon en zie waar wij mee te maken hebben”.

“De Aw is een kleine organisatie. Ik denk dat dat voor een groot deel ook het ongemak is, omdat je altijd met diezelfde persoon te maken hebt waar je misschien al een keer een clash mee hebt gehad”.

“AW zou iets minder rechtlijnig kunnen zijn, meer naar de context kunnen kijken. Bijvoorbeeld, als ze langskomen bepalen zij de agenda, en het hele governance gesprek. Ze zouden misschien wat meer gelijkwaardig het gesprek in kunnen gaan”

“AW zou meer kunnen rouleren, zodat corporaties niet van 1 persoon afhankelijk zijn. Men kan ook meer in teams werken.”



8. Gewenst van extern toezicht: steun meer op intern toezicht.

Tot slot benadrukken de geïnterviewden dat extern toezicht meer kan steunen op het intern toezicht. Men vindt dat intern toezicht een stevig orgaan dient te zijn, met verstand van zaken en met de durf om bestuurders aan te spreken en te ontslaan indien nodig. Wanneer dit het geval is, is extern toezicht op inhoudelijke zaken minder nodig. Bovendien denkt men ook dat extern toezicht zelf niet direct veel kan doen aan slecht functionerende bestuurders en toezichthouders. Men vindt dus dat corporaties hier zelf met hun achterban de ‘countervailing power’ voor moet inrichten.

Representatieve citaten

“Je mag onderhand verwachten dat intern toezicht op orde is. Dus je zou daarop als Aw moeten steunen.”

“Het horizontaal toezicht bij de Belastingdienst werkt uiteindelijk ook wel. Het moet alleen geen vanzelfsprekendheid worden. Als een corporatie aangeeft dat ze het goed doen, dan kan je een stap achteruit doen, maar bij negatieve signalen, dan moet je ook bereid zijn die stap naar voren te doen. En wat ik heel vaak zie is dat die stap naar voren vaak niet gemaakt wordt of veel te laat.”

“De Aw zou alleen maar kunnen toetsen op intern toezicht, en ja, dat mag dan ook wel een beetje kritisch zijn.”

“Slikt de raad van commissarissen alles wat de bestuurders zegt of zit de raad van commissarissen op de stoel van de bestuurder? Daar kan de Aw vrij snel een oordeel over vormen, of er een gezonde balans is”.

“Toezicht op het intern toezicht, dat is wat je als Aw moet beoordelen, maar je moet als Aw niet te veel inhoudelijke opvattingen hebben over of een corporatie bijvoorbeeld genoeg aan verduurzaming doet. Daarvoor is de opgave per corporatie te specifiek. Bovendien komt dan de persoonlijke opvatting van een Aw accountmanager meer naar voren. Dat wil je ook niet, dat dat bepalend is.”

“Wat mij wel goed lijkt is als het intern en extern toezicht beiden een ander andere focus hebben. En dat is wat nu nog wel eens door elkaar heen loopt. Het is al heel lastig om voor een raad van commissarissen een goed beeld te krijgen van hoe de organisatie functioneert. En volgens mij is dat voor een Aw nagenoeg onmogelijk. En dus ik vind het heel ingewikkeld dat ze nu een beetje hetzelfde toezicht gebied hebben”.

“Het zou best goed zijn als het intern toezicht zich focust op het functioneren van de organisatie. En in zekere zin de bestuurder. Ja. En dat het extern toezicht zich richt op het functioneren van het toezicht. De relatie tussen bestuurder en raad van commissarissen.”

“Het zijn totaal verschillende werelden die niet met elkaar spreken. Extern toezicht en intern toezicht. Nou ja, ze komen wel langs. Bij onze corporatie 1 keer in de zoveel jaar, maar gewoon om even te toetsen van hoe het allemaal gaat. Dus er is weinig dialoog tussen de Aw en het gewone interne toezicht. Het interne toezicht hoort vooral wat de Aw belangrijk vindt, en daar moet het intern toezicht zich ook zich aan houden. Maar het zijn gewoon twee werelden.”



Conclusie

Zowel bestuurders als toezichhouders zien het aanbieden van betaalbare woningen als hun basistaak. Hier werd dan ook niet uitvoerig over gepraat. Het onderzoek heeft echter acht duidelijke additionele aanbevelingen gegenereerd. Hiervan zijn vier punten algemeen van aard. Wel werd door vrijwel allen geïnterviewden genoemd dat de volkshuisvestelijke opdracht weer leidend moet worden voor het handelen van de corporaties (1). Hierbij staat sociale leefbaarheid voorop (2). Er is sterk de wens deze opdracht op lokaal niveau te vervullen, via maatwerk en in regionale samenwerkingsverbanden (3). De overheid moet hiervoor ruimte bieden, en de gemeenten meenemen. Dit is van belang omdat zij een belangrijke regierol vervullen, en deze rol dus adequaat moeten uitvoeren. Daarnaast wordt het thema duurzaamheid gesignaleerd als discussiepunt (4). Het is onduidelijk welke visie de corporatiesector op dit punt precies wil uitdragen.

De aanbevelingen richting intern toezicht zijn om een betrokken houding in te nemen wanneer in netwerkverband nieuwe projecten worden opgestart (5). Vanwege de complexiteit van dergelijke verbanden is het van belang dat toezicht vanaf het begin af aan weet welke dilemma's er spelen. Op afstand blijven is hierbij dus minder wenselijk. Daarnaast wordt intern toezicht, en dan vooral de voorzitters van RvC's, aangemoedigd om altijd vanuit een open dialoog haar taken te verrichten (6). Het belang van een open dialoog is inmiddels bij iedereen wel bekend, maar toch blijkt telkens weer dat problemen ontstaan wanneer dit uit het oog verloren wordt.

Wat betreft extern toezicht geeft men aan dat een proactieve houding als gedeelde norm gewenst is (7). Dat alle corporaties proactief extern toezicht kunnen opzoeken om te toetsen of een bepaalde actie past binnen het kader, en dat extern toezicht deze houding aanmoedigt, en op een gelijkwaardige, open, wijze het gesprek over dilemma's aangaat. Tot slot zou extern toezicht vooral de kwaliteit van intern toezicht moeten nagaan, en dit als belangrijkste toetsing criterium moeten gebruiken (8).

Referentie

Prömpeler, J., Rink, F., Veltrop, D., Stoker, J.I. (2020). Interplay between internal- and external governance in the Dutch housing sector. *RUG Research Report*, 1-18. (available upon request to the second author: f.a.rink@rug.nl)