



Autoriteit woningcorporaties
Inspectie Leefomgeving en Transport

Toezicht op governance van woningcorporaties

Bouwen aan vertrouwen



Autoriteit woningcorporaties
Inspectie Leefomgeving en Transport

Toezicht op governance van woningcorporaties

BOUWEN AAN VERTROUWEN

Datum

26 juni 2017

Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/Autoriteit woningcorporaties

Graadt van Roggenweg 500 Utrecht
Postbus 16191, 2500 BD Den Haag

www.ilent.nl/autoriteitwoningcorporaties

Inhoud

1	Achtergrond	9
	Waarom toezicht op governance?	9
	Hoe is het nu geregeld?	9
	Relatie met de geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets	10
	Good governance	10
	Welke aspecten omvat good governance?	10
2	Toezicht op governance	14
	Toezicht op governance is nieuw en anders	14
	Hoe bepaalt de Aw de kwaliteit van governance?	15
	De strategie van de Aw	16
3	Tenslotte	18

1 Achtergrond

Met deze publicatie wil de Autoriteit woningcorporaties (Aw) de corporatiesector en belangstellenden inzicht geven in de wijze waarop zij haar toezicht op de governance vorm geeft. Dit toezicht is in ontwikkeling. De Aw is met een groot aantal bestuurders en raden van commissarissen (RvC) in gesprek geweest over de governance bij hun corporatie. De aandacht voor het toezicht op basis van de nieuwe Woningwet op governance is voor corporaties en voor de Aw nieuw. De dialoog met de sector en individuele corporaties over governance en het toezicht daarop willen we op basis van deze publicatie voortzetten en uitbouwen.

Waarom toezicht op governance?

Naar aanleiding van incidenten en problemen bij verschillende woningcorporaties is in 2013 en 2014 een parlementaire enquête uitgevoerd. Volgens de parlementaire enquêtecommissie ligt de hoofdoorzaak in tekortkomingen in zowel de opzet als de werking van de governance. Tevens concludeerde de commissie dat het overheidstoezicht op de governance¹ en de integriteit van corporaties afwachtend en reactief is geweest. Eén van de aanbevelingen van de commissie is om het financieel, rechtmatigheids-, governance- en integriteitstoezicht te integreren en bij een onafhankelijk gepositioneerde toezichthouder neer te leggen.

Vanuit deze analyse ligt de keuze om toezicht op governance te houden voor de hand. Een goed functionerende governance kan veel problemen voorkomen, zoals een minder voortvarende aanpak van financiële problemen, integriteitsinbreuken en tekortkomingen in de compliance. Daarmee is het een middel bij uitstek om het vertrouwen in de sector te herstellen. Toezicht op governance is nodig om te noodzakelijke verbeteringen te ondersteunen, zoals een passende rol van de belanghebbenden. Omdat toezicht op governance aangrijpt op de grondoorzaken van de prestaties van corporaties heeft het vaak meer voorspellende waarde dan toezicht op de prestaties zelf, zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in de financiële staat of de kwaliteit.

Hoe is het nu geregeld?

In de Woningwet is in artikel 61.2.b bepaald dat het toezicht zich richt op de governance en de integriteit van beleid en beheer van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen. De Autoriteit woningcorporaties is sinds 1 juli 2015 verantwoordelijk voor het integrale toezicht door de overheid op woningcorporaties, waaronder toezicht op de governance van corporaties. Omdat governance alle aspecten van de het besturen van een corporatie betreft, stelt de Aw governance centraal in haar toezicht op individuele corporaties. De Aw ziet een goed functionerende governance als de belangrijkste waarborg voor goed presteren op de andere toezichtsterreinen (operationele vertaling van art. 61 Woningwet): omvalrisico, risico's realisatie beleid, efficiency, doelmatigheid, rechtmatigheid en integriteit. Dit uitgangspunt is reeds uiteengezet in het document 'Contouren van het toezicht', dat het integraal toezicht van de Aw beschrijft. In de contouren is aangekondigd dat door de Aw voor alle toezichtsterreinen beoordelingskaders

¹ Governance (in brede zin) omvat de activiteiten van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden in hun onderlinge samenhang.

worden opgesteld. In deze publicatie wordt het toezicht op governance als één van de onderwerpen van het integraal toezicht nader uitgewerkt.

Relatie met de geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets

De verhoogde aandacht van de Aw voor de vereiste competenties van bestuurders en intern toezichthouders versterkt de governance en daarmee het zelfcorrigerend vermogen van (Raden van) Bestuur en Raden van Commissarissen. Bij het streven naar good governance bij woningcorporaties speelt de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets een belangrijke rol. De Aw ziet in de toets een eerste beschermingslinie. De informatie uit het bronnenonderzoek voor de zienswijze wordt gedeeld met de toezichthouders die de governance inspecties en audits uitvoeren. Andersom worden de rapportages van de governance inspecties en audits gebruikt als bron bij de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets.

Verder moeten bestuurders en commissarissen ook tijdens hun dagelijks functioneren aan de eisen omtrent geschiktheid en betrouwbaarheid voldoen. In het toezicht beoordeelt de Aw of aan deze normen wordt voldaan en kunnen interventies conform de interventieladder worden opgelegd².

Good governance

Governance moet ervoor zorgen dat de corporatie haar doelstellingen realiseert door het samenhangend sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

Enkele punten zijn hierbij van belang.

- Een goede governance is geen garantie dat er nooit een probleem is. Omgekeerd betekent de afwezigheid van problemen niet dat de governance goed werkt. Een goede governance is een waarborg voor goede prestaties, maar geen garantie.
- Governance kan op vele verschillende manieren worden ingevuld. In de praktijk zullen geen twee corporaties exact dezelfde governance hebben. Wel kunnen kenmerken van goede en minder goede governance worden onderscheiden

Welke aspecten omvat good governance?

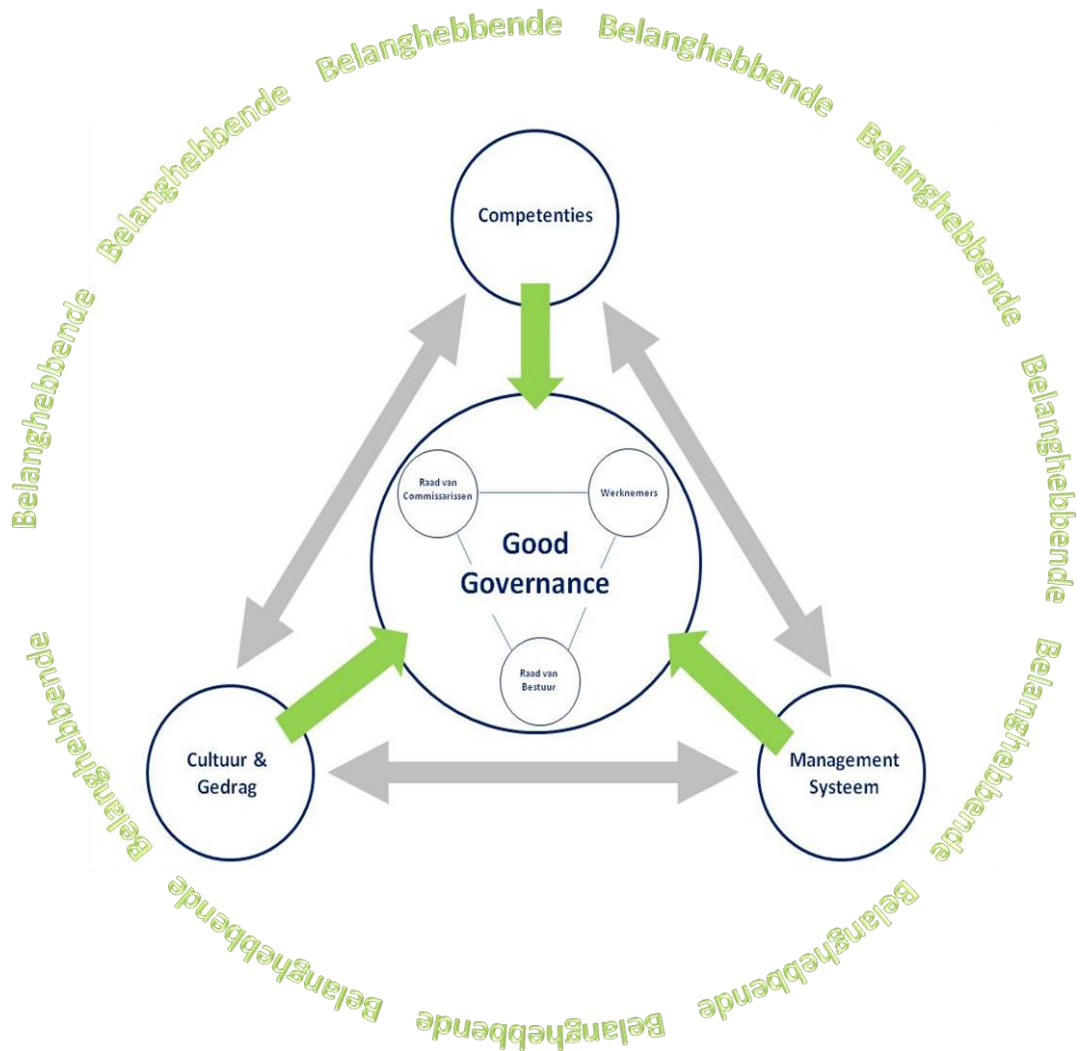
Opgemerkt wordt dat governance geen simpele optelsom is van een aantal factoren, maar het resultaat van een samenspel tussen vele factoren. Voor een goede governance zijn zowel competenties, cultuur en gedrag en het managementsysteem³ van een corporatie van belang. Deze factoren worden hieronder beschreven en aangevuld met – in de groene en rode kaders – voorbeelden van signalen van goede en tekortschietende governance.

Competenties, cultuur en managementsysteem zijn de drie hoofdfactoren die bepalend zijn voor goede governance. Competenties geven aan wat mensen kunnen. Cultuur heeft met name betrekking op de gedragskant van mensen. Alles wat geregeld moet zijn is opgenomen in het managementsysteem. Integriteit als kwaliteit van goede governance bijvoorbeeld, heeft een relatie met cultuur, maar

² Zie voor meer informatie: 'Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties' en 'Beoordelingskader Geschiktheid en Betrouwbaarheid'.

³ Met managementsysteem wordt bedoeld alle interne afspraken regels, procedures en instructies, waarbij er plan-do-check-act cycli zijn op zowel algemeen niveau (management review) als op de meest relevante onderwerpen.

ook met het managementsysteem (gedragscode, functiescheiding) en competenties (communicatie).



Bovenstaande figuur geeft schematisch de interne situatie van een corporatie weer. Uiteraard staat deze in nauw contact met stakeholders in de buitenwereld zoals de belanghebbenden (in het bijzonder huurders en gemeenten) en de borgingsinstelling WSW en de Aw.



Competenties

In deze brochure zijn in algemene termen de competenties beschreven die bij de governance een rol spelen. De van belang zijnde competenties van bestuurders en commissarissen, zoals opgenomen in bijlage 1 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Bitv), zijn daarbij geclusterd tot leiderschap, integriteit, kennis en verbinding.

Allereerst is leiderschap van belang. De koers van de corporatie wordt standvastig gevolgd vanuit gedrevenheid voor de volkshuisvesting. Bestuur en medewerkers zijn proactief en dynamisch om problemen voor te zijn en geven blijk van politieke en maatschappelijke sensitiviteit. Het bestuur organiseert haar kritische klankbord. Gewenst gedrag binnen de corporatie wordt duidelijk gewaardeerd.

Integriteit houdt in dat men handelt naar een ethische code vanuit harmonie in denken, doen en spreken. Men stelt zich onafhankelijk op en is rolvast. Ook zelfreflectie en aanspreekbaarheid zijn hierbij van belang. De omstandigheden zijn gunstig voor integer handelen. Zo is er duidelijkheid over wat van eenieder wordt verwacht, zijn alle relevante zaken bespreekbaar en geeft het bestuur het juiste voorbeeld. De taken zijn uitvoerbaar. Men is betrokken, handelt transparant en elkaar corrigeren wordt geaccepteerd en gezien als verbeterkans.

Commissarissen kennen elkaars (neven)functies en spreken elkaar hierop aan als deze mogelijk strijdig zijn met het belang van de corporatie.

Commissarissen gaan uit van elkaars integriteit en maken dit onderling niet tot onderwerp van gesprek.

Binnen de corporatie is voldoende kennis aanwezig van de sector en de omgeving en van het vakgebied waarin men opereert. De kennis en de competenties van de teams zijn in lijn met de uiteenlopende facetten van de opdracht. Een ieder heeft de juiste competenties voor zijn of haar taken en vult elkaar aan.

Op sleutelposities zijn de juiste competenties in de organisatie aanwezig. Waar nodig worden experts aangesteld.

Er ontbreken belangrijke competenties op sleutelposities in de organisatie.

Het bestuur en het management zijn in staat verbinding te realiseren door helder te communiceren, een juiste balans tussen luisteren en daadkracht en het nemen van tijd om voor uitleg.

De RvB heeft de risico's in samenspraak met de RvC geanalyseerd en afdoende maatregelen genomen om deze te beheersen.

De RvB neemt teveel risico's zonder dit bespreekbaar te maken tussen RvB en RvC.



Cultuur en gedrag

Bij de factor cultuur en gedrag wordt met name gekeken naar normen en waarden, openheid, zelfcorrigerend optreden en de randvoorwaarden voor gewenst gedrag. Kijkend naar normen en waarden is het van belang dat er betrokkenheid heerst en dat sober en doelmatig met de middelen wordt omgesprongen. Daarnaast is de corporatie loyaal aan de doelgroep. Verder is men trouw aan de governancecode en andere in- en externe afspraken en regels.

Er heerst een open cultuur, men is zeer alert op problemen en bereid deze gezamenlijk te bespreken en aan te pakken.

Er heerst een cultuur van 'mij een zorg'; problemen zijn niet of nauwelijks bespreekbaar.

In de organisatie heerst openheid zowel naar collega's als naar externe stakeholders. In de dynamiek van de driehoek huurders – gemeente – corporatie wordt een constructieve en positieve rol gespeeld. Men is bereid om verantwoording af te leggen, ook aan externe toezichthouders. Alle relevante onderwerpen zijn bespreekbaar en men is bereid om te leren, ook van suggesties uit onverwachte hoek.

Een belangrijk kenmerk van een gewenste cultuur is zelfcorrigerend optreden. Men spreekt elkaar aan op ongewenst gedrag en is kritisch en proactief als regelnaleving ineffectief zou zijn en regels moeten worden aangepast. Daarnaast is men alert op risico's.

RvC biedt proportioneel tegenkracht en zoekt zelf actief naar aanvullende informatie waar nodig.

RvC biedt geen of niet voldoende tegenkracht en neemt veel te gemakkelijk genoegen met een verhaal van de RvB.

Ook van belang is dat aan randvoorwaarden wordt voldaan voor gewenst gedrag. Er dienen voldoende tijd en middelen te zijn om de taken uit te voeren. Het bestuur en de RvC zorgen voor duidelijkheid over normen en waarden en het bestuur geeft het goede voorbeeld (tone at the top).



Managementsysteem

Op het gebied van portefeuillestrategie en financiën voorziet het managementsysteem in werkende pdca-cirkels (strategisch - tactisch – operationeel) om de langere termijn doelstellingen op het gebied van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woningen voor de doelgroep te bereiken. De organisatie heeft een treasury- en investeringsstatuut. Ook regelt het managementsysteem voorzieningen en werkwijzen op het gebied van ICT en financiering.

Het managementsysteem heeft effectieve procedures en protocollen voor het operationele proces. Hieronder vallen in elk geval projectontwikkeling, de verdeling van woonruimte, het beheren van de bestaande voorraad en desinvesteringen.

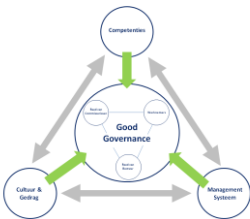
De kernprocessen (portefeuillestrategie en financiën, operationele proces, risicobeheersing, compliance) zijn geborgd. Er wordt regelmatig gecontroleerd of procedures worden uitgevoerd en effectief zijn.

De kernprocessen (planning en financiën, operationele proces, risicobeheersing, compliance) zijn niet of onvoldoende geborgd.

Het managementsysteem voorziet in risicomanagement. Dit betekent dat er een gedegen risico-identificatie en -analyse is, waarbij tevens aandacht is voor de frauderisico's en dat waar nodig effectieve beheersmaatregelen zijn genomen. Tevens doordenkt men wat veranderingen in de omstandigheden (intern of extern) voor risico's betekenen en welke acties eventueel nodig zijn.

Tenslotte is in het managementsysteem compliance en integriteit geregeld. Er is geregeld dat de in- en externe regels worden bijgehouden en dat regels worden vertaald naar acties ten behoeve van naleving. Tevens is stakeholdermanagement geregeld (o.a. ten opzichte van gemeenten).

In onderstaand schema is weergegeven waar de accenten liggen bij de eerste toets op de governance. In een volgende fase kan verdieping en nadere verificatie volgen.



Niveau	Kritische punten ten behoeve van eerste toets
Rvb – RvC	<ul style="list-style-type: none"> • Gezonde dynamiek • Proportionele tegenkracht • Bemoeienis RvC passend bij situatie, RvC grijpt in als nodig • RvC 3 rollen: werkgever; toezicht orgaan; klankbord • Informatiesymmetrie
RvC	<ul style="list-style-type: none"> • Proactief • Voldoende divers en competent • Zelfkritisch en bewust van gevaar van biases • Onafhankelijkheid, geen belangenverstrengeling • Oog voor belangen van stakeholders
RvB	<ul style="list-style-type: none"> • Leiderschap & voldoende competent, geeft goede voorbeeld en handelt conform gemaakte afspraken en procedures • Maatschappelijke sensitiviteit • Balans daadkracht en luisteren • Sober, risicobewust en verantwoord gedrag, passende waardering van gewenst gedrag • Tegenkracht op RvB en/of MT niveau
Algemeen / organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Managementsysteem dekt kernprocessen (risicobeheersing, compliance, financiën en planning en primair) • Men is zelfkritisch en lerend • Onafhankelijke positie controller en opdracht controller en accountant • Open cultuur (just culture) • De vereiste competenties op de juiste posities

2 Toezicht op governance

Toezicht op governance is nieuw en anders

Toezicht houden op de naleving van wettelijke eisen komt doorgaans neer op het vergelijken van de werkelijke situatie met de norm. Voor sommige normen is dat eenvoudiger dan voor andere. De wereld van governance is geen exacte wetenschap. Governance is moeilijk te vatten in absolute specificaties. Ook is er niet één manier om te komen tot een goed functionerende governance. De verdeling van

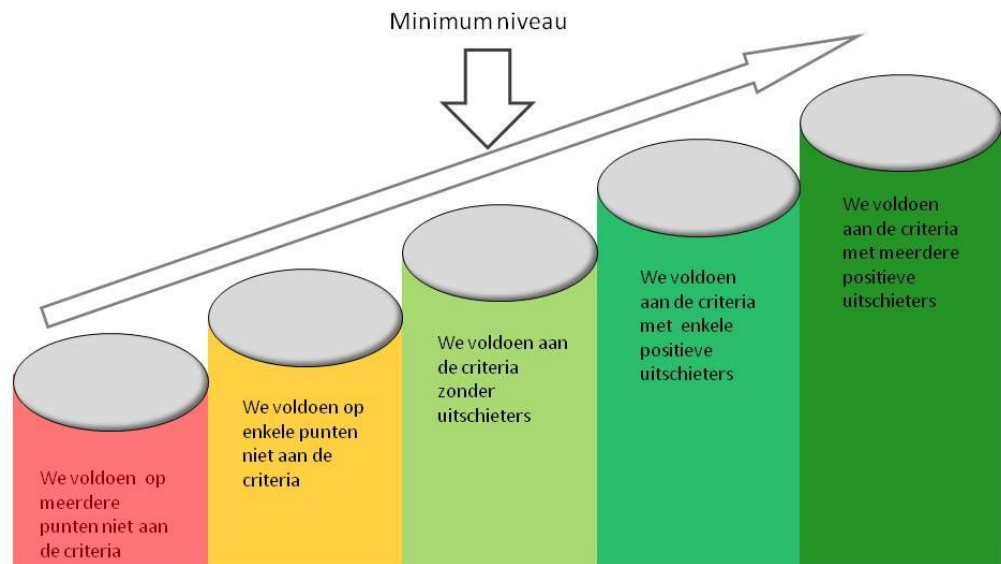
competenties binnen de Raad van Bestuur (strategisch, inhoudelijk, technisch, commercieel, etc.) kan bijvoorbeeld verschillend worden ingevuld en eventueel kan waar nodig expertise worden ingehuurd. Regels die tot in detail voorschrijven hoe de governance er uit moet zien, kunnen daarom belemmerend werken. 'Good' governance is meer dan het 'simpel opvolgen van bepaalde uitgangspunten' en/of regels. Het gaat om de intrinsieke motivatie van alle geledingen in een corporatie tot het hanteren van spelregels en een cultuur waarbinnen good governance mogelijk is. Hieronder valt het organiseren van voldoende tegenkracht en het voorkomen van de (schijn van) belangenverstremming. De exacte grens van wanneer governance nog wel goed functioneert en wanneer niet meer, is niet eenvoudig aan te geven. Toezicht op governance is niet zo zeer een kwestie van hard oordelen in termen van goed en fout, maar vooral een basis om met elkaar de dialoog aan te gaan om verder te verbeteren. Dit gezegd hebbende, zal de Aw ingrijpen daar waar de governance evident tekort schiet.

Hoe bepaalt de Aw de kwaliteit van governance?

Hoewel er weinig discussie is over de waarde van goede governance, is het bepalen wanneer hiervan sprake is een lastige opgave. Eerder is al opgemerkt dat governance wordt gevormd door een samenspel van een veelheid aan factoren. Dit betekent dat de beoordeling van governance niet kan bestaan uit het beoordelen van de afzonderlijke factoren, maar dat deze in onderlinge samenhang moeten worden beschouwd en afgezet tegen de lokale context. Dit adequaat uitvoeren vergt de nodige competenties en training aan de kant van de Aw om ervoor te zorgen dat een goed beeld wordt gevormd aan de hand van gesprekken en observaties. Eén van de uitdagingen wordt gevormd door het feit dat de papieren werkelijkheid zoals deze vaak wordt vastgelegd in governancecodes, codes van goed bestuur, beleidsstukken enzovoorts, niet altijd overeen komt met de praktijk. Wat ogenschijnlijk goed functionerende governance is, is dat bij nadere beschouwing in werkelijkheid niet altijd. Een toezichtsmethodiek om de werking van de governance te beoordelen zal daarom mede gericht moeten zijn op het bepalen van eventuele inconsistenties tussen opzet en werking. Onderzoek wijst uit dat van het terugkoppelen van bevindingen op dit punt aan de onder toezicht staande organisatie, een lerende werking uitgaat.

De Aw kiest ervoor om het niveau van de governance van corporaties te duiden aan de hand van een groeimodel van vijf niveaus. Uitgangspunt is dat het derde niveau gelijk staat aan het minimum, met andere woorden de situatie dat op het gebied van governance het minimum is geïmplementeerd en gedragen wordt in de corporatie.

Groeimodel governance



De strategie van de Aw

De Aw ziet toezicht op governance primair als instrument om - waar nodig - de governance te doen verbeteren en zo bij te dragen aan het herstel van vertrouwen in de sector. De strategie van de Aw is er op gericht om binnen enkele jaren een substantiële verbetering van de governance in de sector te bewerkstelligen. De Aw laat zich bij de vormgeving van haar governancetoezicht ondersteunen door deskundigen.

De Aw realiseert zich dat een goede samenwerking met de sector van essentieel belang is. De sector zal uiteindelijk zelf de nodige stappen moeten zetten. Daarom geeft de Aw haar strategie vorm door samen met de sector deze verbeterstappen af te stemmen met een realistische planning om dit proces te kunnen doorlopen. De Aw zal hiertoe actief met de sector en de individuele corporaties in gesprek gaan over wat zij als goede governance beschouwt en hoe zij handelt. Basis voor die individuele gesprekken zijn bestaande documenten die door of in opdracht van de corporatie zijn opgesteld zoals visitatierapporten, verslagen van de zelfevaluatie van de RvC, verslagen van de RvC-vergadering, de jaarstukken (inclusief accountantsverslag), de klokkenluidersregeling en de integriteitscode.

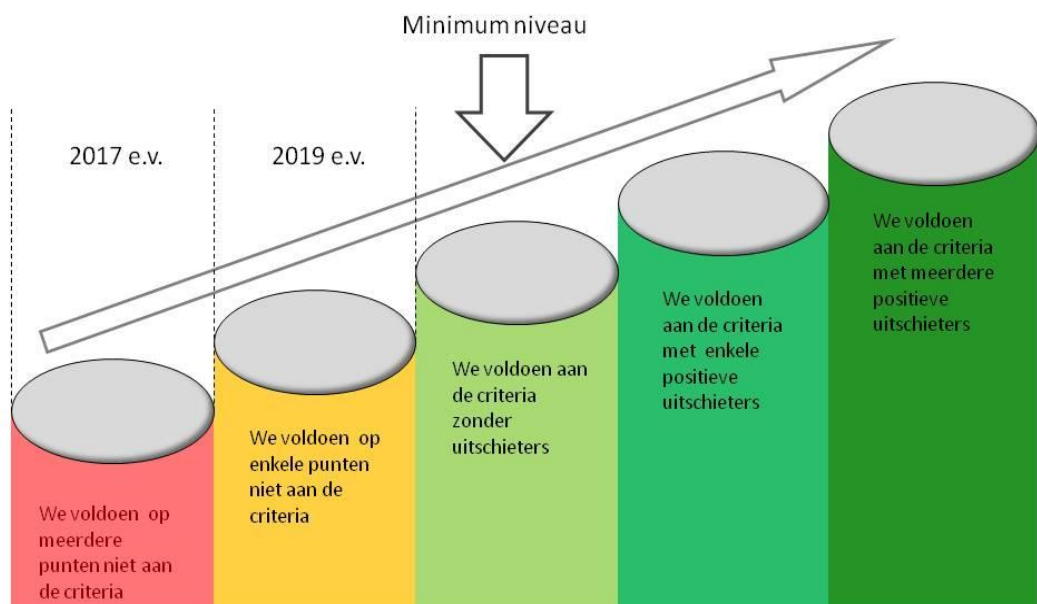
In gesprekken met het bestuur en intern toezicht zal de werking van de governance in de praktijk worden beoordeeld. Als daaruit geen helder beeld ontstaat of als er aanwijzingen zijn voor een tekortschietende governance zal de Aw verdiepend onderzoek uitvoeren door aanvullende gesprekken in de organisatie en/of met belanghebbenden en het opvragen en beoordelen van aanvullende documenten, zoals kwartaalrapportages.

Het onderzoek naar governance van de Aw wordt vastgelegd in een brief, die voor hoor en wederhoor aan de corporatie wordt toegestuurd. In deze brief worden de observaties van de Aw ten aanzien van de governance beschreven. Omdat voor de gesprekken een beperkt aantal onderwerpen wordt geselecteerd waar de Aw mogelijke risico's in de governance signaleert biedt de brief geen beeld van de kwaliteit van de governance bij de corporatie op alle punten van het beoordelingskader. De brief bevat een rapportage over die onderdelen waarover de Aw opmerkingen/aanbevelingen heeft.

Uit het verrichte onderzoek kan een interventie volgen. Voor de op te leggen interventies wordt verwezen naar 'Contouren van het toezicht'.

Corporaties die volharden in een tekortschietende governance kunnen rekenen op passend ingrijpen van de Aw. Gedurende de jaren 2017 en 2018 zal de Aw zich daarbij richten op de corporaties in het eerste niveau. Hier vertoont de governance dermate grote tekortkomingen dat directe interventie noodzakelijk is. Vanaf het jaar 2019 zal de Aw zich daarnaast richten op corporaties in het tweede niveau. Met corporaties die voldoen aan het minimum niveau zal de Aw in gesprek blijven over de governance. Deze handhavingsstrategie is weergegeven in onderstaande figuur.

Handhavingsstrategie



3 Tenslotte

De Aw zal de in deze publicatie beschreven aanpak verder ontwikkelen in samenspraak met de sector en zo nodig bijstellen. Daarbij valt te denken aan een eventuele verbreding of verdieping op een actueel thema.

Verder zal de Aw de uitkomsten van de eerste ronde governance-onderzoeken analyseren en met de sector bespreken.

Voor vragen en opmerkingen over deze publicatie kunt u hier terecht: <https://www.ilent.nl/contact/vragenformulier.aspx>. Wij nodigen u van harte uit om ook uw inhoudelijke opmerkingen bij deze brochure op deze manier met ons te delen. Wilt u daarbij aangeven dat uw vraag / opmerking betrekking heeft op het document 'Toezicht op governance'?

Meer informatie:
Autoriteit woningcorporaties
Postbus 16191
2500 BD Den Haag
Telefoon 088 489 00 00

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

<https://www.ilent.nl/autoriteitwoningcorporaties>
Juni 2017