

# Toezicht en het belang van de derde laag

» Prof. Dr. Ir. Gert van Dijk<sup>1</sup>

**In dit essay wil ik u deelgenoot maken van mijn optiek op toezicht met passie in wat ik beschouw als een maatschappelijke onderneming: de woningcorporatie. Mijn onderzoek-roots liggen meer algemeen bij ondernemingen met een achterban, zoals coöperaties. Net als de meeste woningcorporaties zijn verenigingen en coöperaties opgericht door mensen die voor zichzelf of voor anderen een bepaald doel wilden realiseren. Ze realiseerden zich dat ze dat alleen samen konden doen en dus verenigden ze zich om dat doel te bereiken.**

In een bepaald opzicht doet het er niet zo heel veel toe of we toezichthouder/commissaris zijn bij een winstgerichte onderneming of bij een maatschappelijke instelling: in beide gevallen gaat het om de vraag of het doel wordt gediend waarvoor de organisatie in het leven is geroepen. Bij een vennootschap is die vraag in principe eenduidig: de leden van de vereniging van eigenaren – de aandeelhouders – verwachten simpelweg financieel rendement. Bij andere verenigingen van eigenaren – waaronder we de woningcorporaties mijns inziens moeten rekenen – gaat het om de meerwaarde voor diegenen waarvoor de corporatie bestaat: voor de leden/huurders/bewoners. Daarbij gaat het niet louter om financieel rendement; het beoogde rendement is méérdimensionaal: voor bewoners gaat het niet louter om de huurprijs maar ook om het woongenot in brede zin. Een verenigingslid kijkt niet enkel naar de prijs maar vooral naar de prijs/kwaliteit verhouding. En bij een primaire behoefte als wonen gaat het om een kwaliteit in praktijk om veel meer: we zitten heel dicht op een kwaliteit die nauw grenst aan een begrip als kwaliteit van leven. Het gáát bepaald ergens over. Mijns inziens zet dit de discussie voor de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties, VTW, in een bijzonder daglicht.

Ik ga nog een stapje verder. Als toezichthouders kunnen we ons niet beperken tot ‘op de winkel passen’. Met een prudent toezicht op formele, juridische, financiële en bedrijfseconomische randvoorwaarden zijn we er niet; centraal staat de vraag: draagt deze organisatie bij aan de doelstellingen van degenen waar ze voor bedoeld is? Mijns inziens moet toezicht met passie dáárover gaan.

## Derde laag

Met het begrip derde laag verwijs ik naar de achterban: de leden, een vertegenwoordiging van de doelgroep, het parlement, of wat voor naam men het ook wil geven. De term *derde* laag is vooral ingegeven door de discussie over *one-tier* of *two-tier* modellen. In organisaties met een achterban moet er een derde *tier* worden onderscheiden: de mensen waar het om gaat. Zij behoren een cruciale rol binnen de organisatie te spelen, want alleen zij weten wat zij van hun corporatie verwachten.

---

<sup>1</sup> Gert van Dijk begeleidde onlangs het legitimatie project van Aedes vereniging van woningcorporaties en publiceerde in dat kader het essay *Legitimatie: naar een hernieuwing van balans*, Aedes, Den Haag, 2016.

In dit essay gebruik ik de term derde laag zonder verder in te gaan op de formele positionering van die derde laag in de statuten of anderszins. Ik pleit hier ook niet voor een revival van de vereniging.

De cruciale rol van deze derde laag in organisaties en ondernemingen met een achterban geeft vaak aanleiding tot misverstanden. Vooral rond invloed en zeggenschap. Over het algemeen zal het zo zijn dat de derde laag geen toezicht houdt op het bestuur en evenmin op de stoel van het bestuur gaat zitten. Maar tegelijk moet ze in laatste instantie toch echt beschouwd worden als hoogste orgaan in de zeggenschapshiërarchie: de derde laag behoort het laatste woord te hebben. Het is geen vrijblijvend klankbordgroepje.

Deze stelling heeft vergaande consequenties voor het functioneren van toezichthouders (RvC/RvT) binnen maatschappelijke organisaties: zij dienen er óók op toe te zien dat de interne democratie naar behoren functioneert. Dat is te meer van belang waar veel bestuurders die derde laag maar hinderlijk vinden.

## Democratische legitimering

Corporaties werden veelal opgericht als verenigingen. Helaas zijn ze afgelopen decennia in hoog tempo omgevormd tot stichtingen. We mogen stellen dat dit het gevolg was van het niet functioneren van 'de derde laag'. Van belang was ook dat veel bestuurders de derde laag niet zagen als een *asset*, maar als een lastige, complicerende factor. Met het omzetten van verenigingen naar stichtingen verdween de algemene ledenvergadering als derde laag. Ook veel scholen en zorginstellingen zijn op een soortgelijke wijze getransformeerd.

Parallel – of misschien wel voorafgaand – aan deze ontwikkeling was er sprake van een 'verstatelijking' van corporaties. In de geest van de verzorgingsmaatschappij ging de overheid in regelgeving en financiering het voortouw nemen met betrekking tot de huisvesting van mensen en gezinnen die daar zelf niet toe in staat zijn en het beheer van het betreffende vastgoed. De vraag rijst dan ook hoe soeverein Bestuur en Raad van Commissarissen in een woningcorporatie zijn. Kan er überhaupt sprake zijn van democratische legitimering in een organisatie waar de overheid zó nadrukkelijk de spelregels bepaalt?

Ik ben me er daardoor ook van bewust dat mijn voorstellen hierna steeds weer aan wet en regelgeving zullen moeten worden getoetst, in het bijzonder aan de Woningwet en de Overlegwet huurders verhuurder. Artikel 31 van de Woningwet stelt dat de commissarissen zich hebben te richten 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. Ik draai de volgorde om: het belang van de betrokken belanghebbenden is primair. Dat bepaalt het maatschappelijk belang en de bestaansreden van de instelling en het bedrijf dat die uitoefent.

Democratische legitimering veronderstelt een betrokken achterban van belanghebbenden. Daarbij speelt vertrouwen in de organisatie en de besturing ervan een groet rol. Vertrouwen leidt tot acceptatie en psychologisch eigenaarschap en draagt bij aan sociale samenhang. En sociale samenhang (sociaal kapitaal) is weer van belang om mensen ertoe te brengen hun eigen situatie en handelen in verband te brengen met het grotere geheel waarvan ze deel uitmaken. Men kwalificeert zich - ook in de zin van zelfwaardering - als achterban. Mensen kunnen zich pas als achterban gedragen als ze het gevoel hebben dat ze een volwaardige rol spelen in dat grotere geheel. Pas dan stellen ze zich een vraag als 'wie willen we zijn als vereniging, corporatie of community?' Een achterban die zó functioneert geeft bestuurders zowel de opdracht als de ruimte om te handelen en de gelegenheid om daar verantwoording over af te leggen.

Het creëren en in stand houden van een dergelijke achterban vraagt veel van het functioneren en het in stand houden van wederzijds vertrouwen bij zowel bestuurders als derde laag.

## Disciplineren van ondernemingen: ‘voice’ of ‘exit’, democratisch of door de markt?

Om de ‘macht’ van de achterban dan wel de werking van democratische disciplineren nader te duiden is het zinvol stil te staan bij de dichotomie *voice en exit*, zoals dat is geïntroduceerd door A.O. Hirschman<sup>2</sup>. Ontevreden klanten kunnen op twee manieren reageren: ze lopen weg (exit) of ze gaan de discussie aan (voice).

*Exit* is het mechanisme dat centraal staat in de theorie van de vrije markt. Als een bepaalde marktpartij niet goed functioneert lopen de partners (klanten, werknemers, leveranciers, financiers) weg naar een andere marktpartij. Dit mechanisme veronderstelt dat betrokkenen de technische en emotionele mogelijkheid hebben om van partner te wisselen.

In de praktijk des levens is zo’n ‘exit’ zelden voor de hand liggend. Soms is er domweg geen alternatief aanwezig of is zo’n alternatief te duur. Maar meestal is het bezwaar er een van loyaliteit: voor wie zijn levenssituatie (partner, burens, wijk, geloof, land) omarmt is weggaan (exit) geen wenselijk alternatief. Voor hen is het een prioriteit om de bestaande relaties continuïteit te kunnen geven. En dat vergt dat zij invloed kunnen uitoefenen op de situatie waarin ze leven. En omdat anderen in dezelfde relatie, wijk, geloof of land er anders over kunnen denken is er geen andere weg dan een (democratische) dialoog of discussie om een uitweg te vinden. Mocht dat allemaal mislukken dan is vertrekken, dan is ‘exit’ de laatste mogelijkheid. Maar als we het bijvoorbeeld op wonen betrekken: sociaal-emotioneel zal dat vaak een verdrietige laatste stap zijn. Voice is geen gemakkelijke route. Het vergt van alle partijen inspanning: denken, meedenken, luisteren, beargumenteren. Maar in tegenstelling tot het exit-mechanisme (het bevalt me niet: ik ben weg) staat de existentiële vraag centraal: waarvoor en voor wie waren we ook al weer opgericht? Alleen de derde laag, de achterban, mag die vraag beantwoorden.

## Doelarticulatie

De essentie van de rol van de derde laag is het articuleren van de rauwe werkelijkheid zoals zij die ervaren. De beleving van de achterban moet van buiten naar binnen gebracht worden. En dat is niet alleen een kwestie van roepen, maar het moet ook onderling besproken worden. De bedoeling is immers dat er een beeld naar voren komt dat de achterban in zekere breedte begrijpt en herkent en waar het bestuur vervolgens mee aan de slag zou kunnen.

Zeer uitdrukkelijk heb ik het hier over een proces dat door de achterban gedragen wordt. Hun werkelijkheid is het uitgangspunt. Maar al te vaak worden raden van huurders, cliënten etc.– vaak met de beste bedoelingen – door het bestuur overvoerd met informatie en de mogelijkheid daar vragen over te stellen. Het resultaat is éénrichtingsverkeer van bestuur naar achterban in plaats van andersom. Voor bestuurders die bang zijn voor de achterban is dat een ideale methode om de achterban een bijrol te laten vervullen. Of nog erger: de achterban te zien als ambassadeurs die het beleid naar de rest van de achterban moeten verkopen. Kern moet zijn dat de derde laag een gesprek voert over ‘wat en wie willen we zijn?’ en ‘doen we nog waartoe we zijn opgericht?’

---

<sup>2</sup> A.O. Hirschman, 1970. Exit, voice, and loyalty - responses to decline in firms, organizations, and states. Harvard UP, Cambridge, Mass.

Uit angst dat in de derde laag meningen opkomen die niet in lijn zijn met de bestuurlijke strategie wordt in menig organisatie zijn invloed beteugeld met een veelheid aan soms ingenieuze juridische structuren en constructies. Het hoeft geen betoog dat op die manier een eind wordt gemaakt aan vertrouwen en sociaal kapitaal.

## Sociaal kapitaal als voorwaarde voor voice

R. Putnam<sup>3</sup> introduceerde het begrip 'linking social capital': de kwaliteit of capaciteit van een achterban om gezamenlijk iets te bereiken of in stand te houden. Er is sprake van sociaal kapitaal als belanghebbenden bereid zijn zich actief in te zetten voor het collectief. Sociaal kapitaal is in essentie gefundeerd op deze algemene wil: we willen het geheel bewaren.

Het hoeft geen betoog dat het effectueren van een voice-mechanisme moeilijker is naarmate er minder sprake is van een homogene groep. Essentieel is dat individuele belangen en identiteiten steeds worden getoetst en daarbij blijken te botsen met het collectieve belang.

In het ideale *voice*-mechanisme wegen betrokkenen het individuele belang af tegen het collectieve belang in relatie tot de buitenwereld. Bij woningcorporaties speelt de vraag of er alleen gekeken wordt naar het belang van de zittende huurders of ook naar het belang van de toekomstige bewoners. Centraal staat de vraag naar de relaties van het collectieve belang tot de buitenwereld. In het debat groeit inzicht in de relatie tussen individuele belangen en de belangen van het collectief. De meerderheid zoekt met minderheden naar een *modus vivendi*. Beslissers krijgen via dit voice proces inzicht in de achterban. Omgekeerd weet de achterban zich erkend om in volwaardigheid een rol te spelen. Die volwaardigheid wordt sterk beïnvloed doordat de achterban toegang heeft tot de bestuurders. Men hoort en kan erbij. Bestuurders en achterban behoren tot dezelfde groep en netwerken. Het debat is toegankelijk. Het onderhandelbaar alternatief is een wenkend perspectief voor iedereen.

Deze wijze van *voice* is eerder een wenkend perspectief dan een weergave van de werkelijkheid. Zowel de corporaties (en met hen alle maatschappelijke organisaties) als de huurders zijn kind van de verzorgingsstaat en het daaropvolgende neoliberalisme. Als we iets hebben afgeleerd is het zelforganisatie en voeren van regie van onderop. De huurders zitten nog veelal in de modus van afhankelijkheid en de corporaties draaien volop mee in wat Steven de Waal het polderpaternalisme noemt<sup>4</sup>. Commissarissen moeten nadenken of dat zo moet blijven of dat ze vinden dat de organisatie terug moet naar de oorsprong, naar de bedoeling. En ja, dan is er een lange weg te gaan.

De ultieme basis van democratische disciplineren veronderstelt dat kennis vrij toegankelijk is en de derde laag een goede representatie vormt van de diversiteit in de achterban. In praktijk valt dat tegen. Het is met name niet reëel om van alle belanghebbenden te verwachten dat zij zich kunnen aanpassen aan snel veranderende opvattingen en omstandigheden in onze samenleving. Er is met andere woorden een tweede groep die minder goed in staat is om het geheel te overzien en daarop te reflecteren, maar die niettemin bereid is de lokale of groepsidentiteit in het grotere geheel te bevestigen. Zij hebben oog voor (andere) minderheden. Zeker als ze daarop aangesproken worden.

Een derde groep is sterk geneigd zich te isoleren in een groepscultuur die bevestigd en beschermd moet worden. Men heeft minder vertrouwen in de ander. Er is nauwelijks bereidheid inspanning te leveren voor het collectief, maar eigenlijk ook niet voor bescherming van de eigen belangen. Er is

---

<sup>3</sup> Putnam, R. (2000), *Bowling alone, the collapse and revival of civic America*, New York: Simon & Schuster.

<sup>4</sup> Waal, S.P.M. de (2015), *Burgerkracht met Burgermacht; Het einde van de maatschappelijke onderneming en het polderpaternalisme*, Den Haag, Boom|Lemma

geen enkele affiniteit met bestuurskringen. Naast het bovenstaande wil ik me wagen aan nog een andere indeling, met op de eerste, wellicht meest bekende plaats de mensen uit een geletterde cultuur: mensen die bovengemiddeld in staat zijn tot abstractie en tot het voeren van een dialoog in beleidstermen. Mensen die meer een beeldcultuur dan een geletterde cultuur vormen nemen op een andere manier deel aan het *voice*-proces. Probleemstelling en oplossing worden wel genoemd maar in mindere mate door een redeneerlijn met elkaar verbonden dan in een geletterde cultuur. De reacties op gebeurtenissen en uitspraken zijn sneller, meer intuïtief maar minder rationeel herhaalbaar. Er is ook een groep waarin wantrouwen en onmacht de boventoon voert. De mogelijkheid c.q. de bereidheid om zich op de hoogte te stellen van externe feiten is gering. Wantrouwen bevordert de roep om toezicht. Omdat in praktijk de nieuwe toezichthouders uit dezelfde geletterde elite komen doet meer toezicht het vertrouwen echter niet toenemen. Tenslotte is er de groep die wel de capaciteiten heeft om het grotere geheel te overzien, maar niettemin het politieke proces van de zijlijn blijft gadeslaan. Men waagt zich er niet aan. Het vertrouwen in democratie is gering. Men geeft soms wel adviezen, maar men participeert niet in het *voice* proces.

Beide indelingen overlappen elkaar niet. Dat betekent een extra complicatie om *voice*-processen in goede banen te leiden. Voor veel organisaties met een achterban is de betrokkenheid van de achterban meestal onvoldoende om vernieuwingen van onderop te mogen verwachten. De conclusie moet dan ook luiden dat het bestuur van de organisatie moet investeren in het sociale kapitaal en het *voice*-proces met alle kracht zal moeten bevorderen.

## Hoe de derde laag laten functioneren?

Er bestaan veel misverstanden inzake het functioneren van een democratische derde laag. Toegepast op de corporatie zou ik daarom willen beginnen met drie ontkenningen:

1. Nee, de derde laag is geen bestuur.
2. Nee, de derde laag is geen toezichthouder.
3. Nee, de derde laag is geen adviesorgaan.

Hoe zit het dan wel?

De derde laag van een op *voice* gedisciplineerde organisatie heeft als centrale opdracht te toetsen of de belangen van de belanghebbenden voldoende in het centrum van de aandacht van bestuur en management staan.

De meest cruciale taak is daarbij dat leden van de derde laag zich representanten weten van de achterban en vanuit die optiek de rauwe werkelijkheid van buiten naar binnen brengen. Met rauw bedoel ik dan niet dat er bloed uit moet sijpelen, maar dat er in eigen woorden, zonder bestuurlijke opsmuk, reële ervaringen of ervaren problemen ter tafel komen. Het gaat niet primair om eigen meningen, eigen oplossingen of eigen oordelen over beleidsnotities maar om de ongepolijste werkelijkheid van de doelgroep. Een unieke rol van de derde laag is kennis in de organisatie brengen die er zonder de achterban niet zou zijn. Niet dat ik de illusie heb dat de leden van de derde laag zo verschrikkelijk deskundig en origineel zijn – het meeste zal in kringen van bestuur, en management al lang ‘beleidsmatig zijn opgepakt’ zoals dat in het jargon heet. Maar als het gaat om fine-tunen zijn juist de reële praktische ervaringen veelal de hoofdzaak.

Hoe doe je dat? Als lid van de derde laag in de governance heb je in de eerste plaats een representatieve taak. Je praat niet alleen namens jezelf.

Leden van de derde laag bereiden zich voor door hun licht op te steken in kringen van hun achterban. De volgende cruciale stap is dat de ervaren werkelijkheid wordt besproken en gewogen. Wat vinden

we als derde laag als geheel? Hebben we een relevant probleem te pakken? Die weging vindt plaats in een debat tussen de leden van de derde laag onderling. Het vergaderproces wordt dus niet gedomineerd door het verwerken van informatie van de organisatie, maar door het verwerken van de informatie uit eigen kring. Dáár zit immers de eigenstandige meerwaarde van de achterban, en dáár zit de extra informatie waar de organisatie mee aan de slag zal moeten. Dat debat binnen de achterban acht ik van onvervangbare betekenis.

De meeste derde lagen zijn groter dan 20 personen, zodat alleen plenaire vergaderingen niet voldoen. Kennis wordt gevormd door uitwisseling van visies en door discussie in kleinere kring. Na enkele rondes van discussie in groepen worden de assen waarlangs men mogelijke nieuwe activiteiten afzet, voorzien van weging en commentaar. Van belang is het besef dat de uitwisseling van visies en gedachten niet noodzakelijk tot een eensluidende conclusie hoeft te leiden. Gezien de specifieke rol van een derde laag is het zelfs niet wenselijk om tot een conclusie te komen. Tegenstrijdige opmerkingen en belangen zullen het creatieve proces in de organisatie eerder gunstig beïnvloeden dan in de weg staan.

Het is natuurlijk van groot belang dat de beraadslagingen van de derde laag worden bijgewoond door het bestuur, het management en medewerkers van de organisatie. Maar die moeten niet dominant aanwezig zijn, de derde laag is primair een zaak van de derde laag zelf.

Gezien de specifieke rol van de derde laag moet deze naar mijn mening niet worden geleid door een voorzitter van de RvC (of de bestuurder). Een dergelijke rolvermenging werkt niet. De derde laag is eigenstandig en beoordeelt ook zichzelf. Dat verdient een onafhankelijk voorzitter die geen ander belang heeft dan de derde laag goed te laten functioneren.

## Macht is een lege plaats

Voor mensen die houden van een robbertje knokken is mijn verhaal wellicht teleurstellend. In mijn do's en dont's heb ik pogen in te bouwen dat de derde laag geen arena wordt van wij tegen zij: van leden tegen het bestuur of tegen het management van de organisatie. Daar gaat het namelijk niet om. In een op *voice* gedisciplineerde organisatie is elke *exit* eigenlijk een nederlaag; dan geldt de uitdrukking dat macht een lege plaats is. De meeste woningcorporaties hebben de stichtingsvorm en de stichting is van niemand in het bijzonder. Het is een vermogen in een dode hand. Alle stakeholders zijn verantwoordelijk, maar niemand kan over het geheel beschikken. Het is ondeelbaar. Maar het feit blijft dat de achterban moet kunnen ingrijpen als dat nodig is. Anderzijds is het onwenselijk dat de derde laag het werk van professionals en de benoemde toezichthouders nog een dunnetjes over gaat doen. Schoenmaker hou je bij je leest. Je hoeft niet zelf ook nog eens de jaarcijfers te controleren, je hoeft het werk van de RvC niet over te doen.

Maatschappelijke organisaties die noch een reële *exit*-mogelijkheid hebben, noch op *voice* zijn ingesteld - zoals woningcorporaties, zorginstellingen en in iets mindere mate scholen - verzeilen veelal in een situatie waarin de Raad van Commissarissen de rol is gaan vervullen die eigenlijk aan de achterban zou moeten zijn. Daarmee is macht niet langer een lege plaats, maar is er sprake van oppermachtige toezichthouders die een dubbelrol vervullen. Naar mijn wijze van zien is dat een zeer ongewenste ontwikkeling. Met name in woningcorporaties en ook in de financiële sector heeft dit ertoe geleid dat mensen voor wie het allemaal bedoeld was deze organisaties als vreemden zijn gaan beschouwen. Voor deze organisaties acht ik een goed functionerende derde laag een zeer belangrijke *asset*.

In dit essay leg ik de nadruk op het primaire proces van de derde laag: het van buiten naar binnen brengen van de rauwe werkelijkheid en het wegen daarvan in een bijeenkomst van de leden van de

raad die de derde laag vertegenwoordigt. Ontmoetingen blijven magische momenten, daar kan geen online toepassing tegenop. Daarnaast (niet in plaats daarvan) kunnen medewerkers van de organisatie met eigentijdse methoden zoals slim gebruik van social media, verbindingen leggen, oplossingen toetsen en met innovatieve ideeën komen. Hierbij kan worden gedacht aan diensten en producten die op basis van wederkerigheid met de communities in de groep van direct belanghebbenden tot stand kunnen worden gebracht. Dat kan bij een goed functionerende derde laag binnen heel korte tijd.

## **‘Alles wat je voor mij doet, zonder mij, doe je tegen mij.’ – Centraal Afrikaans spreekwoord**

Hoe kom je aan de personen die de derde laag invulling gaan geven? Op basis van culturele, demografische, regionale en immigratieachtergronden van de achterban kan mogelijk worden vastgesteld hoe het vertegenwoordigend orgaan eruit moet zien. Een mogelijkheid is gestratificeerd loten, in de zin dat je personen uit de onderscheiden groepen loot, zodanig dat ‘de derde laag’ representatief is voor de onderscheiden groepen. Belangrijke strata zijn: man-vrouw verhouding, leeftijdsopbouw, regio of wijk, diverse immigratieachtergronden. Loting zou in elk geval zodanig moeten worden toegepast dat geen van de eerder onderscheiden groepen wordt uitgesloten. Loting heeft verder het voordeel dat alle belanghouders even ver afstaan van ‘de derde laag’, loting is zonder aanzien des persoons.

In dit verband kan de vraag worden gesteld of je je loting niet simpelweg mag weigeren: ‘Leuk die derde laag, maar mij niet gezien...’? Uiteraard kunnen er gegronde redenen zijn waarom iemand deze taak niet op zich kan nemen, echter de beschreven taak in de derde laag is een zaak van wederkerigheid tussen huurders/bewoners en de corporatie. In elk huurcontract zou deze taak als standaardverplichting moeten zijn opgenomen. Kortom weigeren is niet aan de orde, tenzij bijzondere omstandigheden daartoe dwingen. De beoordeling van die omstandigheden is aan de derde laag. Je bijdrage is een vorm van burgerlijke dienstplicht. Zo simpel is het. Hiertegenover staat een redelijke vergoeding en de zittingsduur is beperkt.

Wat betreft de zittingstermijn is mijn ervaring dat mensen veelal aan een veel langere zittingstermijn de voorkeur geven dan wenselijk is voor de in dit essay benoemde taken van ‘de derde laag’. Een lange zittingstermijn is niet wenselijk, omdat de leden van de derde laag gemakkelijk vervallen in de rol van adviseur, mede-toezichthouder en zelfs medebestuurder. In veel gevallen kunnen te goede relaties ontstaan met medewerkers, het management en het bestuur. Ook de frisheid en originaliteit nemen in praktijk snel af. Dit lijkt het gevolg te zijn van de zware taak van de derde laag om zelf een agenda te vullen. Toezichthouders worden voortdurend gevoed door de dynamiek van de organisatie en haar bestuur. De derde laag brengt zelf nieuwe feiten aan en bespreekt die. Na enkele rondes vallen vertegenwoordigers gemakkelijk in herhaling en gaan hun stokpaardjes berijden. Vanzelfsprekend is een voordeel van een langere zittingstermijn dat men meer zicht krijgt op de governance, de strategie en de beperkingen. Het is echter de vraag of dat wel een doel moet zijn. Ik meen van niet. Het is belangrijker dat de derde laag de rauwe werkelijkheid van buiten naar binnen brengt – en daarin serieus genomen wordt! – dan dat ze onderdeel zou gaan uitmaken van het bestuurlijk circuit.

Natuurlijk moet de derde laag optimaal geïnformeerd worden. Een onafhankelijke voorzitter zal daarop moeten toezien. Maar hij moet daarbij ook in de gaten houden dat die informatievoorziening de leden van de derde laag niet afleidt van hun eigenlijke taak, namelijk toetsing van de impact van

de organisatie op de behoeften die in de rauwe werkelijkheid worden ervaren.

Ik pleit voor een maximale zittingstermijn van drie jaar, uiteraard zonder mogelijkheid van (aansluitende) herbenoeming. Dit houdt in dat elke jaar een derde van de derde laag aftreedt – en toetreedt.

## Tenslotte

Binnen de strakke kaders van de Woningwet past geen oproep om de vereniging terug te brengen of de bestuurder door de derde laag te laten benoemen. Maar de wet staat niet in de weg aan het vormen van een derde laag! Sterker nog: de legitimatie van de woningcorporatie staat of valt met een goed functionerende derde laag. Ieder alternatief is in mijn ogen een lapmiddel.

Dit essay wil dan ook een oproep zijn aan VTW en Aedes om eendrachtig ervoor te zorgen dat een effectieve derde laag in woningcorporaties wordt gerealiseerd. Een debat hierover in kringen van toezichthouders en bestuurders is van primair belang. Echter zal dit debat ook het vervolg dienen te krijgen in kringen van politiek en overheid omdat het maatschappelijk belang in het geding is.

De derde laag brengt de ‘rauwe werkelijkheid’ binnen zodat deze mee wordt gewogen in de besluitvorming. De raad van commissarissen moet borgen dat die derde laag voluit kan functioneren en effectief is. Daarvoor is nodig dat de leden van de raad de ‘rauwe werkelijkheid’ kunnen verstaan en kunnen betrekken bij hun toezichthoudende rol. Dan kun je met recht spreken van toezicht met passie!