



> ONDER DE LOEP

**De ontwikkeling van het intern toezicht
bij woningcorporaties 1993-2013**

- + **Randvoorwaarden goed intern toezicht bij woningcorporaties**
- + **Aanbevelingen verbetering kwaliteit intern toezicht**

ONDER DE LOEP

**DE ONTWIKKELING VAN HET INTERN TOEZICHT
BIJ WONINGCORPORATIES 1993-2013**

Colofon

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

Foto omslag: ©iStockphoto.com/nlshop

Ontwerp: Coers en Roest ontwerpers bno drukkers BV, Arnhem

Druk: Zoeterhage, Zoetermeer

ISBN/EAN: 978-94-91008-14-6

1e druk: december 2013



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
1. Op eigen benen	6
- Op afstand van de Rijksoverheid	6
- Private instellingen met een publieke taak	6
- Start van het intern toezicht	7
2. Het object van intern toezicht	9
- Prestatievelden zonder maatstaven. Hoe wordt intern toezicht gehouden?	9
- Intern toezicht moet beter, maar hoe?	10
- Zelfregulering: de sector neemt de handschoen op	10
- Meer aandacht voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid	11
3. Professionalisering van het toezicht	12
- De maatschappelijke discussie over corporaties en het intern toezicht	12
- Toezicht vanuit een visie; professionalisering en legitimiteit	13
- Toezicht en de relatie met belanghouders	15
- Toezicht en integriteit	17
- Toezicht met een Governancecode	18
4. Tot slot: het intern toezicht op de goede weg	20
BIJLAGE 1: Overzicht geraadpleegde rapporten	22
BIJLAGE 2: Randvoorwaarden goed intern toezicht bij woningcorporaties	29
BIJLAGE 3: Aanbevelingen verbetering kwaliteit intern toezicht woningcorporaties	31



VOORWOORD

In april 2013 is de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties officieel ingesteld. De commissie onderzoekt de opzet en het functioneren van het stelsel van woningcorporaties. Intern toezicht is hier een onderdeel van.

De Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) wil vanuit haar verantwoordelijkheid als beroepsorganisatie, belangenbehartiger en bewaker graag een bijdrage leveren aan de discussie over het stelsel en de rol van het intern toezicht. De centrale vragen hierbij zijn: op welke wijze heeft het intern toezicht bij woningcorporaties zich sinds de jaren '90 van de vorige eeuw ontwikkeld? Wat is daarop van invloed geweest?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, heeft de VTW 52 rapporten¹ bestudeerd waarin dit thema direct of indirect aan de orde komt. Rapporten van onder andere het CFV, het WSW, ministeries, de Algemene Rekenkamer en nog veel meer. Allemaal over intern toezicht, hetzij bij woningcorporaties, hetzij in de semipublieke sector. De rapporten zijn vaak een weerslag van het denken in de maatschappij over toezicht in de loop van de tijd, soms ook vooruitlopend op latere ontwikkelingen en ideeën over corporaties en toezicht.

Dit essay is gebaseerd op de conclusies en aanbevelingen die uit deze rapporten zijn voortgekomen. Aanbevelingen die zich vaak richten tot de minister die systeemverantwoordelijkheid draagt voor de corporaties: achtereenvolgens VROM, WWI, BZK en Wonen en Rijksdienst.

Opvallend daarbij is dat het de sector zelf is geweest die meestal de handschoen heeft opgepakt om de kwaliteit van het interne toezicht verder te verbeteren en te professionaliseren.

In dit essay wordt beschreven hoe een voor corporaties nieuw fenomeen – het intern toezicht – tegen de achtergrond van een wisselend maatschappelijk en politiek decor en wisselende verwachtingen, zich betrekkelijk snel in de goede richting heeft ontwikkeld.

Dit essay wordt aan de leden van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties aangeboden.

Heino van Essen, voorzitter VTW

Albert Kerssies, directeur VTW

¹ Bijlage 1 geeft een overzicht van de geraadpleegde rapporten.



1. OP EIGEN BENEN

Op afstand van de Rijksoverheid

Verzelfstandiging en decentralisatie van beleid zijn sleutelwoorden in de politiek vanaf het einde van de jaren '80 van de vorige eeuw. Volkshuisvesting neemt in die tijd ongeveer 10% van de Rijksbegroting voor zijn rekening.

In 1993 komt daar een einde aan: met de invoering van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) breekt een nieuwe fase in de geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland.

Twee jaar later worden de woningcorporaties – van oudsher private instellingen – als gevolg van de zogenaamde Bruteringswet financieel geheel onafhankelijk van de overheid en daarmee 'op afstand geplaatst' van het Rijk. De bruteringsoperatie omvat een eenmalige financiële afrekening met de sector. De corporaties krijgen de reeds voor toekomstige jaren toegekende subsidies contant uitbetaald in ruil voor afbetaling van de leningen die de corporaties in de jaren daarvoor bij het Rijk hebben afgesloten. De corporaties worden op eigen benen gezet: zonder verdere financiële steun van de overheid kunnen corporaties exploiteren en investeren.

De terugtrekkende overheid is dan al een paar jaar zichtbaar, de Bruteringswet is daar de afsluiting van. In 1983 wordt het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) opgericht. Financiering en subsidiëring verlopen niet meer via de overheid, maar via de kapitaalmarkt met borging van de overheid. Ook de oplossing van financiële problemen bij individuele corporaties is sinds 1988 geen zaak van de overheid meer: de heffing voor te saneren corporaties verloopt via het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en wordt in principe betaald door alle corporaties. In 1988 worden delen van het financieel toezicht op de corporaties overgedragen aan het CFV. Het CFV is een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Eventuele sancties die uit dat toezicht voortvloeien, blijven bij de minister. Door uitbreiding van de faciliteiten door het WSW kunnen corporaties tot op de dag van vandaag voor nieuwbouw-, renovatie- en onderhoudsprojecten en herfinanciering geld blijven lenen tegen gunstige condities.

Private instellingen met een publieke taak

De corporaties zijn onderdeel van de semipublieke sector. Een sector waarvan de commissie Halsema in september 2013 overigens constateert dat er geen definitie van bestaat². In het geval van de woningcorporaties geldt het 'publieke' deel vooral de

² Een lastig gesprek - Rapport Commissie Behoorlijk Bestuur, september 2013, p. 9.

kernopdracht: zorgen voor kwalitatief goede en betaalbare sociale huurwoningen. Maar in feite is alles privat: er is geen structurele financiering vanuit het Rijk, de sector staat onderling borg - weliswaar met achtervang van de overheid - voor financiële risico's en de taakomschrijving biedt ruimte voor ondernemerschap op het grensvlak van sociale woningbouw en maatschappelijk en commercieel vastgoed. De extern financieel toezichthouder CFV valt als ZBO direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De woningcorporaties zijn vanaf hun oprichting private instellingen met een publieke taak, wat later wordt omschreven als een "maatschappelijke onderneming". De minister houdt volkshuisvestelijk en rechtmatig toezicht op individuele corporaties en bewaakt de werking van het gehele systeem waarbinnen corporaties opereren.

Start van het intern toezicht

Met de invoering van het BBSH in 1993 wordt de instelling van een Raad van Toezicht (RvT) of Raad van Commissarissen (RvC)³ bij iedere corporatie verplicht. Voor corporaties is dat een nieuw fenomeen. De overheid houdt vanaf dit moment achteraf toezicht op de corporaties. Een nieuw orgaan is nodig om het eerstelijns toezicht vorm te geven. Dat wordt het interne toezicht door de RvT / RvC.

In het BBSH is globaal beschreven wat het intern toezicht betekent. Zo moet de intern toezichthouder 'voortdurend toezicht kunnen uitoefenen'. Ook kent het BBSH bepalingen over de bevoegdheden, zoals de mogelijkheid om besluiten van het corporatiebestuur te schorsen en de opdrachtverlening aan de accountant. De taken en positie van de intern toezichthouder worden ontleend aan het Burgerlijk Wetboek, artikel 140 lid 2, waarin wordt gesteld dat de Raad van Commissarissen toezicht houdt, maar ook advies geeft. Daarnaast geeft het Burgerlijk Wetboek aan de Raad van Commissarissen een aantal bijzondere taken waarvan de werkgeversrol naar het bestuur een belangrijke is. Het is aan de Raden van Toezicht om deze drie taken: toezichthouder, klankbord en werkgever inhoud en gestalte te geven.

Met name het zoeken naar evenwicht tussen maatschappelijke doelstellingen en financiële continuïteit maken de rol van de intern toezichthouder complexer dan bij commerciële bedrijven. De behoefte aan professionalisering is dan ook groot. Zowel Aedes als de externe toezichthouders ontwikkelen hier in adviesrapporten ideeën over. Daarnaast start de Algemene Rekenkamer in 1998 een reeks jaarlijkse rapportages over verantwoording en toezicht bij op afstand geplaatste 'Rechtspersonen met een Wettelijke Taak'. In de ogen van de Algemene Rekenkamer vallen corporaties onder dat begrip.

³ De termen Raad van Toezicht en Raad van Commissarissen worden in deze publicatie beide gebruikt.

Aanvankelijk richtten de rapporten zich op de basale vragen zoals de plek binnen het bestuurlijk systeem en de bevoegdheden van de RvT. In het rapport van de Commissie Glasz⁴ wordt bijvoorbeeld een pleidooi gehouden voor een *two tier* bestuursmodel zoals dat ook voor structuurvennootschappen is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. De commissie komt ook met een uitgewerkt standaardreglement voor de Raad van Toezicht. Kernelementen hierin zijn integriteit, transparantie en het afleggen van verantwoording. Dit reglement vormt jarenlang de basis voor de inrichting van de meeste Raden van Toezicht. Het reglement adresseert basale vragen die in de beginjaren spelen, zoals het contact met de accountant, belangenverstremgeling, zittingstermijnen en benoemingsprocedures.

⁴ Naar professioneel toezicht - Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes, 1998.



2. HET OBJECT VAN INTERN TOEZICHT

De vraag die in alle rapporten over intern toezicht centraal staat, is: welk belang staat voorop? Dit geldt overigens voor alle semipublieke sectoren. Voor de corporatiesector vloeien uit die vraag vervolgvragen voort: wat is het domein en wat is de opdracht van de corporatie?

Prestatievelden zonder maatstaven. Hoe wordt intern toezicht gehouden?

In de BBSH zijn regels opgesteld, maar zoals uit diverse rapporten blijkt, zijn deze behoorlijk vaag. Hoe kunnen deze regels worden ingevuld? En valt er goed toezicht te houden op basis van de bestaande wet- en regelgeving?

In 2003 concludeert onderzoeksinstituut Nyfer in opdracht van het WSW dat de zogenaamde 'prestatievelden'⁵ in het BBSH te vaag zijn gedefinieerd⁶. Nyfer schrijft: "In het BBSH zijn zes 'prestatievelden' aangegeven. Deze velden zijn echter zo breed en algemeen geformuleerd, dat daar nauwelijks prestatie maatstaven uit volgen. Bovendien wordt niet aangegeven wat het relatieve belang van de verschillende doelstellingen is".

Het is niet het eerste signaal dat er een aanpassing nodig is in het wettelijke kader waarbinnen de corporaties opereren. Al eerder wordt onderkend dat de onduidelijkheid van het BBSH voor dilemma's bij het toezicht zorgt. Al in 1996 rapporteert de Algemene Rekenkamer⁷ over de 'spagaat' van het intern toezicht. In 1998 is het de commissie Glasz die hier ook op ingaat en schrijft dat de combinatie van 'de tucht van de markt' met de gewenste maatschappelijke verantwoording hoge eisen aan het toezicht stelt⁸. Ook constateert Glasz dat de professionalisering van het intern toezicht achterblijft bij de professionalisering van het management van corporaties. Het zal dan nog vier jaar duren voor met de oprichting van de VTW het thema 'professionalisering' serieus wordt opgepakt.

Het CFV constateert in 2003 dat het interne toezicht vooral richt op financiële zaken, niet of nauwelijks op volkshuisvestelijke onderwerpen⁹. Maar in die jaren blijft het bij de constatering dat op beide terreinen nog een uitdaging ligt.

⁵ Het BBSH noemt zes prestatievelden (verantwoordingsvelden): kwaliteit van de woningen; verhuur van de woningen; betrekken van bewoners bij beleid en beheer; financiële continuïteit; leefbaarheid; wonen & zorg.

⁶ Het zekere voor het onzekere - Financiële en maatschappelijke observaties voor Woningcorporaties, Nyfer i.o.v. WSW, 2003, p. 54.

⁷ Toezicht Woningcorporaties - Rapportage over Besluit Beheer Sociale Huursector, Algemene Rekenkamer, 1996.

⁸ Naar professioneel toezicht - Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes, 1998.

⁹ Tussen regels en rolopvatting, rapport over professioneel intern toezicht, Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2003.

Intern toezicht moet beter, maar hoe?

Niet alleen de wettelijke kaders om goed toezicht te kunnen houden, zijn te vaag. Er ontstaat geleidelijk een spanning tussen de maatschappelijke (volkshuisvestelijke) en commerciële (financiële) doelstellingen, die bij het interne toezicht voor problemen zorgt.

In die jaren volgt een stroom van publicaties. Opvallend is dat er niet voor structurele aanpassingen wordt gepleit. Zo schrijft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2004 dat het toezicht een sterk technocratisch karakter heeft gekregen door gebrek aan een normatieve discussie over de opdracht aan de sector¹⁰. De Sociaal Economische Raad (SER) stelt in 2005 dat de maatschappelijke prestaties te weinig transparant en onvoldoende meetbaar zijn. In hetzelfde jaar concludeert de VROM-Raad dat sinds de bruteringsoperatie de vrijblijvendheid is gegroeid. De corporaties zijn 'noch onderworpen aan de tucht van de markt, noch aan die van de overheid'¹¹. De VROM-Raad typeert deze hybride positie van corporaties dan nog als een kracht, maar bevestigt (en accepteert) wel dat de hybride vorm tot permanente vragen over de afbakening van werkerrein en speelveld leidt. En daarmee tot onduidelijkheid voor het interne toezicht.

Zelfregulering: de sector neemt de handschoen op

De sector ziet in zelfregulering de oplossing voor de losse wettelijke kaders. Vragen over onder meer de precieze taakopvatting en invulling van het interne toezicht moeten door gedragscodes, benchmarks en andere regelingen door de sector zelf worden opgelost. In 2006 stelt de Algemene Rekenkamer min of meer hetzelfde: 'bij een gemengd publiek-privaat profiel is een complex toezicht- en verantwoordingsmanagement onvermijdelijk'¹². De Rekenkamer lijkt hiermee te berusten in de onduidelijkheid over de maatschappelijke taak en verantwoordelijk bij woningcorporaties.

¹⁰ Maatschappelijke dienstverlening - Verkenning naar vijf semipublieke sectoren, WRR, 2004, p. 130.

¹¹ Voorbij of vooruit - Advies aan de Minister van VROM over de positie en taakgebied van woningcorporaties, VROM-Raad, 2005.

¹² Goed bestuur tussen publiek & privaat – Achtergrond bij meerjarenrapportage Verantwoording & Toezicht bij Rechtspersonen met een Wettelijke Taak, Algemene Rekenkamer, 2006.

Meer aandacht voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid

Uit het chronologisch overzicht van de rapportages valt op te maken dat de opstellers zien dat het toezicht zich steeds verder verbreedt en dat de maatschappelijke verantwoordelijkheid en taakstelling van de corporaties meer aandacht krijgen. Het CFV concludeert bijvoorbeeld in 2006 dat de aandacht van intern toezichthouders verschuift in de richting van de 'maatschappelijke factoren'¹³. Ook is lange tijd onduidelijk waar het interne en externe toezicht zich op dienen te richten en of en zo ja, waar synergie mogelijk is resp. dubbel toezicht kan worden voorkomen. Pas in mei 2011 wordt de opdracht aan de intern toezichthouders geadresseerd in de Concept Herzieningswet, die het functioneren van woningcorporaties als organisatie met een publieke taak moet verbeteren. Met de scheiding in de activiteiten die wel en niet 'in het publieke belang' (DAEB¹⁴ en niet-DAEB) worden gedaan, krijgt ook het intern toezicht beter houvast voor de activiteiten met een maatschappelijke doelstelling en voor aanvullende activiteiten. Ook zal de Herzieningswet de mogelijkheid gaan bieden om sectorbrede gedragscodes algemeen verbindend te verklaren. Daarmee kunnen meer eenduidige eisen aan het functioneren van het interne toezicht ontstaan. De Herzieningswet ligt momenteel bij de Eerste Kamer. De uit het BBSH voortkomende 'spagaat' tussen extern en intern toezicht is daarmee echter nog niet structureel opgelost.

¹³ Van reflectie naar rekenschap, rapport over de kwaliteit van de verantwoordingsstukken door intern toezichthouders, Central Fonds Volkshuisvesting, 2006.

¹⁴ DAEB: Dienst van Algemeen Economisch Belang.



3. PROFESSIONALISERING VAN HET TOEZICHT

De maatschappelijke discussie over corporaties en het intern toezicht

Legitimiteit

In vrijwel alle rapporten over intern toezicht – al dan niet specifiek voor de corporatiesector geschreven – zijn legitimiteit en kwaliteit terugkerende thema's. Voor corporaties gaat de discussie bij de legitimiteit over de vraag namens wie de Raad van Toezicht functioneert. Wiens belang staat voorop? Is dat het belang van de corporatie zelf, de huurders, de woningzoekenden, de gemeente of de volkshuisvesting in het algemeen?

Kwaliteit

Daarnaast zijn er, zowel in de rapporten over de corporatiesector als daarbuiten, stelselmatig zorgen over de vraag of (interne) toezichthouders voldoende zijn toegerust om hun toezichtrol uit te voeren. Een rol die niet alleen steeds complexer wordt, maar waarbij het aspect van de aansprakelijkheid als voortvloeisel van verantwoordelijkheid ook nadrukkelijk naar voren komt.

Veranderende visie vanuit de maatschappij

Naast deze twee thema's komt in veel rapporten impliciet of expliciet de veranderende maatschappelijke houding ten aanzien van de corporatiesector aan de orde. Rond de eeuwwisseling was zelfregulering de vigerende gedachte. Zolang de volkshuisvestelijke opdracht werd vervuld, kregen de corporaties veel vrijheid. Halverwege het vorige decennium heerste ook bij de Rijksoverheid de overtuiging dat corporaties een bredere maatschappelijke rol moesten vervullen bij de leefbaarheid in de wijk en bij investeringen in maatschappelijk vastgoed.

Misstanden individuele corporaties ondergraven draagvlak hele sector

Helaas moeten we constateren dat er bij corporaties misstanden zijn geweest. Er zijn bij deze corporaties te grote financiële risico's genomen en/of is er slecht bestuurd en onvoldoende toezicht gehouden. Dat er ook integriteitskwesaties aan de orde zijn geweest, bijvoorbeeld fraude, is niet minder ernstig, maar het is wel de vraag of dit voorkomen had kunnen worden. Parallel aan misstanden (en hierdoor tevens beïnvloed), loopt de discussie over de bezoldiging van bestuurders. Alles bij elkaar leidt dit de laatste jaren tot een maatschappelijke discussie om de corporaties 'aan banden te leggen' en terug te brengen naar de kerntaak.

Coherente visie op toezicht vanuit het Rijk ontbreekt

Overigens wordt er al die jaren naast de discussie over het toezicht op de individuele corporatie ook een discussie gevoerd over de toezichtvisie op het hele corporatiesysteem. De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks onderzoek naar de mate waarin het Rijk grip houdt op de besteding van de middelen van semipublieke instellingen, waaronder de corporaties. De teneur in deze rapporten is dat er vanuit het Rijk onvoldoende inzicht bestaat in de besteding van de middelen van dergelijke instellingen en dat een coherente ministeriële toezichtvisie op de meeste sectoren ontbreekt. In 2008 concludeert de Rekenkamer in algemene zin dat de zelfstandigheid blijvende spanning oplevert met de ministeriële verantwoordelijkheid¹⁵. Het is voor de Rekenkamer bijvoorbeeld onduidelijk of een Raad van Toezicht wel of niet kan worden gezien als een gedelegeerd toezichthouder namens de minister ('verticale' toezichthouder). Aangezien corporaties private instellingen zijn, ligt het in de ogen van de sector zelf voor de hand uit te gaan van de eigenstandige verantwoordelijkheid van de Raad van Toezicht.

Toezicht vanuit een visie; professionalisering en legitimiteit

Een tweede fase in de professionalisering van het interne toezicht is de discussie over het toezichtkader. In de jaren negentig en rond de eeuwwisseling richten de Raden van Toezicht zich vooral op de financiën en bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door financiële voortgang te beoordelen ten opzichte van de begroting, waarbij de relatie met de inhoudelijke prestaties veelal te weinig werd gelegd. Het CFV trekt in 2003 hierover als eerste hard aan de bel¹⁶. In hetzelfde jaar pleit het WSW voor transparantie om zichtbaarder te maken waar de intern toezichthouder zich primair op richt. Intern toezichthouders moeten in een toezicht- en toetsingskader (kunnen) verantwoorden op welke wijze zij hun toezichtfunctie inhoud geven. Eén van de problemen daarbij is volgens het WSW dat Rijk, gemeenten en corporaties gebaat zijn bij 'enige mist'. Dat laat ruimte voor investeringen die maatschappelijk nuttig zijn, maar waarvan het maatschappelijk rendement moeilijk kwantificeerbaar is.

Het gebrek aan een toezichtkader hangt volgens CFV (2003) samen met twee andere problemen: de zwakke informatiepositie van de Raden van Toezicht door de grote afhankelijkheid van bestuurders en het gebrek aan zelfevaluatie bij intern toezichthouders. De WRR concludeert langs soortgelijke lijnen een jaar later in algemene zin dat Raden van Toezicht moeten worden geprofessionaliseerd. De WRR vindt dat de Raad van Toezicht een

¹⁵ Bestuur op afstand in beeld, overzicht van tien jaar onderzoek naar bestuur van instellingen op afstand van het Rijk, Algemene Rekenkamer, 2008.

¹⁶ Tussen Regels en rolopvatting, rapport over professioneel intern toezicht, Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2003.

wettelijke verankering moet krijgen en ook dat toezichthouders bij ernstig disfunctioneren moeten kunnen worden vervangen, bijvoorbeeld via een procedure bij de Ondernemingskamer¹⁷. In hetzelfde jaar schrijft de WRR in een essay dat governance-systemen uit het bedrijfsleven niet één-op-één te vertalen zijn naar maatschappelijke instellingen. 'Er is onvoldoende toezicht op het toezicht door gebrek aan aandeelhouders'¹⁸.

Gegeven de onduidelijke legitimatie (namens wie houdt de Raad van Toezicht het toezicht), de brede opdracht (maatschappelijke en bedrijfsmatige prestatie) en de afhankelijke informatiepositie komt vanaf 2000 een stroom aan activiteiten op gang om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren.

In 2002 wordt de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) opgericht met als primaire doelstelling de professionaliteit in de sector te vergroten. Daarmee komt een breed pakket aan cursussen, vakbijeenkomsten, informatiepakketten en richtlijnen tot stand. Ook Aedes en marktpartijen richten zich nadrukkelijk op het in kaart brengen en verbeteren van de competenties van interne toezichthouders. In 2007 komt de Governancecode Woningcorporaties tot stand, van de VTW en Aedes samen. De Code wordt herzien en aangescherpt in 2011 en (gepland) 2014. De Sectorbrede Beloningscode voor Bestuurders Woningcorporaties (SBBW) uit 2010 is genormeerd op het maximum van de WNT. Tegelijk wordt ook de Honoreringscode Commissarissen ingesteld.

De steeds complexere taak van toezichthouders leidt ook tot een roep om beter op kwaliteit aan de poort te selecteren. Deze discussie loopt nog steeds. Recent adresseerde de commissie Hoekstra dit punt met de oproep om een *fit and proper-test* in te voeren voor zowel bestuurders als leden van de Raad van Toezicht¹⁹. Deze test zou moeten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een onafhankelijk extern orgaan. De VTW stelt daar in een advies van een commissie onder leiding van prof. dr. Winter naast dat alleen een test voor individuele bestuurders en toezichthouders voorbij gaat aan het functioneren van het bestuur en de raad van toezicht als collectief. De individuele geschiktheid is immers onderdeel van iedere zorgvuldige wervingsprocedure. Om de professionaliteit te verhogen, moet het functioneren van het collectief verbeteren. De commissie Winter doet vijftien aanbevelingen om zaken als permanente educatie, zelfevaluatie en verantwoording structureel te verankeren in bestaande regels en procedures, waaronder de Governancecode Woningcorporaties.²⁰

¹⁷ Bewijzen van Goede dienstverlening, rapport over kwaliteit, doelmatigheid en professionaliteit van maatschappelijke dienstverlening in algemene zin, WRR, 2004.

¹⁸ Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen, essay door E.K. Schrijvers over maatschappelijk ondernemen en governancestructuren, WRR, 2004.

¹⁹ Eindrapportage commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Cie. Hoekstra) in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken, 2012, p. 5.

²⁰ Advies verbetering kwaliteit intern toezicht woningcorporaties, VTW commissie Verbetering kwaliteit intern toezicht onder leiding van Prof. dr. J. W. Winter, 2013.

Ondanks de aandacht voor professionalisering blijft de discussie over een toezichtvisie actueel. Het CFV onderscheidt in 2005 vijf thema's waar de toezichthouders in hun verslaggeving aandacht aan moeten schenken. Het 'besef en de reikwijdte' van de toezichtstaak staan met stip bovenaan. Sinds 2003 is het besef dat de intern toezichthouders ook de volkshuisvestelijke opgave van de corporaties moeten monitoren, gegroeid. Bijna driekwart van de Raden van Toezicht voelt zich daarvoor verantwoordelijk, zo blijkt uit dit CFV onderzoek²¹. Dat is winst, maar slechts 8% van de Raden van Toezicht zegt hier ook een werkend toezichtkader voor te hebben. Bij de zoektocht naar zo'n kader spelen de bekende vragen. Omdat onduidelijk is namens wie toezicht wordt gehouden, zijn vele keuzes mogelijk om een goed toezichtkader te definiëren. Het fundament wordt in ieder geval gevormd door de Woningwet, de prestatievelden van het BBSH, de prestatieafspraken met de gemeente, de statuten van de corporatie, het (meerjaren) ondernemingsplan en de begroting.

Toch lijkt er sprake van vooruitgang. Twee jaar na het CFV becijfert de VTW in een studie naar de institutionele context van het intern toezicht dat tweevijfde (40%) van de Raden van Toezicht *geen* toezichtkader hanteert²². Zestig procent doet dat dan dus wel. Dat is een enorm sprong voorwaarts vergeleken met enkele jaren daarvoor. De noodzaak van een toezichtkader wordt onderkend, maar hoe, welk of wat voor soort kader het beste gehanteerd kan worden en hoe hierover te rapporteren is blijvend een punt van aandacht. In 2009 pleit de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld voor meer toelichting op de toetsingsvisie in de verslagen van de Raden van Toezicht²³. Ook de Commissie Hoekstra is in 2012 van mening dat het nog immer ontbreekt aan een helder (lees: eenduidig) toezichtkader waar leden van de Raad van Toezicht ook aanspreekbaar op zijn²⁴.

Toezicht en de relatie met belanghouders

In de professionalisering van het (intern) toezicht zijn ook vormen voor transparantie en heldere verantwoording naar belanghouders ontwikkeld. Bij het ontbreken van aandeelhouders zoekt men vormen om belanghouders te betrekken en tegelijk een zeker 'toezicht op het toezicht' te creëren. De WRR pleit er bijvoorbeeld voor lessen te trekken uit de praktijk van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in het bedrijfsleven en structurele

²¹ Private taak, publieke zaak, vijf indicatoren voor een professionele verantwoording door intern toezichthouders bij woningcorporaties (analyse 516 jaarverslagen woningcorporaties), CFV, 2005.

²² Toezicht op scherp, VTW studie naar institutionele context, theorie en praktijk van het intern toezicht woningcorporaties, VTW, 2007.

²³ RWT Verkenningen 1. Verslagen van Raden van Toezicht vergeleken, Algemene Rekenkamer, 2009.

²⁴ Eindrapportage commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Cie. Hoekstra) in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken, 2012.

overlegvormen te zoeken met een brede kring van belanghouders²⁵. Het ministerie van EZ sluit daar in 2004 op aan. Naast 'georganiseerde maatschappelijke verantwoording' stelt EZ in een rapport voor om sectorale *benchmarks* te ontwikkelen waarmee de prestaties van maatschappelijke ondernemingen zichtbaar en onderling vergelijkbaar worden²⁶.

Prof. dr. Johan Conijn schrijft in 2005 in een advies aan de Tweede Kamer dat de gemeenten een stem moeten hebben in de beoordeling van corporatieplannen²⁷. In zijn visie is het een taak van de Raden van Toezicht om erop toe te zien dat de corporaties hun prestatieplannen met alle belanghouders afstemmen. Vervolgens dient volgens Conijn de Raad van Toezicht te toetsen of deze plannen ook zo efficiënt mogelijk worden gerealiseerd.

De wijze waarop belanghouders structureel worden betrokken en of zij ook formeel een positie moeten krijgen, levert uiteenlopende visies op. Het CFV raadt in 2006 in een rapport onder de passende titel 'Van reflectie naar rekenschap' af om belanghouders in een formeel orgaan binnen de rechtspersoon van de corporatie te verenigen²⁸. Dat zou ten onrechte de indruk wekken dat de interne toezichthouders in de huidige structuur geen oog voor de belangen van deze groep zouden hebben.

De discussie rond maatschappelijk presteren en de behoefte tot het afleggen van verantwoording komen samen in de ontwikkeling van de maatschappelijke visitatie woningcorporaties. In 2007 stelt een door de minister ingestelde Auditraad Maatschappelijke Visitatie Woningcorporaties een opzet voor een visitatiestelsel voor. In 2009 leidt dit tot de oprichting van de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland. Het ministerie van WWI, Aedes, de Woonbond en de VTW zijn de oprichters. Deze stichting bewaakt en ontwikkelt een visitatiemethodiek en accrediteert marktpartijen die deze visitaties (onafhankelijk) uitvoeren. Bij Aedes en de bij VTW aangesloten corporaties dienen zich minimaal één keer per vier jaar te laten visiteren.

Overigens is er natuurlijk veel variëteit in de wijze en intensiteit waarop belanghouders bij de beleidsvorming, de realisatie en de verantwoording van de woningcorporatie worden betrokken. De lokale omstandigheden zijn immers ook sterk verschillend.

²⁵ Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen, essay door E.K. Schrijvers over maatschappelijk ondernemen en governancestructuren, WRR, 2004.

²⁶ Public Governance en maatschappelijk ondernemerschap door de projectgroep Public Governance onder leiding van Hans de Boer in opdracht van minister van EZ, 2004.

²⁷ Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, Rapport van Prof. dr. J. Conijn in opdracht van de Tweede Kamer, Rigo Research & Advies, 2005.

²⁸ Van Reflectie naar rekenschap. Rapport over de kwaliteit van verantwoording door het interne toezicht bij woningcorporaties aan de hand van vijf aandachtsgebieden, CFV, 2006.

Toezicht en integriteit

Vanuit hun rol als toezichthouder hebben de commissarissen steeds meer aandacht voor de maatschappelijke aspecten van de corporatie. Aanvankelijk richt zich dat vooral op de relatie met belanghouders en op verantwoording over de volkshuisvestelijke prestaties van de corporatie. Het debat in de samenleving over maatschappelijke verantwoordelijkheid richtte zich in de afgelopen tien jaar meer en meer op het morele gedrag van bestuurders (en later ook van intern toezichthouders). De discussie die eind jaren negentig begint over de 'exorbitante zelfverrijking' van CEO's in het bedrijfsleven, verbreedde zich al snel tot bestuurders in de semipublieke sector. Voor de Raden van Toezicht ontstond een nieuw aandachtsveld: integriteit. Dit omvat alle regelingen rond opvolging, benoeming, nevenfuncties en honorering van bestuurders én van de commissarissen zelf. Niet minder belangrijk is hun gedrag. Intern toezichthouders moeten tegen de achtergrond van een steeds feller en persoonlijker publiek debat meer en actiever inhoud geven aan hun werkgeversrol en daar transparant in zijn.

De aandacht voor integriteit en moraliteit bij corporaties dwingt tot transparantie en zelfonderzoek. In 2005 noemt het CFV integriteit als één van de vijf indicatoren waar toezichthouders verantwoording over moeten afleggen in het eerder genoemde rapport 'Van reflectie naar rekenschap'. Dat rapport richt zich op zaken als aanwezigheid van een ethische gedragscode, regelingen om belangenverstremming te voorkomen, aanwezigheid van een klokkenluidersregeling en frauderisicoanalyses. Ook het proces rond benoeming en herbenoeming kan volgens het CFV-rapport transparanter. De doorstroming bij Raden van Toezicht blijkt onvoldoende en te vaak worden commissarissen in een netwerk van zittende commissarissen geworven. Aedes en de VTW ontwikkelen vervolgens richtlijnen voor zittingstermijnen en werving van bestuurders en toezichthouders. Door open wervingsprocedures zijn coöptatie en benoemingen 'uit het netwerk' sterk teruggedrongen.

Ook de discussie over de beloning wordt opgepakt onder grote maatschappelijke druk. De sinds 2004 gehanteerde Adviesregeling Izeboud voor de honorering van bestuurders is in 2009 geëvalueerd²⁹. Een meerderheid van de corporaties, 65%, maakte op dat moment integraal gebruik van de regeling. Conclusie van de evaluatie was dat de adviesregeling nog breder gehanteerd zou moeten worden, meer als 'concreet' instrument zou moeten worden toegepast en niet slechts als filosofie en achtergrond. Ook maakt de adviesregeling beloningen boven de Balkenendenorm mogelijk die op dat moment in de samenleving al breed wordt gezien als bovengrens voor bestuurders van semipublieke instellingen.

²⁹ Evaluatie adviesregeling Izeboud, VTW en Aedes, 2009.

Uiteindelijk wordt de Adviesregeling Izeboud in 2010 vervangen door de al eerder genoemde en veel striktere Sectorbrede Beloningscode voor Bestuurders van Woningcorporaties. Toepassing van deze code vanaf 2010 zorgt voor een meer eenduidige beloningssystematiek en een regeling van de zittingstermijn. In dezelfde periode wordt bij de overheid in reactie op de maatschappelijke discussie over honoreringen in de (semi) publieke sector een brede Wet Normering Topinkomens in de semipublieke sector voorbereid. Deze wet is in 2013 ingevoerd. De sectorbrede beloningscode past en voldoet aan deze Wet. De minister vindt de WNT-norm echter te ruim en komt met een eigen Regeling ("WNT-staffel"), waarbij bestuurders tot 50% in bezoldiging dalen. Deze wordt door de Rechtbank Den Haag in oktober 2013 "buiten toepassing" verklaard, omdat deze "onevenredig" hard ingreep. Hierop publiceert de minister eind november zijn Regeling 2014. De bezoldiging gaat hierin 20% naar beneden t.o.v. de sectorbrede beloningscode. De minister komt hiermee deels tegemoet aan het alternatief van de VTW en bestuurdersvereniging NVBW, waarin zij een gemiddelde daling van 15% voorstellen.

Toezicht met een Governancecode

In 2005 concludeert een commissie onder leiding van corporatiedirecteur Maarten Sas³⁰ dat de aanbevelingen van de Commissie Glasz om tot een minimaal kwaliteitsniveau te komen in het bestuur en intern toezicht, nog onvoldoende resultaat hebben opgeleverd. Het rapport legt wel de basis voor de Governancecode Woningcorporaties van de VTW en Aedes, die hun leden – respectievelijk de commissarissen en de corporaties – binden de code te volgen. Deze code wordt uiteindelijk in 2007 ingevoerd en bevat afspraken over goed bestuur³¹, bezoldiging en nevenfuncties van bestuurders en de taak- en werkwijze van de Raad van Toezicht. Op basis van het principe 'pas toe of leg uit' proberen Aedes en de VTW vanaf 2007 de governance praktijk bij corporaties te stroomlijnen. Het lukt om het grootste deel van de intern toezichthouders en bestuurders bij corporaties mee te krijgen in de toepassing van de Governancecode³².

Dat er een positieve ontwikkeling zit in de professionaliteit van het bestuur constateert ook het ministerie van VROM zelf. In 2005 laat het Directoraat Generaal Wonen onderzoek doen naar de administratieve organisatie en interne controle bij corporaties. Volgens het rapport³³ hebben de corporaties de voorwaarden in huis om 'in control' te zijn. Het rapport

³⁰ Maarten Sas is directeur van woningcorporatie RWS in Goes.

³¹ Denk aan goed vastgelegde doelstellingen, ondernemingsstrategie, risicobeheersing en controlesystemen, toezicht op majeure besluiten en verslaglegging.

³² Noch immer zijn niet alle intern toezichthouders lid van de VTW.

³³ Onderzoek in opdracht van DG Wonen naar administratieve organisatie, functioneren, interne controle en het functioneren van intern toezichthoudende organen bij woningcorporaties, Onderzoeksbureau Companen, 2005.

is positief over de ontwikkelingen en roept op te blijven werken aan verbetering. De Governancecode Woningcorporaties is in 2011 door de VTW en Aedes herzien (aangescherpt) en geeft intern toezichthouders in combinatie met de sectorbrede beloningscode houvast bij de hiervoor beschreven dilemma's. De Governancecode regelt zaken als afspraken over taken & bevoegdheden, de toezichtvisie, de relatie met belanghouders, onafhankelijkheid, integriteitkwesities, zelfevaluatie en benoeming en honorering. Vooralsnog is er in de corporatiesector echter nog geen instantie die dit onafhankelijk controleert. In het rapport 'Toezicht met Bite' herhaalt Aedes in 2012 nogmaals de behoefte aan een in- en extern toezicht dat over instrumenten beschikt waar ook sancties aan gekoppeld zijn. Dat helpt om bestuurders te wapenen tegen 'de lokroep van de Sirenen'³⁴.

³⁴ Toezicht met Bite. Rapport over ontwikkeling en inrichting van het toezicht Woningcorporaties, Aedes, 2012.



4. TOT SLOT: HET INTERN TOEZICHT OP DE GOEDE WEG!

Sinds 1993 heeft het intern toezicht op woningcorporaties zichzelf moeten uitvinden. Vanuit de magere kaders in 1995 heeft het intern toezicht zich succesvol en tamelijk snel weten te ontwikkelen. De rol van de intern toezichthouder is sinds medio jaren '90 verbreed en verdiept, volgend op de stormachtige ontwikkeling van individuele corporaties, de sector als geheel en maatschappelijke verwachtingen van publieke diensten. Maar ook door zelf het initiatief te nemen, tegen het decor van voortdurend sterk wisselend overheidsbeleid met een veelal onduidelijke visie op de corporatiesector.

Het toezicht is verbreed in de publieke en private prestatieafspraken waarop nu toezicht wordt gehouden. Het is eveneens verbreed in de vormen waarin de verantwoording en toetsing openbaar wordt gemaakt; van jaarverslag tot visitatierapport en zelfevaluatie. Veelal goed toegankelijk gemaakt middels de website van de VTW. Naast verbreding is sprake van verdieping in de mate van detail waarin getoetst wordt en de veelheid aan richtlijnen, regels en codes die gehanteerd worden. De intern toezichtfunctie anno 2013 strekt veel verder en dieper dan in 1993 met de invoering van het BBSH.

De VTW heeft sinds zijn oprichting in 2002 een actieve en aanjagende rol gespeeld, als beroepsvereniging, belangenbehartiger en bewaker van de interne toezichthouders. Hoewel vele instanties zich getuige de adviesrapporten druk hebben gemaakt over de ontwikkeling van het toezicht in de corporatiesector, komen concrete initiatieven ter verbetering van de kwaliteit van het interne toezicht (bijna) volledig vanuit de sector zelf. Zo is er ondanks een aantal wetten³⁵ dat sinds de bruteringsoperatie is ingevoerd, in de structuur van het systeem weinig veranderd. De Woningwet en het BBSH vormen nog steeds de basis voor de huidige inrichting van het corporatiestelsel.

Gegeven deze beperking zijn in de loop der jaren binnen de sector duidelijke governance structuren ontstaan die werken en die hun vruchten afwerpen. De Governancecode, het visitatiestelsel woningcorporaties (beide 2007) en de vele regels en richtlijnen die binnen de sector zijn afgesproken, verschaffen intern toezichthouders de *tools* om inhoud te geven aan hun rol. Wellicht meer nog dan de ontwikkeling van regels en instrumenten, is voor de ontwikkeling van het toezicht de cultuurverandering van belang. Het bewustzijn dat toezicht wordt gehouden op maatschappelijk uiterst wezenlijke doelstellingen met ook grote financiële belangen en risico's is de laatste jaren onmiskenbaar toegenomen. Dat betekent overigens niet dat de ontwikkeling van het intern toezicht 'af' is, sterker gezegd:

³⁵ Denk aan de Comptabiliteitswet (2001) en de Kaderwet ZBO (2007).

deze ontwikkeling zal nooit af zijn en zich blijven aanpassen aan maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe werkelijkheden.

Na een aantal jaren wisselend beleid onder de elkaar snel opvolgende bewindslieden³⁶ ligt er nu een aantal wetsvoorstellen, waarin ook de positie van het interne toezicht aan de orde komt. Hoewel de VTW niet alle voorstellen van de minister steunt, acht de VTW het winst dat ook het ministerie en de Tweede Kamer zich nu bewust zijn van het belang van het interne toezicht en hoe dit nog verder te verbeteren. De Herzieningswet geeft handvatten het intern toezicht structureel te verbeteren, waarbij het algemeen verbindend verklaren van de Governancecode een goede zaak is.

Intern toezicht op woningcorporaties is ingewikkeld en een grote verantwoordelijkheid, zo mag uit het voorgaande blijken. De druk op Raden van Toezicht en individuele toezichthouders is de laatste jaren sterk gegroeid. Ook het persoonlijk afbreukrisico is groter dan voorheen. Goed toezicht houden kost steeds meer tijd en vergt meer kennis van zaken. De VTW maakt zich daarom zorgen of er voldoende geschikte mensen bereid zullen blijven een rol als intern toezichthouder te vervullen. Dit is een onderbelicht punt in de bestudeerde adviesrapporten. De zwaarte van de toezichtfunctie is enorm toegenomen. Daarmee is de groep geschikte kandidaten kleiner, terwijl er meer toezichthouders nodig zijn door bijvoorbeeld de beperktere zittingstermijnen. Dit effect wordt versterkt doordat de honorering steeds meer uit balans raakt met de tijdsinspanning die intern toezichthouders leveren en de verantwoordelijkheid (en daaraan gekoppelde aansprakelijkheid) die zij dragen.

Dat wat misgaat, heeft terecht ons aller aandacht. Maar het is goed om te constateren dat er de afgelopen 20 jaar ook veel goeds is gebeurd. De kwaliteit van het toezicht is sterk gestegen. Niet alleen door het instellen van steeds strengere regels en het bieden van instrumenten, maar vooral in professionalisering, bewustzijn, houding en gedrag. Uiteindelijk draait het om de volkshuisvestelijke prestaties. En dan kan zonder meer worden gesteld dat het overgrote deel van de woningcorporaties ook de afgelopen decennia een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het wonen in Nederland. In 2006 schrijft Minister Dekker dan ook in haar beleidsvisie dat Nederland in algemene zin trots mag zijn op de woningmarkt. De sociale woningbouw heeft volgens de beleidsvisie in ruim 100 jaar kwalitatief goede woningen opgeleverd tegen een relatief laag prijsniveau³⁷. En daardoor hebben miljoenen mensen betaalbaar en goed kunnen wonen. Een standpunt dat minister Blok in 2013 herhaalt in een brief aan de Tweede Kamer: “De woningcorporaties leveren een onmisbare bijdrage aan het wonen in Nederland!” Waarvan akte.

³⁶ Achtereenvolgens sinds 1993: Heerma, Tommel, Remkes, Kamp, Dekker, Winsemius, Vogelaar, Van der Laan, Van Middelkoop, Donner, Spies, Blok.

³⁷ Ruimte geven, bescherming geven. Visie op de woningmarkt. Ministerie van VROM, 2006.

BIJLAGE 1: OVERZICHT GERAADPLEEGDE RAPPORTEN

Jaar	Titel	Door	Opdrachtgever (indien relevant)	Thematiek
1996	Toezicht woningcorporaties	Algemene Rekenkamer		Rapportage over het Besluit beheer sociale Huursector.
1998	Naar Professioneel Toezicht	Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties o.l.v. dhr. J.R. Glasz	Aedes	Aanbevelingen voor inrichting van het intern toezicht, waaronder voorbeeldreglement voor intern toezichthouders.
2000	Verantwoording en toezicht 1	Algemene Rekenkamer		Meerjarenrapportage Rekenkamer m.b.t. Verantwoording & Toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak.
2001	Verantwoording en toezicht 2	Algemene Rekenkamer		Meerjarenrapportage Rekenkamer m.b.t. Verantwoording & Toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak.
2002	Verantwoording en toezicht 3	Algemene Rekenkamer		Meerjarenrapportage Rekenkamer m.b.t. Verantwoording & Toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak.
2002	Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak	Algemene Rekenkamer		Achtergrondstudie Verantwoording & toezicht 3.
2003	Het zekere voor het onzekere	Nyfer	Waarborgfonds Sociale Woningbouw	Financiële en Maatschappelijke observaties voor Woningcorporaties.
2003	Tussen regels en Rolopvatting		Centraal Fonds Volkhuisvesting	Rapport over het invullen van profes- sioneel intern toezicht.

Jaar	Titel	Door	Opdrachtgever (indien relevant)	Thematiek
2004	Verbreiding van de publieke verantwoording	Algemene Rekenkamer		Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance.
2004	Bewijzen van goede dienstverlening	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid		Kwaliteit, doelmatigheid, professionaliteit maatschappelijke dienstverlening in het algemeen.
2004	Wonen en woonomgeving	Social Cultureel Planbureau		Deelrapport uit reguliere SCP jaarrapportage over kwaliteit van wonen en de woonomgeving.
2004	Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (dr. E.K. Schrijvers)		Essay over maatschappelijk verantwoordelijk ondernemen en governancestructuren.
2004	Maatschappelijke dienstverlening	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid		'Verkenning' naar vijf sectoren. Onder andere aandacht voor systeem-inrichting Volkshuisvesting.
2004	Public Governance en maatschappelijk ondernemerschap	Projectgroep Public Governance o.l.v. drs. H. de Boer	Minister van Economische Zaken	Organisatie van 'Public Governance' dat ondernemerschap stimuleert in combinatie met goed toezicht.
2004	Verantwoording & Toezicht 4	Algemene Rekenkamer		Meerjarenrapportage Verantwoording & Toezicht rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT).
2005	Corporaties lokaal verbinden	Verenigingscommissie overheid, corporatie, burger (Commissie o.l.v. dhr. M. Sas)	Ledenraad Aedes	Advies ten aanzien van herstel van maatschappelijk vertrouwen in corporaties.
2005	Inzicht in toezicht	Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties		Overzicht uitspraken over intern toezicht in diverse adviesrapporten.

Jaar	Titel	Door	Opdrachtgever (indien relevant)	Thematiek
2005	Lokaal wat kan, centraal wat moet (Nieuw bestel voor woningcorporaties)	Naamloze commissie o.l.v. Hans de Boer	Ministerie van VROM en Aedes	Werkrelatie tussen Rijk en woningcorporaties.
2005	Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing	Rigo Research & Advies BV / prof. dr. J. Conijn	Tweede Kamer	Het functioneren van woningcorporaties.
2005	Ondernemerschap voor de publieke zaak	Sociaal Economische Raad		Advies gericht op verbeteren van ondernemerschap bij diensten met een publiek belang.
2005	Private taak, publieke zaak (Vijf indicatoren voor een professionele verantwoording door intern toezichthouders bij woningcorporaties)	Centraal Fonds Volkshuisvesting		Onderzoek naar kwaliteit van verantwoording door intern toezichthouders. Beoordeling op basis van 515 jaarverslagen van corporaties.
2005	Publiek ondernemerschap	Algemene Rekenkamer		Rapport over toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen.
2005	Organisatie, functioneren en controle intern toezicht	Onderzoeksbureau Companen	Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Wonen	Administratieve organisatie, interne controle en het functioneren van interne toezichthoudende organen bij woningcorporaties.
2005	Verbetering positie en zeggenschap huurders	Commissie Zeggenschap en versterking positie huurders(-organisaties) o.l.v. mw. Ir. Leemhuis-Stout	Ministerie van VROM en de Woonbond	Advies over positie van huurders.
2005	Vertrouwen in de buurt	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (dr. P. Winsemius)		Rapport van de WRR over de buurt als aangrijppunt van overheidsbeleid.

Jaar	Titel	Door	Opdrachtgever (indien relevant)	Thematiek
2005	Voorbij of Vooruit	VROM-Raad		Adviesrapport over de positie en het taakgebied van woningcorporaties.
2006	Advies toezicht woningcorporaties	De Nederlandsche Bank (dhr. prof. dr. A Schilder RA)	Minister van VROM	Organisatie van het toezicht op woningcorporaties (m.n. positie van het CFV).
2006	Beweegredenen van corporaties	KPMG	Ministerie van VROM	Verkennde studie naar beweegredenen en doelformulering van woningcorporaties.
2006	Ruimte geven, bescherming bieden (Een visie op de woningmarkt)	Ministerie van VROM		Analyse van functioneren van de markt en schets van uitdagingen voor toekomst.
2006	Goed bestuur tussen publiek & privaat	Algemene Rekenkamer		Ontwikkelingen in bestuur, beleid, regelgeving. Algemeen rapport over governance van publieke diensten. Onderdeel meerjarenrapportage Verantwoording & Toezicht.
2006	Jaarrapportage VROM Inspectie	VROM Inspectie		Samenwerken, beter handhaven. Jaarrapport met specifieke aandacht voor fenomeen 'toezicht' (betreft vooral extern toezicht).
2006	Van reflectie naar rekenschap (Kwaliteit van verantwoording door het intern toezicht bij woningcorporaties)	Centraal Fonds Volkshuisvesting		Beoordeling van verantwoording door intern toezichthouders op vijf aandachtsgebieden.

Jaar	Titel	Door	Opdrachtgever (indien relevant)	Thematiek
2006	Verantwoording & Toezicht 5	Algemene Rekenkamer		Meerjarenrapportage Rekenkamer m.b.t. Verantwoording & Toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak.
2007	Uitgangspunten en opties bij het beheer van het visitatiestelsel 'Maatschappelijke visitatie woningcorporaties'	Auditraad Maatschappelijke visitatie woningcorporaties (o.l.v. dhr. S.P.M. de Waal)	Minister voor WWI	Opzet en uitvoering van een visitatiestelsel voor corporaties.
2007	Toezicht op scherp	Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties		Institutionele context, theorie en praktijk van het intern toezicht. woningcorporaties.
2007	Vertrouwen in vermogen	Centraal Fonds Volkshuisvesting		3e jaarlijkse rapport van CFV naar kwaliteit van de verantwoording van intern toezichthouders.
2008	Bestuur op afstand in beeld	Algemene Rekenkamer		Overzicht van tien jaar onderzoek naar bestuur van instellingen op afstand van het Rijk.
2008	Goed bestuur in uitvoering	Algemene Rekenkamer		Rapport Algemene Rekenkamer over goed bestuur in de praktijk van instellingen in onderwijs, zorg en woningcorporaties.
2008	Nieuw arrangement overheid en woningcorporaties	Stuurgroep met vertegenwoordigers van ministerie van WWI en Aedes o.l.v. Rien Meijerink (onafhankelijk voorzitter)	Minister voor WWI en Aedes	'Nieuw arrangement' voor modernisering van toezicht en governance van woningcorporaties.
2008	Agenda voor woningmarkt	Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde		'Pre-adviezen' aan politiek, bestuur en corporatiesector voor ontwikkeling van de woningmarkt.

Jaar	Titel	Door	Opdrachtgever (indien relevant)	Thematiek
2009	Verantwoording en toezicht 5	Algemene Rekenkamer		Meerjarenrapportage m.b.t. Verantwoording & Toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak.
2009	Verslagen van RvT's vergeleken	Algemene Rekenkamer (RWT verkenningen 1)		Studie met voorbeelden en tips voor betere RvT-verslagen.
2009	Weloverwogen toezicht.	Algemene Rekenkamer (RWT verkenningen 2.		Vergelijking van de toezichtvisies van departementen op zelfstandige uitvoeringsorganisaties.
2010	Corporaties in Wonen	Onderzoeksbureau Intraval	VROM Inspectie	Preventieve doorlichting van woningcorporaties t.a.v. kwetsbaarheid en risico's financieel economische criminaliteit.
2010	Woningcorporaties uit de verdwijndriehoek	Centraal Planbureau		Studie naar optimale werkverdeling tussen Rijk, gemeenten en corporaties. Beleidsrichtingen voor strakkere sturing op corporatiesector.
2011	Leren door verantwoorden (Inventarisatie visitatiepraktijkwoningcorporaties)	Bestuursadviescommissie Inventarisatie Visitatie o.l.v. drs. G.P. Anderiesen	Aedes	Inventarisatie naar de visitatiepraktijk volgend op advies van de Cie. Sas in 2005.
2011	Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie (RWT verkenningen 3)	Algemene Rekenkamer		Rapportage over verantwoording aan belanghouders (horizontale verantwoording).
2012	Toezicht met bite	Aedes		Rapport over ontwikkeling en inrichting van het extern toezicht. Opgesteld door Aedes.

Jaar	Titel	Door	Opdrachtgever (indien relevant)	Thematiek
2012	Eindrapportage commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties	Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties o.l.v. R.J. Hoekstra	Minister van Binnenlandse Zaken	Herijking kaderstelling en toezicht naar aanleiding van (Vestia) affaire(s).
2012	Verbinding verbroken. Parlementair onderzoek privatisering/verzelfstandiging van overheidstaken	Eerste Kamer. (Commissie onder leiding van EK lid. Roel Kuiper-Christen-Unie		Terugblik op parlementaire besluitvorming over privatiseringen en op afstand plaatsing van overheidstaken sinds medio jaren '80.
2013	Een lastig gesprek	Commissie Behoorlijk Bestuur o.l.v. drs. F. Halsema	Minister van Economische Zaken	Advies en aanbevelingen met als doel het vertrouwen van burgers in bestuurders en toezichthouders in de semipublieke sector te herstellen.
2013	Verbetering Kwaliteit Intern Toezicht	VTW Commissie verbetering kwaliteit intern toezicht woningcorporaties o.l.v. prof. dr. J. Winter	Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties	15 aanbevelingen voor de verbetering van het intern toezicht (o.a. toegankelijkheid, educatie toezichthouders, evaluatie en verantwoording van toezicht).

BIJLAGE 2: RANDVOORWAARDEN GOED INTERN TOEZICHT BIJ WONINGCORPORATIES

Met de bijbehorende VTW-publicaties

- De drie verschillende rollen van het interne toezicht – werkgever, toezichthouder en klankbord – worden helder gehanteerd. Het is belangrijk om deze drie rollen goed van elkaar te kunnen onderscheiden en ook richting de bestuurder aan te geven vanuit welke rol opmerkingen worden gemaakt en vragen worden gesteld;
 - *Commissaris bij een woningcorporatie, een vak apart! (2009).*
 - *Volkshuisvestelijk toezicht; Een herziene handreiking bij het interne toezicht op het maatschappelijk presteren van woningcorporaties (2009).*

- De per 1 juli 2011 geactualiseerde en aangescherpte Governancecode Woningcorporaties vormt de basis voor goed bestuur en toezicht;
 - *Governancecode Woningcorporaties 2011 (2011) (VTW/Aedes).*

- De door de VTW opgestelde criteria voor goed intern toezicht vormen de basis voor de werving en selectie en voor de jaarlijkse zelfevaluatie;
 - *Intern toezicht; Het team en de spelers. Criteria voor goed intern toezicht (2009).*

- De werkgeversrol is adequaat ingevuld;
- Er is voldoende afstand van de raad van toezicht ten opzichte van de bestuurder en toch voldoende zicht op de corporatie;
 - *De werkgeversrol van de raad van commissarissen bij woningcorporaties (2011).*

- De profielen en deskundigheden, die onder andere worden gebruikt voor de werving en selectie van nieuwe toezichthouders en de herbenoeming van toezichthouders, zijn goed uitgebalanceerd en mede gebaseerd op de door de VTW opgestelde criteria voor goed intern toezicht;
 - *Intern toezicht; Het team en de spelers. Criteria voor goed intern toezicht (2009).*
 - *Commissaris bij een woningcorporatie, een vak apart! (2009).*
 - *Toolkit werving en selectie (<http://www.vtw.nl/toolkit/>).*

- De cultuur in de raad van toezicht en het gedrag van de toezichthouders zijn zodanig dat sprake is van een open discussie en ruimte voor zelfreflectie;
 - *Tussen regels en gedrag; Een handboek integriteitsbeleid voor woningcorporaties (2010).*

- Er is een door de raad van toezicht goedgekeurd toezichts- en toetsingskader voor goed intern toezicht;
 - *Naar een toezichts- en toetsingskader voor woningcorporaties (2011).*

- De informatievoorziening is op orde en gekoppeld aan het toetsingskader;
 - *Informatievoorziening aan toezichthouders van woningcorporaties (2011).*

- Het opdrachtgeverschap van de externe accountant is adequaat ingevuld;
 - *De relatie tussen de RvC, het bestuur en de accountant: Spel met meerwaarde (2013).*
 - *Commissaris bij een woningcorporatie: Toezicht op het financieel beleid (2008).*

- De raad van commissarissen is aanspreekbaar door de belanghouders;
 - *De kaartenset 'Wij toetsen ons toezicht' (<http://www.vtw.nl/281/kaartjes.html>).*
 - *De prezi over de aanspreekbare commissaris (<http://prezi.com/wzl9535hlteq/vtw-toezichthouders-in-woningbouwcorporaties/>).*
 - *De huurderscommissaris (2011).*
 - *De commissaris en visitatie; Intern toezicht bij externe verantwoording (2010).*
 - *Toezicht op duurzaamheid (2013).*

- Een jaarlijkse en stevige zelfevaluatie, met regelmatig externe begeleiding.
 - *Evaluatie van de raad van commissarissen en zijn leden (2011, herdruk).*
 - *Functioneren van de RvC; Onderzoek naar de effectiviteit van het functioneren van raden van commissarissen in woningcorporaties en de invloed van 'soft controls' en 'soft skills' (2010).*

Andere VTW publicaties, niet onder te brengen onder de randvoorwaarden

- *Verbetering kwaliteit intern toezicht. Notitie VTW commissie onder voorzitterschap van Jaap Winter (2013).*
- *Toezicht op verbindingen bij woningcorporaties (2010).*
- *De toezichthouder en het grondbeleid (2012).*
- *Theorie en praktijk: drempels in het heden, visie op de toekomst (2012).*
- *Sectorbrede beloningscode bestuurders woningcorporaties (2010).*
- *Honoreringscode commissarissen (2010).*
- *Fusievoornemens beoordeeld (2008, herdruk).*

BIJLAGE 3: AANBEVELINGEN VERBETERING KWALITEIT INTERN TOEZICHT WONINGCORPORATIES

VTW commissie Verbetering kwaliteit intern toezicht, o.l.v. prof. dr. Jaap Winter



1. INLEIDING EN OPDRACHT

Goed bestuur van woningcorporaties en goed intern toezicht op dat bestuur zijn van essentieel belang voor het realiseren van de volkshuisvestelijke doelstellingen, het doelmatig functioneren van de corporatiesector en voor het vertrouwen van de maatschappij in de corporatiesector. Dit vraagt van de bestuurders en commissarissen¹ niet alleen dat ze betrouwbaar en deskundig zijn, maar vooral ook dat ze in hun daadwerkelijk functioneren, en in hun houding en gedrag, geschikt zijn als commissaris of bestuurder.

Door de vele incidenten van de afgelopen jaren in de corporatiesector wordt door de politiek en maatschappij getwijfeld aan de betrouwbaarheid, deskundigheid en geschiktheid van het interne toezicht in woningcorporaties. De realiteit ligt genuanceerder en de meeste corporaties doen veel goed werk, mede door goed bestuur en intern toezicht. Niettemin is het imago van de sector door deze incidenten ontegenzeggelijk aangetast. Sommigen in de politiek en maatschappij betogen dat daarom niet meer kan worden volstaan met de huidige (op zich prima) maatregelen vanuit de sector zelf, zoals openbare werving van commissarissen op basis van heldere profielen, een stevige zelfevaluatie met behulp van externen en een gestructureerde en serieuze externe verantwoording in het jaarverslag en visitatierapporten.

Van verschillende zijden is het voorstel gelanceerd dat, net als in de financiële sector, het noodzakelijk zou zijn dat het bestuur en toezicht in de corporatiesector zich laat toetsen door een externe en onafhankelijke autoriteit. Gedacht wordt aan een 'fit-and-proper'-test die de betrouwbaarheid, deskundigheid en de geschiktheid als commissaris of bestuurder toetst. Hierbij gaat het om kennis, competenties, vakinhoudelijke professionaliteit, ervaring, integriteit, houding en het gedrag van individuele commissarissen en bestuurders. Daarnaast moet voor commissarissen ook worden gekeken naar positie en rol in de Raad van Commissarissen/Raad van Toezicht als collectief.

Zo wordt in een rapport van de Centraal Economische Commissie (een adviescommissie van de regering bestaande uit topambtenaren) bestemd voor de informateurs van het huidige kabinet een toets vooraf speciaal voor bestuur en toezicht in de corporatiesector genoemd. Ook in het rapport van de commissie Hoekstra naar aanleiding van de casus Vestia wordt expliciet een 'fit and proper' test voor commissarissen genoemd als één van de maatregelen voor beter toezicht in de corporatiesector. Verder hebben de externe toezichthouders (het Centraal Fonds Volkshuisvesting en de minister van Wonen) de mogelijkheid van een toets voor commissarissen genoemd als een maatregel om de kwaliteit van het interne toezicht te verbeteren.

¹ In deze notitie worden commissarissen genoemd; hiermee worden ook toezichthouders bedoeld.

De Commissie meldt tenslotte nog dat, onder leiding van J. Verwer, een particulier initiatief is gestart waarbij de mogelijkheid van een register voor RvC-voorzitters van corporaties wordt onderzocht.

Onder de leden van de VTW zijn vraagtekens gezet of het invoeren van een dergelijke toets een effectief antwoord is op de terechte vraag hoe de kwaliteit van het interne toezicht bij woningcorporaties versterkt en geborgd kan worden. Niet alleen omdat de indruk bestaat dat de toezichthouders van woningcorporaties die in de problemen zijn geraakt over het algemeen een dergelijke test wel zouden doorstaan, maar vooral omdat er verschillende goede alternatieven zijn om de kwaliteit van het toezicht te versterken.

De afgelopen jaren is veel gedaan om de kwaliteit van het interne toezicht te verbeteren, door een aantal maatregelen en acties, mede ingezet door de VTW. Toezicht houden in de corporatiesector is de afgelopen jaren een echt vak geworden. Je kunt het er niet zomaar meer bij doen, het kost veel tijd, inzicht en energie. De complexiteit, de tijdsbesteding, de verantwoordelijkheid, de aansprakelijkheid en de risico's zijn toegenomen.

Om het proces van verdere professionalisering te ondersteunen heeft de VTW de belangrijkste randvoorwaarden voor goed intern toezicht op een rijtje gezet. Deze randvoorwaarden vormen de komende jaren een leidraad voor de activiteiten van de VTW.²

De randvoorwaarden voor goed intern toezicht zijn:

- De drie verschillende rollen van het interne toezicht – werkgever, integraal toezicht-houder en klankbord – worden helder gehanteerd. Het is belangrijk deze drie rollen goed van elkaar te kunnen onderscheiden en ook richting de bestuurder aan te geven vanuit welke rol opmerkingen worden gemaakt en vragen worden gesteld;
- De Governancecode Woningcorporaties (vastgesteld door VTW en Aedes; geactualiseerd en aangescherpt per 1 juli 2011) vormt de basis voor goed bestuur en toezicht;
- De criteria voor goed intern toezicht (hard en zacht) zoals beschreven in de VTW brochure 'Intern toezicht. Het team en de spelers' vormen de basis voor de werving en selectie en voor de jaarlijkse zelfevaluatie;
- De werkgeversrol is adequaat ingevuld;
- Er is voldoende afstand van de Raad van Commissarissen ten opzichte van de bestuurder en toch voldoende zicht op de corporatie;
- De profielen en deskundigheden (die o.a. worden gebruikt voor de werving en selectie van nieuwe commissarissen en de herbenoeming van commissarissen) zijn goed uitgebalanceerd, mede op basis van de VTW criteria;

² Meerjarenstrategie VTW, 2013-2016, blz. 6.

¹ Waar is de raad van toezicht? Deel II'. Hoofdstuk 16, blz. 253-267, A. Kerssies en H. van Essen.

- De cultuur in de Raad van Commissarissen en het gedrag van de commissarissen zijn zodanig dat sprake is van een open discussie en ruimte voor zelfreflectie;
- Er is een door de Raad van Commissarissen goedgekeurd Toezicht- en toetsingskader voor goed intern toezicht,
- De informatievoorziening is op orde en gekoppeld aan het toetsingskader;
- Het opdrachtgeverschap van de externe accountant is adequaat ingevuld;
- De Raad van Commissarissen is aanspreekbaar door de belanghouders;
- Een jaarlijkse en stevige zelfevaluatie, met regelmatig externe begeleiding.

De theorie en de verschillende elementen van goed intern toezicht in corporaties zijn met bovenstaande randvoorwaarden op zichzelf duidelijk. De cruciale vraag voor de komende jaren is hoe het interne toezicht en het bestuur de juiste vertaling van deze theorie naar de praktijk kan maken. Hiervoor zijn naast de hierboven geschetste randvoorwaarden goede spelregels nodig die deels goed zijn verwoord in de Herzieningswet en de Governancecode Woningcorporaties. Maar het belangrijkste voor de komende jaren zijn de juiste houding en het juiste gedrag van het interne toezicht en het bestuur.

Binnen de VTW zijn de meningen over een geschiktheidstoets en een register voor commissarissen verdeeld. De VTW voelt zich verantwoordelijk om het vertrouwen van de politiek en maatschappij in het interne toezicht in woningcorporaties te herstellen. Dit heeft geresulteerd in het instellen van de VTW commissie 'Verbetering kwaliteit intern toezicht woningcorporaties', met onderstaande opdrachtformulering.

Opdrachtformulering VTW-commissie Verbetering kwaliteit intern toezicht

De opdracht van de commissie is een duidelijk en omvattend kader van randvoorwaarden te bepalen, als basis voor echte en niet-vrijblijvende kwaliteitsverbetering voor intern toezicht, zodanig dat het vertrouwen van de buitenwereld op termijn kan worden verbeterd/hersteld.

Het gaat om vier gebieden van randvoorwaarden voor goed intern toezicht:

- toegang tot toezicht;
- educatie tijdens toezicht;
- evaluatie van toezicht;
- en verantwoording van toezicht.

Voor een deel is dit kader al neergelegd in bestaande regelgeving en codes.

De vraag naar de noodzaak en wenselijkheid van een eventuele geschiktheidstoets moet binnen dit kader van randvoorwaarden worden beantwoord.

Op basis van deze opdrachtformulering geeft de commissie in april 2013 een advies aan het VTW bestuur, met daarin een aantal concrete voorstellen.

Samenstelling commissie

De commissie, onder leiding van onafhankelijk voorzitter prof. dr. J. (Jaap) W. Winter (De Brauw Blackstone Westbroek), bestaat uit de volgende VTW-leden:

- Mw. mr. D.S.N. Bakker-van den Berg, bestuurslid VTW en lid RvC R.K. Woningbouwstichting De Goede Woning (Zoetermeer) en Jutphaas Wonen (Nieuwegein)
- Dhr. drs. H.J. van den Bosch RA, lid RvC Stichting Woonzorg Nederland (Amstelveen)
- Dhr. B.C.J.M. van Beurden, voorzitter Bergopwaarts@BOW (Deurne)
- Mw. J.J.Tj. van den Hul-Omta, lid RvC KleurrijkWonen (Leerdam) en Woonbron (Rotterdam)
- Dhr. A. de Jong, voorzitter RvC Woningstichting St. Antonius van Padua (Noordwijkerhout)
- Dhr. drs. H.A. Nuij, lid RvC SLS Wonen (Leiden)
- Mw. W.A.A.M. Roefs. Lid RvT Stichting 'Beter Wonen' (IJsselmuiden)
- Dhr. A.W. Siebenga MBA, Lid RvC Woningstichting Weststellingwerf (Wolvega)
- Mw. J. Storm-Bosch, voorzitter RvC Groen Wonen Vlist (Stolwijk)
- Dhr. prof. dr. A.C.N. van de Ven, lid RvC Trivire (Dordrecht)

VTW-directeur Albert Kerssies trad op als secretaris van de commissie.



2. BESCHIKBARE CODES, WETGEVING EN KENNIS

De commissie heeft geconstateerd dat al veel kennis beschikbaar is over goed intern toezicht, mede door de inzet van de VTW. Deze kennis moet nog wel beter toegankelijker worden gemaakt en kan volgens de commissie nog veel beter worden gebruikt in de praktijk. Hieronder is beknopt weergegeven welke kennis al beschikbaar is.

Algemeen

In de **Governancecode Woningcorporaties** (aangescherpt per 1-7-2011) staan basisregels voor goed bestuur en toezicht: <http://www.vtw.nl/201/governancecode.html>

De Governancecode wordt algemeen verbindend verklaard in de Herzieningswet en geldt dan voor alle corporaties.

In de **Herzieningswet** staan een aantal artikelen met minimale vereisten voor goed intern toezicht (o.a. artikel 30 - 34).

De **commissie Hoekstra** heeft een aantal zaken benoemd voor intern toezicht: <http://www.vtw.nl/15/511/commissie-hoekstra-doet-aanbevelingen-voor-beter-toezicht.html>.

De VTW heeft per 1 januari 2011 de **Adviesgroep Bestuurlijke Vraagstukken** ingesteld, die onafhankelijk van de VTW opereert. Deze Adviesgroep Bestuurlijke Vraagstukken heeft onder meer ten doel het met raad ondersteunen van de raad van commissarissen of raad van toezicht van een woningcorporatie of van een individueel lid wanneer zij een vermoeden van een onenigheid of misstand constateren: <http://www.vtw.nl/167/hulp-bij-probleem-rvc.html>.

VTW publicaties:

- over de toekomst van het intern toezicht: 'Theorie en praktijk: drempels in het heden, visie op de toekomst'
- 'Naar een toezichts- en toetsingskader voor woningcorporaties'

Werving en selectie

VTW brochure 'Intern toezicht; Het team en de spelers. Criteria voor goed intern toezicht': <http://www.vtw.nl/52/criteria-goed-toezicht.html>

VTW website over werving en selectie: <http://www.vtw.nl/257/werving-amp-selectie.html>

VTW publicaties:

- 'De Huurderscommissaris'
- 'Commissaris bij een woningcorporatie, een vak apart!'

Educatie

Zie o.a. workshopprogramma VTW: <http://www.vtw.nl/23/workshops.html> , incompany-workshops, regionale themabijeenkomsten, leergang aankomend commissarissen.

Zelfevaluatie

VTW boekjes:

- 'Evaluatie van de raad van commissarissen en zijn leden'
- 'Tussen regels en gedrag. Een handboek integriteitsbeleid voor woningcorporaties'
- 'De werkgeversrol van de Raad van Commissarissen bij woningcorporaties'

Aanspreekbaarheid

Verplichte visitatie volgens methode 4.0: www.visitaties.nl.

VTW campagne 'Wij toetsen ons toezicht', als vervolg op het experiment 'De aanspreekbare commissaris': <http://www.vtw.nl/270/wij-toetsen-ons-toezicht.html>.



3. GESCHIKTHEIDSTOETS

De instelling van de commissie kwam voort uit de brede behoefte in de VTW om verdieping te geven aan de vraag op welke wijze effectief de kwaliteit van het interne toezicht versterkt en geborgd kan worden. Betwijfeld wordt of een “geschiktheidstoets” op die vraag het meest geschikte antwoord is. De commissie heeft uitgebreid gediscussieerd over de voors en tegens van een geschiktheidstoets. Of een geschiktheidstoets wenselijk is hangt vooral af van hoe het probleem van het intern toezicht bij woningcorporaties wordt gedefinieerd. Men kan als probleem zien dat de kwaliteit van de personen die deel uitmaken van Raden van Commissarissen onvoldoende is. Voor een dergelijk probleem kan een geschiktheidstoets een zekere oplossing bieden. Men kan ook als probleem zien dat Raden van Commissarissen onvoldoende functioneren. Een geschiktheidstoets vormt op zichzelf geen waarborg voor het goed functioneren van een Raad van Commissarissen. Ook een Raad van geschikt bevonden commissarissen kan disfunctioneren.

De commissie is zich ervan bewust dat aarzelingen over een geschiktheidstoets voor toezichthouders (en bestuurders) van woningcorporaties vanuit de VTW in de politiek en maatschappij al snel als niet objectief terzijde kunnen worden gesteld. *Turkeys don't vote for Christmas*. Het is dan ook aan anderen om te beoordelen of het voor het herstel van vertrouwen in bestuur en intern toezicht van woningcorporaties noodzakelijk is dat een geschiktheidstoets wordt ingevoerd. Niettemin maakt de commissie een aantal opmerkingen.

De commissie gaat ervan uit dat indien een geschiktheidstoets wordt ingevoerd deze zowel voor toezichthouders als voor bestuurders zal gelden. Een geschiktheidstoets voor alleen toezichthouders zou onbegrijpelijk zijn.

De primaire beleidsvorming en het financiële en operationele beheer worden door het bestuur verricht. Wil een geschiktheidstoets een nuttig effect hebben dan zal de toets tenminste ook van toepassing moeten zijn op bestuurders.

Een geschiktheidstoets is geen garantie dat uitsluitend gekwalificeerde en daadwerkelijk geschikte personen deel uitmaken van bestuur en toezicht. Het vaststellen of een kandidaat beschikt over de noodzakelijke kennis (op het gebied van de aard en werkzaamheid van woningcorporaties, financiële aangelegenheden en risico's etc.) is nog relatief eenvoudig. Integer handelen en betrouwbaarheid kan in beperkte mate worden getoetst met verklaringen over gedrag en betrokkenheid bij eerdere gevallen waar integriteitsproblemen speelden. Of iemand werkelijk in staat is zijn rol als toezichthouder of bestuurder goed te vervullen wordt hierdoor slechts ten dele bepaald. Factoren die het daadwerkelijk

functioneren mede bepalen, zoals verantwoordelijkheidszin, leiderschapstijl en –kwaliteiten, empathie, kritisch vermogen etc. zijn veel moeilijker te bepalen. Een geschiktheids-toets kan gemakkelijk een schijnzekerheid creëren.

Een geschiktheidstoets kan ook de indruk wekken dat voldoende is dat een kandidaat geschikt is bevonden. Hierdoor kan aandacht voor profiel en samenstelling en het daadwerkelijk functioneren van bestuur en toezicht ondergeschikt worden. Een geschiktheids-toets kan ook het paradoxale gevolg hebben dat binnen bestuur en Raad van Commissarissen minder aandacht bestaat voor het daadwerkelijke functioneren, zowel van iedere persoon individueel als van de groep als geheel.

Daarnaast is er een aantal praktische overwegingen. Er zouden jaarlijks meer dan 500 mensen getoetst moeten worden, dat is voor een externe toezichthouder een erg grote opgave. Bij commissarissen die op bindende voordracht van huurdersorganisaties worden benoemd kan een geschiktheidstoets een extra complicatie geven.

Wat men van het voorgaande en van de geschiktheidstoets ook vindt, de commissie is van oordeel dat het daadwerkelijk functioneren van bestuur en toezicht het grotere probleem is dat indringend aandacht nodig heeft. Dit probleem wordt door de invoering van een geschiktheidstoets als zodanig niet geadresseerd. De commissie heeft zich in haar aanbevelingen juist gericht op het daadwerkelijk functioneren van het interne toezicht. Zij heeft daarbij als uitgangspunt genomen dat weliswaar veel kennis en inzichten beschikbaar zijn, zoals in paragraaf 2 al aangegeven, maar dat de toepassing daarvan in de praktijk vaak nog achterblijft. De commissie acht het wezenlijk dat Raden van Commissarissen en besturen zich volledig verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van het bestuur en toezicht van hun corporatie. Iedere vrijblijvendheid op dit punt is misplaatst en moet worden beëindigd. De aanbevelingen van de commissie zijn daar ook op gericht. Daarbij is voor de commissie wezenlijk dat goed intern toezicht niet kan bestaan zonder de rol van het bestuur daarbij te betrekken. Het functioneren van de Raad van Commissarissen is per definitie gericht op het bestuur. Bovendien hebben bestuurders in de praktijk een grote invloed op de wijze waarop Raden van Commissarissen functioneren. Raden van Commissarissen en besturen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de interactie tussen beide organen.



4. AANBEVELINGEN VOOR VERSTERKING VAN INTERN TOEZICHT EN BESTUUR

De commissie heeft zich afgevraagd wat geschikte en concrete maatregelen zijn om de kwaliteit van het interne toezicht verder te verbeteren, in aanvulling op al datgene wat al in de Governancecode Woningcorporaties, de Herzieningswet en overige stukken wordt aangereikt.

De commissie doet de volgende aanbevelingen in de vier gebieden van randvoorwaarden voor goed intern toezicht. Om de vrijblijvendheid te beëindigen stelt de commissie voor deze aanbevelingen onderdeel te maken van de voorwaarden voor het VTW lidmaatschap en waar passend moeten worden opgenomen in de Governancecode Woningcorporaties, zoals hieronder uiteengezet.

1. Toegang tot de functie van toezichthouder

De Raad van Commissarissen is verantwoordelijk voor een zorgvuldig werving- en selectieproces voor nieuwe commissarissen. Dit betekent onder andere dat de selectie niet beperkt blijft tot een al bekende kring van personen. Openbare werving van kandidaten voor een toezichthoudende functie is al een goede praktijk maar moet een standaard worden waarvan zonder goede reden niet wordt afgeweken.

Aanbeveling 1 In de Governancecode Woningcorporaties wordt een bepaling opgenomen dat (1) bij een vacature in de Raad van Commissarissen openbare werving in regionale en/of landelijke kranten zal plaatsvinden en (2) in het jaarverslag verslag wordt gedaan van de wijze waarop vacatures zijn vervuld.

Aanbeveling 2 VTW [bij voorkeur in samenspraak met Aedes] richt een centraal elektronisch register in voor vacatures voor toezichthoudende en bestuursfuncties en plaatst meldingen van vacatures op hun website.

De Raad van Commissarissen zelf is primair verantwoordelijk voor een behoorlijke samenstelling van de Raad. De Raad moet zich overtuigen van de kwaliteit en betrouwbaarheid van iedere kandidaat voor een functie in de Raad. Waar nodig dient de Raad daartoe een assessment van kandidaten te laten plaats vinden, gericht op de competenties van commissarissen en gebaseerd op het competentieprofiel. De VTW kan hierbij ondersteuning bieden.

Aanbeveling 3a De VTW ontwikkelt een assessment methodiek voor de competenties van commissarissen, waarbij nadrukkelijk de teamsamenstelling ook moet worden meegenomen. Deze methodiek kan door Raden van Commissarissen worden gebruikt bij de werving en selectie van nieuwe commissarissen.

Aanbeveling 3b. De VTW ontwikkelt standaardprofielen voor leden van de RvC op basis van de criteria die zijn opgesteld voor commissarissen.

Aanbeveling 4 Via open bronnen onderzoek (social media, internet) wordt de integriteit van kandidaat commissarissen getoetst en van nieuwe commissarissen wordt een verklaring over het gedrag gevraagd.

2. Permanente educatie voor toezichthouders

Voor een goed functioneren van het intern toezicht is wezenlijk dat commissarissen beschikken over voldoende en relevante kennis en expertise. Dit is niet een vrijblijvende verantwoordelijkheid van iedere individuele commissaris maar dient in het licht van het maatschappelijke belang te worden gewaarborgd.

Aanbeveling 5 VTW-leden die een toezichthoudende functie bij een woningcorporatie vervullen moeten, als voorwaarde voor het lidmaatschap van de VTW, jaarlijks een minimum aantal opleidingspunten behalen.

Aanbeveling 6 De VTW ontwikkelt een permanent educatie-systeem dat wordt verplicht voor VTW-leden en wordt gereguleerd door middel van een PE-puntensysteem. De educatie kan o.a. bestaan uit op kennisoverdracht gerichte opleiding, interactieve workshops, (regionale) themabijeenkomsten en intervisiebijeenkomsten. Het ligt voor de hand dat een dergelijk systeem van permanente educatie op den duur algemeen verbindend wordt verklaard.

Aanbeveling 7 In de Governancecode Woningcorporaties wordt een bepaling opgenomen dat (1) de Raad van Commissarissen jaarlijks een opleidingsplan voor zijn leden opstelt en (2) in het jaarverslag verslag wordt gedaan van de opleidingen waaraan door ieder lid is deelgenomen.

Aanbeveling 8 De VTW zet een introductie cursus op voor nieuwe commissarissen, op basis van de bestaande workshops over governance, volkshuisvestelijk toezicht en financieel toezicht. Het gaat daarbij om generieke volkshuisvestelijke, financiële en andere relevante kennis die ieder beginnend commissaris geacht wordt tenminste te verwerven in de beginperiode van zijn eerste termijn.

3. Zelfevaluatie

Een behoorlijk functioneren van bestuur en toezicht vereist dat het functioneren regelmatig wordt geëvalueerd. Het is belangrijk dat besturen en Raden van Commissarissen dit serieus nemen. In een jaarlijkse interne zelfevaluatie is het maar al te eenvoudig moeilijke vragen over het onderlinge functioneren uit de weg te gaan en te constateren dat het allemaal wel ongeveer beetje loopt. Zelfevaluatie is breder dan alleen de evaluatie van het functioneren van de commissarissen onderling en individueel. Het gaat ook om de interactie met de bestuurder en de relatie met de omgeving. Bij de interactie met de bestuurder gaat het vooral om de verschillende rollen die commissarissen en bestuurder ten opzichte van elkaar hebben te spelen, welk feitelijk gedrag van de bestuurder en de commissarissen daarbij wenselijk is en welk gedrag in de praktijk wordt waargenomen. Bij de relatie met de omgeving gaat het om de wijze waarop de Raad van Commissarissen en de bestuurder verantwoording afleggen tegenover belanghebbenden en of de beelden en verwachtingen van belanghebbenden aansluiten bij die van bestuurder en commissarissen.

Regelmatige begeleiding van de evaluatie door een externe deskundige vermindert de vrijblijvendheid van de zelfevaluatie. Begeleiding door een externe deskundige kan het ook makkelijker maken gevoelige aangelegenheden bespreekbaar te maken. Tenslotte kan begeleiding door een externe deskundige bijdragen aan een zekere objectivering van bevindingen van de zelfevaluatie. De commissie bepleit daarom dat tenminste om het jaar een evaluatie wordt begeleid door een externe deskundige.

Aanbeveling 9 In de Governancecode Woningcorporaties wordt een bepaling opgenomen dat (1) tenminste om het jaar de evaluatie van het functioneren van de Raad van Commissarissen, in zijn interactie met het bestuur, wordt begeleid door een externe deskundige en (2) in het jaarverslag verslag wordt gedaan van de evaluatie, het proces dat is gevolgd en de belangrijkste actiepunten die als gevolg van de evaluatie worden opgevolgd.

Aanbeveling 10 De VTW laat een analyse maken hoe zelfevaluaties tot nu toe worden uitgevoerd en wat de ervaringen met externe deskundigen zijn. Hiermee kunnen lessen en ervaringen opgedaan met jaarlijkse zelfevaluatie en externe evaluatie van de Raad van Commissarissen inzichtelijk worden gemaakt. Onderzocht kan worden of de voorzitters van de Raad van Commissarissen van collega corporaties een rol kunnen spelen bij zelfevaluaties.

4. Externe verantwoording

De VTW heeft het concept ontwikkeld van de **aanspreekbare commissaris**. De commissaris die bereid en in staat is zich te verantwoorden voor het gevoerde beleid en die daarop wil en kan worden aangesproken. Deze proactieve vorm van aanspreekbaarheid heeft een grotere en positievere impact op het functioneren van commissarissen dan de dreiging van juridische aansprakelijkheid wanneer het fout is gegaan.

Voor commissarissen van woningcorporaties is het essentieel dat zij verbinding zoeken met belanghebbenden en de relevante maatschappelijke omgeving. Deze belanghebbenden participeren meestal niet zelf in de organisatie van de woningcorporatie. Daardoor kunnen commissarissen niet binnen de organisatie van de woningcorporatie worden aangesproken op hun toezicht. De Raad van Commissarissen moet aanspreekbaarheid actief organiseren door de verbinding met belanghebbenden te zoeken en te horen hoe zij het functioneren van de woningcorporatie ervaren en wat er beter kan. Laat men dit achterwege dan is goed intern toezicht binnen de woningcorporatie niet mogelijk. De commissie benadrukt dat dit niet alleen een taak is van de bestuurder, maar juist ook van de Raad van Commissarissen. Ten onrechte is naar het oordeel van de Commissie in de herziene versie van de Governancecode van 2011 de verantwoording naar belanghebbenden tot exclusief domein van het bestuur van de woningcorporatie gemaakt (hoofdstuk V). Ook de Raad van Commissarissen heeft zich extern te verantwoorden, in gesprek met belanghebbenden en de relevante maatschappelijke omgeving. Vanzelfsprekend dient dit te geschieden in overleg met het bestuur en met inachtneming van de onderscheiden rollen.

Aanbeveling 11 Hoofdstuk V van de Governancecode Woningcorporaties wordt herzien in de zin dat de eigen plicht tot verantwoording van de Raad van Commissarissen naast die van het bestuur tegenover belanghebbenden en de relevante maatschappelijke omgeving wordt benadrukt en dat commissarissen actief en indien nodig apart deelnemen in de jaarlijkse dialoog met belanghebbenden. In het jaarverslag wordt verslag gedaan hoe commissarissen en bestuur invulling hebben gegeven aan deze verantwoordelijkheid.

Zowel in de Herzieningswet als in het rapport van de commissie Hoekstra staat dat de relatie tussen intern en extern toezicht beter en intensiever moet. De Commissie onderschrijft dit. De Raad van Commissarissen en de individuele commissarissen moeten ook door en voor de externe toezichthouder **aanspreekbaar** zijn op hun verantwoordelijkheid.

Aanbeveling 12 In de toezichtspraktijk van de externe toezichthouder wordt vastgelegd dat tenminste eens per jaar een gesprek plaatsvindt tussen een vertegenwoordiging van de Raad van Commissarissen en de externe toezichthouder(s). Met de commissarissen die tussentijds opstappen of niet worden herbenoemd wordt een exit gesprek met de externe toezichthouder gehouden.

Commissarissen die een bestuurlijk probleem hebben kunnen nu al terecht bij de door de VTW ingestelde Adviesgroep bestuurlijke vraagstukken (<http://www.vtw.nl/167/hulp-bij-probleem-rvc.html>).

5. Voorzitter van de Raad van Commissarissen

De voorzitter van de Raad van Commissarissen heeft een specifieke verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Raad van Commissarissen en zijn leden, in de interactie met het bestuur.

De voorzitter moet het groepsproces binnen de Raad van Commissarissen op een professionele wijze leiden en de diversiteit van de inbreng die de verschillende leden kunnen leveren optimaal benutten. Verder moet de voorzitter feedback kunnen geven aan individuele commissarissen over hun functioneren. De voorzitter moet waarborgen dat de interactie met het bestuur vruchtbaar is, dat onderwerpen tijdig en met de juiste informatie door de Raad van Commissarissen met het bestuur worden besproken. De voorzitter vervult tenslotte een belangrijke rol bij de evaluatie van het functioneren van bestuurders. Dit alles vraagt veel van persoonlijke inhoudelijke en sociale vaardigheden, betrokkenheid en inzet van de voorzitter. Daarbij bestaat het risico dat de voorzitter teveel verantwoordelijkheid op zich neemt waardoor andere leden van de Raad van Commissarissen op afstand komen te staan en afwachten totdat de voorzitter een beroep op hen doet. Een goede, evenwichtige voorzitter is bepaald geen vanzelfsprekendheid.

Aanbeveling 13 De VTW ontwikkelt initiatieven die in het bijzonder gericht zijn op het versterken van het functioneren van voorzitters van Raden van Commissarissen. Gedacht kan worden aan het beschrijven van specifieke competenties van voorzitters en het organiseren van intervisiegroepen waarin voorzitters ervaringen met elkaar delen.

De commissie heeft kennis genomen van het initiatief van onder andere de heer Verwer om een vrijwillig register voor voorzitters van grotere corporaties op te richten, waarin personen kunnen worden opgenomen na een positief assessment. De commissie heeft niet een uitgebreide analyse gemaakt van het initiatief maar concludeert wel dat de aarzelingen die zij in paragraaf 3 heeft beschreven over de geschiktheidsstoets tot op zekere

hoogte ook relevant zijn voor een dergelijk voorzittersregister. De commissie acht het in ieder geval van belang dat een dergelijk initiatief wordt beoordeeld en uitgewerkt voor de gehele sector en niet slechts voor een aantal grotere corporaties.

Aanbeveling 14 De VTW neemt contact met de initiatiefgroep Verwer om te beoordelen of een voorzittersregister wenselijk is en op welke wijze dit wordt uitgewerkt met het oog op de gehele sector en vervolgens, indien die beoordeling positief is, de uitvoering daarvan voor de hele sector wordt vormgegeven.

6. Handhaving

De commissie vindt het noodzakelijk dat de Governancecode Woningcorporaties algemeen verbindend wordt verklaard. De basisregels voor goed bestuur en toezicht die in de Governancecode Woningcorporaties zijn beschreven, gelden dan via een algemeenverbindendverklaring voor de hele corporatiesector. Corporaties die geen lid zijn van de branchevereniging Aedes en/of de toezichthoudersvereniging VTW kunnen zich dan niet meer aan de Governancecode Woningcorporaties onttrekken.

Het externe toezicht zorgt vervolgens voor de handhaving van de Governancecode op basis van het principe van pas toe of leg uit.

Hiertoe moet elke RvC/RvT concreet en transparant in het jaarverslag melden hoe met de (aangescherpte) bepalingen in de Governancecode wordt omgegaan en waarom wordt afgeweken van een aantal bepalingen.

De sector zorgt zelf dat de Governancecode elke drie jaar wordt geëvalueerd en aangescherpt.

Aanbeveling 15 De VTW verzoekt de minister voor Wonen om te bewerkstelligen dat de Governancecode Woningcorporaties algemeen verbindend verklaard wordt voor alle woningcorporaties.

> 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

ONDER DE LOEP DE ONTWIKKELING VAN HET INTERN TOEZICHT BIJ WONINGCORPORATIES 1993-2013

De Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) wil vanuit haar verantwoordelijkheid als beroepsorganisatie, belangenbehartiger en bewaker graag een bijdrage leveren aan de discussie over het stelsel en de rol van het intern toezicht. De centrale vragen hierbij zijn: op welke wijze heeft het intern toezicht bij woningcorporaties zich sinds de jaren '90 van de vorige eeuw ontwikkeld? Wat is daarop van invloed geweest?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, heeft de VTW 52 rapporten bestudeerd waarin dit thema direct of indirect aan de orde komt. De rapporten zijn vaak een weerslag van het denken in de maatschappij over toezicht in de loop van de tijd, soms ook vooruitlopend op latere ontwikkelingen en ideeën over corporaties en toezicht. Dit essay is gebaseerd op de conclusies en aanbevelingen die uit deze rapporten zijn voortgekomen. Het beschrijft hoe het intern toezicht zich – tegen de achtergrond van een wisselend maatschappelijk en politiek decor en wisselende verwachtingen – betrekkelijk snel in de goede richting heeft ontwikkeld.

978-94-91008-14-6

