

Evaluatie samenwerking
Autoriteit woningcorporaties en
Waarborgfonds Sociale Woningbouw



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

29 april 2021

Opdrachtgever

Aw en WSW

Contact



Referentie

Andersson Elffers Felix

Inhoud

1 Inleiding	4
2 Instellingen	5
3 Opdracht	7
4 Evaluatieproces	8
5 Verbeteren van de leercurve	10
6 Eigen verantwoordelijkheid én samenwerken	12
7 Evidente verschillen in beoordelen	13
8 Instrumenten om samenwerking te verbeteren	14
9 Slotopmerkingen	16

1 Inleiding

Wie in Nederland wil weten hoe woningcorporaties er voor staan is aangewezen op openbaar beschikbare informatie. Die wordt primair geleverd door corporaties zelf (bijvoorbeeld in hun jaarverslagen), maar ook door de autoriteit die namens de overheid toeziet op het functioneren van woningcorporaties. Daarnaast is er uiteraard ook niet-openbare informatie over met name het financiële wel en wee van corporaties. De organisatie die daar weer het beste zicht op heeft is een (private) stichting die als hoofdtak heeft leningen van corporaties te borgen. Tenslotte levert ook de branchevereniging informatie over de stand van zaken in de woningcorporatiesector.

De data waarop die openbare en niet-openbare informatie gebaseerd is, worden aangeleverd door woningcorporaties zelf. Een van de gevolgen van de parlementaire enquête woningcorporaties die werd afgerond met het rapport 'Ver van huis' (oktober 2014) zijn afspraken om de toezichthouder en de borgingsinstantie beter te laten samenwerken. Dat zou niet alleen de kwaliteit van de informatie ten goede komen, maar ook de regeldruk op corporaties doen verminderen.

In het "Convenant inzake samenwerking in het kader van het toezicht op en de beoordeling van toegelaten instellingen" van 1 februari 2018 zijn de afspraken over samenwerking tussen externe toezichthouder Autoriteit woningcorporaties (Aw) en de stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) vastgelegd.

Het convenant beoogt (citaat uit de toelichting op de offerteaanvraag): "Het vastleggen van de gemaakte afspraken om de samenwerking en het 'varen op elkaar inzichten' verder vorm te geven alsmede de onderlinge informatieverstrekking. Dit betreft het vastleggen van een structuur voor de samenwerking en de gegevensuitwisseling die een bijdrage levert aan (i) een effectieve en efficiënte uitvoering van de kerntaak van het WSW als borgingsinstituut en van Aw als extern toezichthouder en (ii) een effectieve en open samenwerking en communicatie tussen partijen bevordert".

2 Instellingen

Aw en WSW zijn zelfstandige organisaties. De ene is extern toezichthouder op de woningcorporaties, opereert in het publieke domein en rapporteert aan de politiek, de ander is borgingsinstantie en werkt in de private sfeer. Beide organisaties hebben een eigen taakopvatting en hechten aan eigen profilering. Tegelijkertijd werken beide organisaties in dezelfde sector. Hebben ze te maken met dezelfde corporaties. En met dezelfde corporatiebestuurders en raden van commissarissen.

Aw

Op de site van de rijksoverheid is de taak van Aw bondig omschreven: “De Aw houdt toezicht op het gedrag van woningcorporaties en op hun financiële beheer. De Aw kan sancties opleggen aan woningcorporaties, zoals een boete of het aanstellen van een toezichthouder. Daarnaast rapporteert de Aw over de financiële situatie van de sector als geheel”. In het Jaarverslag 2019 staat het er wat specifiek en inhoudelijker: “Aw ziet erop toe dat woningcorporaties hun beleid en beheer maximaal dienend inzetten aan de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woonruimte voor mensen met lagere inkomens. Kwaliteit is een breed begrip dat aspecten als duurzaamheid, leefbaarheid en bijdragen aan een inclusieve samenleving omvat. Kort gezegd is het werk van de Aw gericht op het behouden en versterken van het vertrouwen in het corporatiestelsel”.

De Aw is onderdeel van de bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ondergebrachte Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), maar valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

WSW

WSW is in de woorden van de eigen site: “Het waarborgfonds voor de sociale woningbouw in Nederland. WSW helpt bij investeren. Wij borgen leningen van financiers aan woningcorporaties die deelnemer zijn van WSW. Door borg (garant) te staan voor de rente- en aflossingsverplichtingen van corporaties, zorgen wij ervoor dat corporaties toegang hebben tot de kapitaalmarkt, tegen optimale voorwaarden. Wij beoordelen en beheersen daarnaast de risico's van woningcorporaties en van de sector als geheel.

Met beide kernrollen - borg van leningen en risicobeoordelaar/beheerser - dragen wij bij aan een gezond borgstelsel, nu en in de toekomst. En blijven we het mogelijk maken dat corporaties tegen zo laag mogelijke kosten financierbaar zijn.

Met de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 en het Mandaatbesluit sanering kregen wij er een nieuwe taak bij - naast die van borg - namelijk uitvoerder van de sanering namens de minister van BZK”.

Andersson Elffers Felix

Organisaties

Zowel Aw als WSW zijn organisaties met een platte structuur. Er zijn o.a. inspecteurs en accountmanagers, die de directe relaties onderhouden met woningcorporaties en met name gespitst zijn op continuïteit en risico's. Vervolgens is er een beperkt aantal teamleiders en de eindverantwoordelijkheid ligt bij een kleine directie, respectievelijk een klein bestuur (met een raad van commissarissen).

Operationeel maken inspecteurs en accountmanagers niet alleen gebruik van dezelfde data en informatie die corporaties aanleveren, maar ze maken ook gebruik van elkaars data en informatie. De medewerkers van beide organisaties hebben elk een portefeuille van corporaties. Die portefeuilles zijn bij beide organisaties verschillend samengesteld. Dat betekent dat inspecteurs te maken hebben met meerdere accountmanagers (en natuurlijk vice versa), die ieder voor zich weer hun eigen werkwijze en stijl van handelen hebben. Bij Aw werken ruim 60 personen, waarvan 30 inspecteurs en bij WSW werken in totaal 70 personen, waarvan bijna 20 accountmanagers.

3 Opdracht

In de offerteaanvraag voor deze evaluatie staat: “Vanaf 1 januari 2019 wordt het gezamenlijk beoordelingskader toegepast en is de samenwerking tussen Aw en WSW formeel van start gegaan. In het convenant is de afspraak gemaakt om de naleving van de in dit convenant neergelegde afspraken jaarlijks te evalueren (art. 12). Naleving van afspraken is een belangrijke bouwsteen voor een vruchtbare samenwerking. Continuering van een vruchtbare samenwerking kan ook nopen de onderlinge afspraken mee te laten bewegen op veranderende omstandigheden, nieuwe inzichten of praktische (on)mogelijkheden. Inzicht in de oorzaak van mogelijke afwijkingen draagt bij verdere verbetering. Deze evaluatie geeft invulling aan die afspraak.

Tegelijk bestaat de behoefte om een eerste inzicht te krijgen in wat de samenwerking opgeleverd heeft. Een aanvullende inventarisatie van de percepties over de opbrengsten van de samenwerking tot nu toe in het licht van de doelstellingen van verticaal toezicht. Waar lijkt het goed te gaan en wat kan er mogelijk beter. Dit levert aandachts- en verbeterpunten op.

Zo voorziet het onderzoek in twee behoeften: het geeft inzicht in de naleving van de afspraken en mogelijke oorzaken van afwijkingen; en het geeft een overzicht van hoe Aw en WSW na 1 jaar samenwerking de opbrengst ervaren en waar verbetering mogelijk lijkt”. Verderop in de offerteaanvraag wordt dat nog verder uitgewerkt: “Het onderzoek richt zich met name op de naleving van de afgesproken samenwerking in het convenant. De afspraken hebben betrekking op de toedeling van risicogebieden, de samenwerking, informatie-uitwisseling, verstrekking van informatie, overleg en communicatie en escalatie”.

4 Evaluatieproces

De bereidwilligheid om mee te werken aan de evaluatie was groot. In november en december 2020 zijn 12 medewerkers en teamleiders (van elke instelling 6) geïnterviewd. Aanvullend is een bestuurder van WSW en de manager van Aw geïnterviewd. Vervolgens zijn er in januari en februari 2021 twee bijeenkomsten geweest met 10 (dezelfde) medewerkers. Tevens is er door AEF in februari (als luistervink) deelgenomen aan het tactisch overleg tussen WSW en Aw. Met de begeleidingscommissie is er maandelijks overleg geweest.

Eerste vaststelling is de prettige sfeer waarin de interviews en gesprekken plaatsvonden. Er wordt daarnaast (voldoende) openheid van zaken gegeven en er zijn weinig tegenstrijdheden in de verhalen. De opvattingen zijn deels gekleurd door de lengte van het dienstverband (oudgedienden versus nieuwkomers, waarbij de oudgedienden opvallend positief zijn over de samenwerking. Voor de nieuwkomers is dat eerder een soort van vanzelfsprekendheid). Opmerkelijk tenslotte is de zakelijke benadering: er is geen 'roddel en achterklap'. Noch zijn er klachten over de eigen of andermans bedrijfscultuur.

Al snel is de evaluatie van een externe evaluatie veranderd in een zelfevaluatie van de samenwerking, waarbij de eindverantwoordelijk bij AEF lag. Uitvoerig is met elkaar in kwalitatieve termen gesproken over de aard, de meerwaarde, de voor- en nadelen en de verder ontwikkeling van de samenwerking. Deze rapportage is daarvan de weerslag.

Algemeen beeld uitkomst evaluatie

Veel betrokkenen wijzen erop dat de samenwerking politiek verordonneerd is. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat die stap nodig was. Slechts een enkeling twijfelt aan de noodzaak.

Voor zover geïnterviewden dat kunnen beoordelen (wel of niet in dienst) functioneert de samenwerking beter dan voor de parlementaire enquête. Belangrijk is bovendien dat de 'directies' van beide organisaties zich veel beter met elkaar verstaan.

In algemene zin is er tevredenheid over de huidige samenwerking. De geïnterviewden en gesprekspartners zijn van mening dat het huidige afsprakenstelsel niet veranderd of vernieuwd hoeft te worden. Dat afsprakenstelsel voldoet, ook al is periodieke actualisering van onderliggende documenten gewenst. Wel zijn verbeteringen gewenst.

Een enkeling stelt in het interview de vraag of het eigenlijk erg is als de twee verschillende instellingen juist niet zouden samenwerken en hun eigen spoor zouden bewandelen. Zal er dan veel mis gaan? En, zo wordt de vraag gesteld, is dat niet veel duidelijker naar de woningcorporaties toe (de één geeft borging af, de ander houdt toezicht; de één is privaat, de ander publiek; de één richt zich op de financiering van de woningbouw (voorraad), de ander op het presteren van de corporatie).

Andersson Elffers Felix

In de gesprekken is er geen steun voor dit standpunt. Er is grote tevredenheid over het werken op basis van het gezamenlijke beleidskader. Onderaan de streep levert samenwerken Aw en WSW voordelen op. En er zijn waarschijnlijk ook voordelen voor de woningcorporaties (ze hoeven in totaliteit bijvoorbeeld minder gegevens aan te leveren). Dat er desalniettemin veel regeldruk bij corporaties wordt gevoeld heeft ook te maken met de hoeveelheid regels in de Woningwet.

5 Verbeteren van de leercurve

Als het om verbeteren gaat wordt er op gewezen dat op individueel niveau medewerkers van beide organisaties elkaar snel (genoeg) kunnen vinden en vrijwel altijd in staat zijn om hun onderlinge samenwerking effectiever te maken. Uiteraard casegericht. Veelvuldig wordt er op gewezen dat direct persoonlijk contact (in levende lijve) nu nog wordt gemist. Als dat weer mogelijk is, zal dat een impuls geven aan de verdere verbetering van de onderlinge samenwerking.

Het leren van ervaringen vindt nu plaats op teamniveau in de onderscheiden instellingen en (zoals gezegd) in de bilaterale contacten tussen medewerkers van beide instellingen. Dat laatste mag niet onderschat worden: omdat portefeuilles van medewerkers van beide instellingen niet dezelfde zijn, zijn er veel verschillende bilaterale contacten. Dat maakt van elkaar leren goed mogelijk.

Tenslotte zijn er intensieve contacten over risicovolle corporaties; daar leren medewerkers nog meer van elkaar. Ze spreken elkaar aan op verschil in werkwijze en beoordeling.

Sinds kort kan daar ook het tactisch overleg (als leermoment) aan worden toegevoegd. Op de agenda van februari 2021 is een casus aan de orde geweest, waarin een corporatie in december 2020 twee brieven (één van WSW en één van Aw) ontving met een wezenlijk verschil in beoordeling. Aw en WSW hadden langs elkaar heen gewerkt. De bespreking van deze casus ging zoals het hoort. Beide hoofdrolspelers zijn aan tafel uitgenodigd. Beide lezingen worden aangehoord. Beide betrokkenen geven fouten en/of misverstanden openlijk toe. En afgesproken wordt de uitkomsten van dit overleg ook mee te delen aan directie en bestuur.

Voor het tactisch overleg maakte een lid van de begeleidingscommissie zich een beetje zorgen of deze casus het beeld van de samenwerking bezien door de ogen van de externe adviseur in negatieve zin zou beïnvloeden. Het tegendeel is het geval. Juist dit soort afwijkingen van de normale situatie zijn nodig om organisaties scherp te houden. Zolang het maar bij incidenten blijft en ze in alle openheid kunnen worden besproken.

Professioneel wantrouwen zou overigens op zijn plaats zijn als er in een jaar geen incident zou zijn.

Conclusie is dat er op veel niveaus wordt geleerd. In de bilaterale contacten, in de teams en in het tactisch overleg. En ook al zijn er geen 'mechanismen voor systematisch leren en verbeteren' (bijvoorbeeld gezamenlijk kwaliteitsmanagement), er is geen behoefte aan aanvullende afspraken daarover. Structureren van de samenwerking is sowieso volgens betrokkenen geen goed idee. Onderliggende documenten van de samenwerking bieden voldoende structuur.

Andersson Elffers Felix

Punt van aandacht blijft evenwel de 'opvolging' van lessen. Hoe zorgen we ervoor dat getrokken lessen doorwerken in de praktijk van samenwerken.

6 Eigen verantwoordelijkheid én samenwerken

Iedereen stelt dat de eigen verantwoordelijkheid van de beide instellingen het uitgangspunt moet zijn. Iedere instelling neemt op basis van de afgesproken taakverdeling zijn verantwoordelijkheid.

Tegelijkertijd is het logisch om casegericht samen te werken. Vervolgens is dan natuurlijk de vraag wat samenwerken precies inhoudt en op welk moment dat ook toegevoegde waarde heeft. Voor de beide organisaties. En voor de betrokken woningcorporatie. Er zijn geen nadere richtlijnen nodig om handelen in geval van samenwerking meer te harmoniseren. Van belang is de ambtelijke handelingsvrijheid om op caseniveau met eigen invullingen te komen.

Samenwerken om elkaar op het juiste moment goed te informeren. Samenwerken waar dat dus nodig is om tot goede beoordelingen te komen. En risicogericht samenwerken staat buiten kijf bij die corporaties waar sprake is (of bijna sprake is) van bijzonder beheer of verscherpt toezicht.

De noodzaak tot afstemming blijft zo casegericht en daarmee maatwerk.

Samenwerken mag zeker niet doorslaan. Betrokkenen vinden terughoudendheid in samenwerking, als er geen risico's zijn, een verstandig uitgangspunt. Bovendien is het eigenlijk best goed als beide instellingen het soms met elkaar oneens zijn. Een eensluidend beeld is eigenlijk de dood in de pot. 'Vertrouwen in elkaars deskundigheid' zorgt er ook voor dat een verschil in beoordeling gerespecteerd wordt.

Ten slotte wordt er op gewezen dat het nuttig is corporaties regelmatig goed te informeren over waar WSW van is en waarvan Aw.

7 Evidente verschillen in beoordelen

Beide organisaties ontlene hun bestaansrecht aan verschil in verantwoordelijkheid en taak. Dat werkt natuurlijk door in werkwijze en benadering. Die verschillen zijn met name aan de orde op de volgende punten:

- Beoordeling op financiële risico's vanuit de borging versus op risico's in de bredere zin (volkshuisvestelijk belang, governance, integriteit, financiële positie)
- DAEB / niet-DAEB, apart als twee afzonderlijke takken beoordelen of juist in samenhang? Dat geldt ook als er een holding in het spel is.
- Criteria wanneer corporatie onder verscherpt toezicht valt vs. bijzonder beheer
 - *Verscherpt toezicht is ook altijd bijzonder beheer
 - *Bijzonder beheer is niet altijd verscherpt toezichtVerscherpt toezicht opheffen is vaak het terug geven van vertrouwen, terwijl bijzonder beheer dan nog aan de orde is
- Openbaarheid 'verscherpt toezicht' (daarom ook minder snel en langdurig toegepast) versus vertrouwelijkheid bijzonder beheer. Verscherpt toezicht heeft externe werking. De Tweede Kamer wordt geïnformeerd. Bijzonder beheer is vertrouwelijk en in de private sfeer
- Weging 'softe factoren', zoals 'gevoel over governance' kan de komende jaren een belangrijker verschil worden
- Weging 'nieuwe politieke' factoren (onrendabele investeringen in duurzaamheid en leefbaarheid én noodzaak actiever in woningbouw te investeren) versus 'conservatief' vermogensbeheer.

8 Instrumenten om samenwerking te verbeteren

Er worden met name twee instrumenten genoemd om de samenwerking te verbeteren:

- Verbeteren informatievoorziening
- Verbeteren kennisuitwisseling

Verbeteren informatievoorziening

Eerst de zegeningen: De data zijn op orde, toegankelijk en zo nodig snel beschikbaar. Het gaat ook steeds beter. Zeker de afgelopen 5 jaar. Maar de informatie kan soms wat beter.

Suggesties zijn:

- Informatie van Aw in toezichtsbrieven nogal eens ‘omfloerst’, ‘versluiert’; dat hangt ook van de penvoerder af. De een beschrijft, de ander spreekt uit. Hoe dat te ondervangen? Onderliggende rapportages geven echter vaak wel de gewenste duidelijkheid
- Kritische noten in onderliggende rapportages zouden altijd onderling besproken moeten worden. Een proactieve houding is gewenst
- Informatie over bijzonder beheer (en dat geldt ook voor de voorfase en de fase erna) zijn niet openbaar. Verscherpt toezicht is altijd openbaar. Informatie over de voorfase en de fase erna zijn daarmee relevant
- Informatie over governance en cultuur zou verbeterd kunnen worden. Meer diepgang is gewenst
- WSW kijkt risicogericht, Aw ook maar heeft meer oog voor de ‘ontwikkeling’. Dat moet explicieter aan de orde worden gesteld \
- Actualiteit beoordelingen speelt zo af en toe. Maar is meer een gevolg van verschillende ritmes van de beide organisaties dan onwil. Vaak is de informatie er al wel, maar staat die nog niet op papier. Als het belang van ‘governance’ in beoordelingen toeneemt, moet die dan niet vaker worden beoordeeld?
- Softe factoren (governance bijvoorbeeld) niet alleen in het ‘herstelproces’ expliciet benoemen en beoordelen, maar ook aan de voorkant.

Ook wordt er op gewezen dat (openbare) informatie aan corporaties verbeterd kan worden door onderlinge samenwerking.

Andersson Elffers Felix

Verbeteren kennisuitwisseling

Suggesties in de interviews zijn:

- Actiever (dus niet alleen op verzoek). Tot: altijd proactief
- Meer persoonlijk contact organiseren
- Er is meer discussie nodig over governance en cultuur. De diepgang van de analyses neemt toe door daar onderling over te spreken
- Hamvraag: 'Moet de ander dit weten?'.....

Het is van belang goed in de gaten houden dat iedereen voldoende telefonisch contact houdt met collega's van de andere instelling. Er moet voor worden gewaakt om in een papieren wereld te gaan (samen) werken.

9 Slotopmerkingen

In de laatste begeleidingscommissie werd de vraag gesteld of deze evaluatie niet 'liefjes' is. Vervolgens ontstond er een discussie over de vraag of er dan een onderstroom van kritische meningen, 'weerstand' of 'frustratie' niet voldoende in beeld is gebracht. Dat blijkt niet zo te zijn.

Wel wordt geconstateerd dat er op het niveau van samenwerkende accountmanagers en inspecteurs niet altijd dezelfde verwachtingen zijn over het moment waarop de een de ander zou moeten informeren. Als die verwachtingen divergeren, bestaat het risico op kleine, tijdelijke persoonlijke irritaties.

Er wordt op gewezen dat dit inherent is aan een afgesproken werkwijze waarin over en weer de beleidsvrijheid best groot is en het professioneel oordeel, cq. de professionele assertiviteit om elkaar te informeren bij de betrokkenen zelf ligt.

Helemaal voorkomen dat verwachtingen divergeren zal beheermaatregelen vragen, die niet in verhouding staan tot het 'klein leed' dat af en toe optreedt. Tegelijkertijd is het van belang van dit soort fricties te leren. Zowel bilateraal, als op het teamniveau.

Een tweede vraag die aan de orde kwam, was of cultuurverschillen tussen Aw en WSW doorwerken in de samenwerking. Het is moeilijk die vraag te beantwoorden, omdat de uitkomst (lees: de samenwerking) positief wordt beoordeeld. Kennelijk zijn mogelijke cultuurverschillen geen belemmeringen om tot die uitkomst te komen. Bovendien bleek er in de interviews en gesprekken op geen enkel moment sprake van denken in 'wij' of 'zij'. De gemeente suggestie om in één gebouw te gaan zitten, omdat zo kennisuitwisseling veel makkelijker zou gaan en onderlinge persoonlijke relaties zouden kunnen worden versterkt, werd echter unaniem afgewezen. Kennelijk is de eigen werksfeer er een om te koesteren.

Andersson Elffers Felix