



Den Haag, 30 juni 2013

Advies over de toekomstige invulling van het toezicht op woningcorporaties

Peter Plug & Merel Koppenol

AF-Mercados & Plug

Postbus 17175

2502 CD Den Haag

peter.plug@afconsult.com



Inhoud

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN	4
FOCUS OP DE RISICO'S VOOR HET PUBLIEK BELANG	5
MAAK ZO SPOEDIG MOGELIJK EEN INTEGRALE RISICO-ANALYSE	6
PRIORITERING EN LEGITIMITEIT	7
TOEZICHT ALS AMBACHT: KIES VOOR EEN SITUATIONELE BENADERING	8
TOEZICHT "ON SITE": AFGESTEMD EN GECOÖRDINEERD	8
ZORG VAN MEET AF AAN VOOR FLEXIBILITEIT IN DE ORGANISATIE	9
1. AANLEIDING EN ACHTERGROND	11
1.1 OPBOUW VAN HET ADVIES	11
2. DE FOCUS EN MISSIE VAN HET TOEZICHT	13
2.1 HET RICHTEN VAN DE ORGANISATIE	13
2.2 TOEZICHT GERICHT OP NALEVING	13
2.3 TOEZICHT GERICHT OP RISICO'S EN PROBLEMEN	14
2.4 FORMULEER EN EXPLICITEER EEN MINISTERIËLE TOEZICHTSVISIE	15
3. HET MAKEN VAN EEN RISICO-ANALYSE	16
3.1 BELANG EN URGENTIE VAN EEN INTEGRALE ANALYSE	16
3.2 ONDERDELEN VAN EEN RISICO-ANALYSE	16
4. PRIORITERING EN LEGITIMITEIT	19
4.1 TOEZICHTHOUDEN IS KEUZEN MAKEN	19
4.2 DE STRATEGISCHE DRIEHOEK	19
4.3 CONSULTATIE	20
5. TOEZICHT ALS AMBACHT	21
5.1 KIES VOOR EEN SITUATIONELE BENADERING	21



5.2 TOEZICHT "ON SITE": AFGESTEMD EN GECOÖRDINEERD	22
5.3 ZORG VAN MEET AF AAN VOOR FLEXIBILITEIT IN DE ORGANISATIE	23
6. DOCUMENTENLIJST	26
7. DEELNEMERS RONDE TAFEL DISCUSSIE	28
8. GESPREKSPARTNERS	29



SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

Over het toezicht op woningcorporaties is de afgelopen periode veel gezegd en geschreven. Een analyse van de belangrijkste onderzoeks- en adviesrapporten leert ons dat het toezicht anders moet. Volgens de Commissie Hoekstra moet het toezicht inhoudelijk worden aangescherpt en is er een verandering in de cultuur van het toezicht nodig: van administratief naar actief. Voorts moet het toezicht op een meer risicogerichte wijze worden ingevuld. Deze bevindingen worden in belangrijke mate ondersteund door een werkgroep van AEDS, die reeds eerder constateerde dat het toezicht op corporaties meer “bite” moet krijgen.

Dit rapport borduurt voort op deze adviezen door verder uit te werken hoe het toezicht in de toekomst zou moeten worden ingevuld. Een belangrijke vraag hierbij is hoe risicogericht toezicht op de woningcorporaties invulling zou moeten krijgen. Hoe ziet deze vorm van toezicht eruit? Wat wordt er precies mee bedoeld? En wat moet de toezichthouder (anders) doen om handen en voeten te geven aan deze manier van toezicht houden? Op vragen als deze beogen we in de volgende paragrafen een antwoord te geven.

Dit advies is geschreven vanuit het perspectief van de minister, die mede in navolging van de commissie-Hoekstra ervoor gekozen heeft om (ook) het financiële onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. De onderstaande aanbevelingen benoemen de maatregelen die minister de komende tijd zou kunnen nemen om ervoor te zorgen dat het toezicht de benodigde “bite” krijgt.

1. Kies voor een benadering waarbij het toezicht zich primair **richt op de risico's en problemen** die een bedreiging kunnen vormen voor het creëren van volkshuisvestelijke waarde, het juist aanwenden van het maatschappelijk bestemd vermogen en de financiële continuïteit. Dit in tegenstelling tot een te smalle focus op de naleving van regels en voorschriften.
2. Expliciteer deze risicogerichte en probleemgestuurde benadering in een **integrale ministeriële toezichtsvisie**, die leidend is voor alle verschillende toezichtsactiviteiten die onder de verantwoordelijkheid van de minister vallen. Een dergelijke expliciete visie is een voorwaarde voor een effectief veranderingsproces.
3. Voer zo snel als mogelijk een **integrale risico-analyse** uit gericht op het in kaart brengen van alle risico's en problemen met betrekking tot de eerder genoemde publieke belangen (zie aanbeveling 1) plus de governance. Deze risico-analyse richt zich primair op het niveau van de sector en op de problemen en risico's die voortvloeien uit de transitie. Zowel de corporatiesector als het toezicht erop verkeren momenteel in een transitiefase. Het (kunnen) mitigeren en beheersen van deze risico's is een voorwaarde voor een adequate (ministeriële) regievoering van dit transitieproces.
4. Overweeg om ten aanzien van de prioritering in het toezicht een **consultatie** uit te voeren. Deze consultatie zou gericht moeten zijn op het raadplegen van relevante stakeholders over welke risico's en problemen het meest belangrijk en urgent zijn.
5. Probleem gestuurd en risicogericht toezicht is een ambacht. Uit ervaringen bij andere toezichthouders is gebleken dat het niet eenvoudig is deze vorm van toezicht te implementeren. Het **trainen van meerdere sleutelfiguren** heeft bij andere toezichthouders



vruchten afgeworpen en lijkt daarmee aanbevelenswaardig voor medewerkers die toezicht (moeten gaan) houden op de corporaties.

6. Zorg ervoor dat er op een samenhangende en gecoördineerde wijze **audits en controles** plaatsvinden bij de corporaties. Kies hierbij voor een raamwerk dat recht doet aan zowel de bedrijfseconomische eisen in de besturing om tot een adequaat financieel beheer te komen, als aan de maatschappelijk-bestuurlijke eisen om volkshuisvestelijke waarde toe te voegen.
7. Zorg er van meet af aan voor dat er **voldoende flexibiliteit** wordt ingebouwd bij het inrichten en vormgeven van de besturing van de organisatie-onderdelen van het ministerie die belast worden met toezicht. Een flexibele en projectmatige manier van werken is immers bij andere toezichthouders een voorwaarde gebleken om adequaat invulling te kunnen geven aan probleem gestuurd en risicogericht toezicht.

FOCUS OP DE RISICO'S VOOR HET PUBLIEK BELANG

Het toezicht moet zich primair richten op de risico's en problemen die het borgen van het publieke belang dat de woningcorporaties dienen in gevaar kunnen brengen. Woningcorporaties hebben tot doel om volkshuisvestelijke waarde te creëren. Daartoe moeten zij het door hun beheerde (maatschappelijk bestemd) vermogen op een juiste manier aanwenden en ervoor zorgdragen dat de financiële continuïteit van de corporatie veilig wordt gesteld. De rol van het toezicht bestaat uit het identificeren en mitigeren van de risico's voor het borgen van elk van deze drie belangen. Voorts moet het toezicht gericht zijn op het benoemen en (helpen) oplossen van de problemen die het creëren van volkshuisvestelijke waarde in weg kunnen staan, danwel kunnen leiden tot maatschappelijke en economische schade.

Bij deze probleemgestuurde en risicogerichte benadering is het borgen van de publieke belangen het leidende doel; het gaat om het beoogde maatschappelijk effect. Deze focus verschilt wezenlijk van de benadering die (al dan niet bewust) door meerdere toezichthouders werd of nog steeds wordt gehanteerd: een focus op naleving van de regels. Een belangrijke les uit meerdere rapporten over "falend" toezicht is dat een primaire focus gericht op het naleven van de regels leidt tot een te smalle blik. Een te sterke focus op naleving is eigenlijk een vorm van doelverschuiving. Regels zijn immers geen doel op zich, maar een middel om publieke belangen te borgen. Niet zelden verliezen toezichthouders die zich alleen maar richten op het naleven van de regels het bredere perspectief uit het oog, waardoor essentiële risico's niet of onvoldoende worden opgemerkt.

Zowel binnen de financiële sector als bij de corporaties is gebleken dat de bestuurs- en bedrijfscultuur een belangrijk risico kunnen vormen voor het borgen van de financiële continuïteit. Momenteel valt dan ook bij een toezichthouder als DNB waar te nemen dat er in het toezicht meer aandacht wordt besteed aan dergelijke factoren.

Voor de goede orde: wij stellen niet dat toezicht op de naleving van regels onbelangrijk is of geen taak meer is van de toezichthouder. Integendeel, het niet naleven van regels is een belangrijke "rode vlag" en vormt vrijwel altijd aanleiding voor vervolgacties. Ons gaat het om twee zaken: een focus op alleen naleving is te smal én naleving is geen doel op zich, maar een middel.

Ons advies is voorts om deze probleemgestuurde en risicogerichte benadering van toezicht (verder) te expliciteren in een integrale (ministeriële) toezichtsvisie. Dit is mede van belang omdat een heldere visie waarin duidelijk(er) wordt wat er van het toezicht wordt verwacht, een noodzakelijke



voorwaarde is voor het welslagen van het veranderingsproces. Bij andere toezichthouders is gebleken dat het implementeren van deze benadering van toezichthouden belangrijke consequenties heeft voor de inrichting, besturing, werkwijze en bemensing van de organisatie. Zowel bij de AFM, DNB als ACM is gebleken dat het niet eenvoudig is om van een meer op naleving gerichte benadering over te gaan op een benadering waarin de risico's en problemen met betrekking tot het borgen van de publieke belangen centraal staat. Hierbij is het van belang om te beseffen dat er een natuurlijke neiging tot of druk op toezichthouders lijkt te bestaan om "terug te vallen" op een focus gericht op naleving. Deze neiging wordt veroorzaakt door het feit dat toezichthouders zelf nauwlettend in de gaten worden gehouden door de politiek en maatschappij.

MAAK ZO SPOEDIG MOGELIJK EEN INTEGRALE RISICO-ANALYSE

In zijn recente visie op het financiële toezicht op woningcorporaties laat het CFV duidelijk zien het beginsel van risicogericht toezicht te omarmen.¹ Ook het volkshuisvestelijke toezicht zal deze benadering volgen. Wij menen dat in deze tijd van veranderingen en transitie, zowel van de corporatiesector zelf als van het toezicht op deze sector, zo spoedig als mogelijk een integrale risico-analyse moet worden gemaakt – uiteraard voortbordurend op de analyses die er reeds liggen.

Vanuit het oogpunt van checks and balances is het nuttig en verstandig om een zekere mate van functiescheiding te hebben tussen het volkshuisvestelijke toezicht en het financiële toezicht. Tegelijkertijd is het voor de onderlinge samenhang en consistentie van het toezicht van belang om een integrale analyse te maken die het vertrekpunt vormt voor de onderlinge afstemming van het toezicht.

Zo'n integrale risicoanalyse bevat een samenhangende inventarisatie van de problemen en risico's ten aanzien van (ten minste) de volgende vier (publieke) belangen:

- Het creëren van volkshuisvestelijke waarde
- Het op een juiste manier aanwenden van het maatschappelijk bestemd vermogen
- Het borgen van de financiële continuïteit
- Het borgen van een effectieve governance.

Naar elk van deze vier belangen dient te worden gekeken vanuit ten minste de volgende drie invalshoeken:

- *De individuele corporatie.* Wat is het integrale risicoprofiel van een individuele corporatie?
- *De sector als geheel.* Wat zijn binnen de sector de belangrijkste risico's en problemen die het borgen van deze vier belangen in de weg kunnen staan?
- *De transitie van de corporatiesector en het toezicht.* Welke risico's en problemen kunnen de transitie van de corporatiesector met zich meebrengen? Welke (tijdelijke) risico's brengt de transitie van het toezicht met zich mee voor de kwaliteit en effectiviteit ervan? Hoe hangen deze risico's met elkaar samen? In welke mate worden de transitierisico's door het bestaande toezicht wel of niet afgedekt? Dit leidt tot het volgende raamwerk voor de risico- en probleemidentificatie.

¹ Zie p. 8 e.v. van de CFV visie inzake financieel toezicht op woningcorporaties, te raadplegen via: www.cfv.nl.



	Volkshuisvestelijke waarde	Aanwending vermogen	Financiële continuïteit	Effectieve governance
Corporatie				
Corporatiesector				
Transitie				

Voor elk van de cellen van bovenstaande tabel zullen de volgende stappen moeten worden gezet:

1. *Identificatie van de risico's en de problemen.* Wat zijn de risico's en/of problemen die een bedreiging (kunnen) vormen voor de borging van het betrokken belang?
2. *Analyse van de risico's en problemen.* Wat is de kans dat het risico of probleem zich voordoet? Waar doen deze risico's/problemen zich het meest voor? Wat is de te verwachten impact daarvan? Hoe erg en/of schadelijk is dat? Welke ontwikkelingen zijn waar te nemen ten aanzien van dit risico/probleem? Bijvoorbeeld: neemt toe of juist af.
3. *Onderlinge samenhang.* In welke mate en op welke wijze hangen deze risico's/problemen samen met andere risico's/problemen?
4. *Prioriteer.* Welke risico's/problemen verdienen prioriteit? Het is onmogelijk om alles aan te kunnen pakken. Er zullen keuzen moeten worden gemaakt: wat wel en wat (nog) niet?

Gelet op de noodzaak van een adequate (ministeriële) regievoering van het transitieproces, achten wij het urgent dat in elk geval op het niveau van de sector en vanuit het perspectief van de transitie een analyse wordt gemaakt.

PRIORITERING EN LEGITIMITEIT

Prioritering van risico's en problemen is een van de belangrijkste strategische keuzen die een toezichthouder moet maken. Een mogelijke valkuil bij het stellen van prioriteiten – vooral als sprake is van een focus op naleving en handhaving van de regels – is dat men alleen die problemen prioriteit geeft, waarvan men overtuigd is dat men de juridische bevoegdheden en middelen heeft om er tegen op te treden. (Omgekeerd geldt: wanneer er sprake is van vermeend falend toezicht, is niet zelden het verweer van toezichthouders dat ze er niks aan konden doen vanwege gebrekkige bevoegdheden.) In het verlengde hiervan valt ook regelmatig waar te nemen dat toezichthouders zich bij het stellen prioriteiten laten leiden door de mate waarin het waarschijnlijk of haalbaar is om een sanctie (boete) op te leggen. Dit omdat sancties een concreet meetbare output vormen. Uiteraard dienen de ernst en omvang van de risico's en problemen vooral leidend te zijn bij het bepalen van de prioriteiten en in mindere mate de (juridische) haalbaarheid van sancties en boetes.

Maar tegelijkertijd menen wij dat een dergelijke afweging niet altijd eenvoudig is. Legitimiteit speelt in deze context een belangrijke rol. Bij het maken van strategische keuzen inzake prioritering moeten toezichthouders zich laten leiden door afwegingen inzake:

- Effectiviteit – als wij deze problemen/zaken oppakken leidt dat tot een betere borging van de publieke belangen?



- Efficiëntie – bestaat er een redelijke verhouding tussen inzet en beoogd effect?
- Legitimiteit – als wij deze problemen/zaken oppakken draagt dat bij aan het maatschappelijk vertrouwen in de corporatiesector en het toezicht daarop?

Legitimiteit speelt – naast effectiviteit en efficiëntie – een belangrijke rol, omdat het gaat om het toevoegen van “maatschappelijke (volkshuisvestelijke) waarde”. Dit is een lastig meetbaar begrip en kan niet worden uitgedrukt in winst- of verliespercentages van corporaties. Daarnaast is het een begrip waarover meerdere van elkaar verschillende (politieke) opvattingen kunnen bestaan. Dit zijn immers de belangrijkste redenen waarom corporaties onderdeel uitmaken van het publiek domein.

Wat wij van belang achten is dat toezichthouders zich bewust zijn van politieke en maatschappelijke voorkeuren, opvattingen en wensen, en die mee laten wegen bij de besluitvorming over prioritering. In dit kader valt waar te nemen dat meerdere toezichthouders dan ook proactief hun omgeving consulteren over hun werkprogramma's. Ons advies is om (na het afronden van de risico-analyse) te bezien of een dergelijke consultatie meerwaarde kan hebben.

TOEZICHT ALS AMBACHT: KIES VOOR EEN SITUATIONELE BENADERING

Een van de redenen waarom toezichthouders zich vaak richten op naleving is omdat het houvast biedt. Er is een juridische norm en daaraan kan de bestaande situatie worden getoetst. Zoals aangegeven, leidt deze benadering echter tot een te smalle focus. Het is een vorm van toezichthouden waarbij de toezichthouder haar instrumenten (in dit geval het juridisch kader) “vóór” zich heeft in plaats van “achter” zich. Hierdoor bestaat het gevaar dat de toezichthouder uit automatisme reeds direct een bepaald instrument inzet. Dit in plaats van grondig te analyseren welk instrument of middel het beste kan worden ingezet om het risico te mitigeren of het probleem op te lossen. Een belangrijk kenmerk van risicogericht en probleemgestuurd toezicht, is dat er sprake is van een situationele benadering. Oftewel, hoe de toezichthouder optreedt is afhankelijk van de situatie: aard, karakteristieken en omvang van het risico en/of probleem. De keuze van de instrumenten (bijvoorbeeld boete opleggen of naming and shaming) hangt dus af van het type vraagstuk. Tevens is het van belang om te kijken met wat voor soort corporatie de toezichthouder te maken heeft: is het een recalcitrante en calculerende corporatie of is het een vooruitlopende en welwillende corporatie?

Dit is het ambachtelijke aspect van toezicht: het is een vak. Gebleken is dat als een toezichthouder een probleemgestuurde en risicogerichte benadering wil implementeren, het nuttig is om de medewerkers hierin te trainen. Daarom menen wij dat het zinvol is om (daar waar dat nog niet heeft plaats gevonden) de medewerkers te trainen in deze situationele (probleemoplossende) benadering.

TOEZICHT “ON SITE”: AFGESTEMD EN GECOÖRDINEERD

De commissie-Hoekstra heeft, evenals AEDES, duidelijk aangegeven dat er regelmatig controles en/of audits “on site” moeten plaatsvinden. Dit mede vanwege het gegeven dat zaken met betrekking tot het risicomanagement, bedrijfscultuur en corporate governance alleen goed kunnen worden gezien door bij de corporaties ter plekke onderzoek te doen. Het opvolgen van deze aanbeveling is cruciaal voor het effectiever maken van het toezicht. Wel hechten we er op basis van onze verkenningen waarde aan de volgende drie zaken:



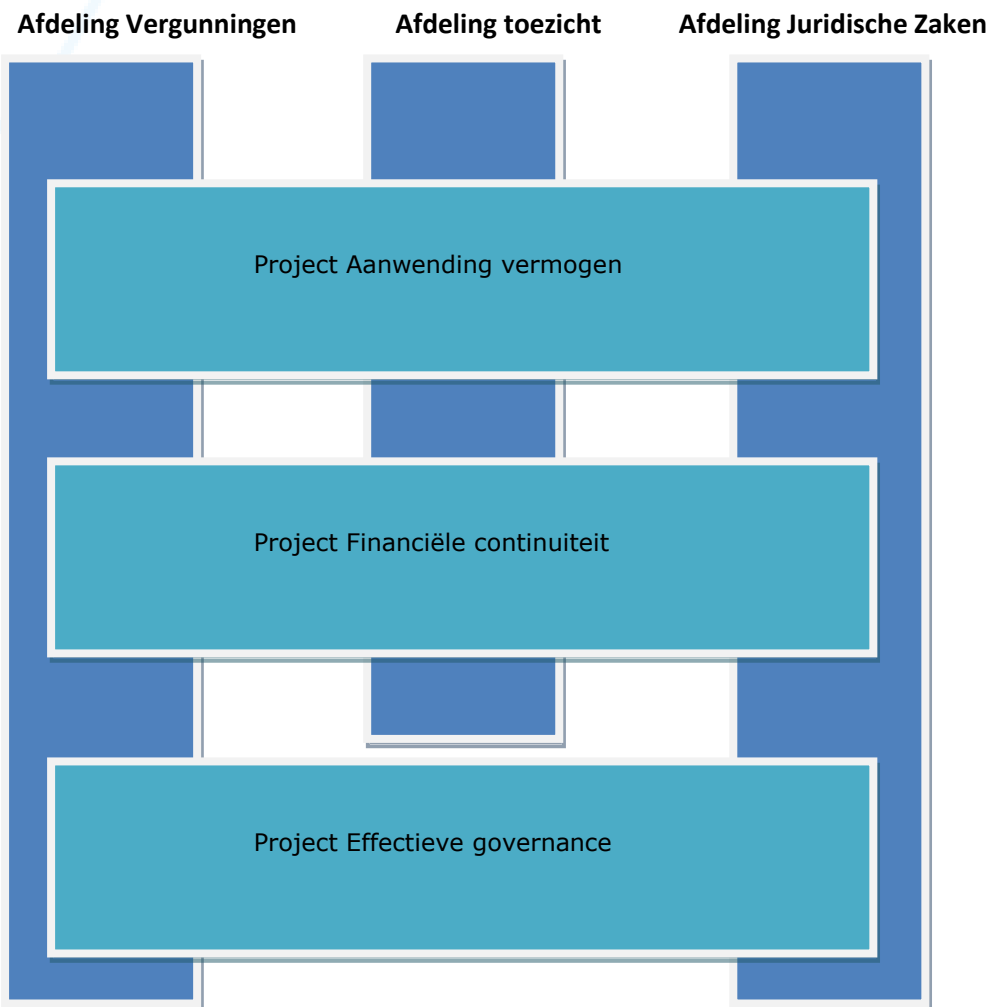
- In de eerste plaats achten wij het van belang dat het ter plekke onderzoek doen door de verschillende toezichthouders aan effectiviteit zou winnen als dat meer op elkaar zou worden afgestemd. Dit ook vanuit het oogpunt van de administratieve lasten.
- In de tweede plaats achten we het van belang dat er gezocht wordt naar zoveel mogelijk consistentie tussen de verschillende kaders. Er vinden visitaties plaats, audits en andere controles ter plekke. Voorts zijn ideeën geopperd over het gebruik van AIFMD. Alle op zich in potentie zeer waardevol. Maar enige stroomlijning hierin aanbrengen kan meer duidelijkheid en consistentie in het toezicht aanbrengen (een integrale risico-analyse zorgt ook voor stroomlijning van het toezicht). Dit komt de legitimiteit van het toezicht ten goede. (Negatief gesteld: het wordt de corporaties momenteel iets te gemakkelijk gemaakt om op inconsistenties in het toezicht van de verschillende toezichthouders te wijzen.)
- In de derde plaats: kies in ieder geval voor een toetsingskader of raamwerk dat recht doet aan de complexiteit van het besturen van een woningcorporatie. Publieke of maatschappelijke waarde toevoegen vergt een eigen bestuurlijke benadering, maar dat geldt ook voor het beheren en managen van bedrijfseconomische risico's. Corporaties zijn in zekere zin hybride organisaties. Wanneer gekozen wordt voor een vorm van audit op basis van een normenkader ontleend uit het (commerciële) bedrijfsleven, dan is dat mogelijk niet voldoende geschikt om de publieke kant adequaat mee te nemen.

ZORG VAN MEET AF AAN VOOR FLEXIBILITEIT IN DE ORGANISATIE

Niet zelden komen we bij een toezichthouder een zogenaamde functiegerichte organisatiestructuur tegen. Elke taak of functie die het wettelijk kader toebedeelt aan de toezichthouder wordt in een aparte afdeling onder gebracht. Te denken valt aan organisatie-indeling met een afdeling vergunningverlening, een afdeling toezicht, een afdeling juridische zaken en een afdeling communicatie. Of er is sprake van een inrichting gebaseerd op expertises. Zo kennen meerdere toezichthouders een afdeling opsporing en een afdeling onderzoek en analyse.

Een dergelijke functiegerichte indeling is niet op voorhand verkeerd. Echter, de risico's en problemen waar de toezichthouder mee wordt geconfronteerd zijn zelden vanuit één organisatiefunctie of expertisegebied te benaderen. Veelal is een interdisciplinaire aanpak nodig. Het flexibel en op projectmatige wijze over afdelingsgrenzen heen organiseren is een voorwaarde gebleken voor het probleemgestuurd en risicogericht toezicht. Daarom is het van meet af aan van belang om deze flexibiliteit in te bouwen.

Hieronder volgt een voorbeeld van hoe een functiegerichte indeling in een organisatie eruit kan zien.





1. AANLEIDING EN ACHTERGROND

Het toezicht op woningcorporaties staat hoog de beleidsagenda. Gebleken is dat er aan de organisatie en invulling van dit toezicht het nodige zal worden veranderd. Het denken over hoe deze veranderingen er precies uit moeten zien is op onderdelen nog gaande. Dit advies is erop gericht het verdere denk- en visievormingsproces te ondersteunen. Het advies is primair gericht op de invulling van het toezicht en niet op de institutionele positionering van het toezicht.

Er is de afgelopen periode veel gezegd en geschreven over het toezicht op woningcorporaties. Het functioneren van het toezicht gedurende de afgelopen periode is grondig geëvalueerd. Daarnaast zijn er meerdere adviezen verschenen over hoe het toezicht er in de toekomst uit zou moeten zien. Dit advies beoogt voort te bouwen op deze eerdere evaluaties en adviezen door nader te omschrijven wat dit betekent voor de praktische invulling ervan. Conform onze opdracht liggen de volgende “bronnen” ten grondslag aan ons advies.

- Onze praktijkervaring met toezicht, zowel onze advieservaring en (vooral ook) onze ervaring met het leiding geven aan toezichtsorganisaties en –processen.
- Onze kennis van de actuele (academische) inzichten over probleemgestuurd en risicogericht toezicht. Deze kennis is mede relevant, omdat in meerdere recente adviezen over het toezicht op woningcorporaties wordt aangegeven dat er een vorm van risicogericht toezicht moet komen.
- Onze uitwisseling van ideeën over de invulling van het toezicht met een aantal directeuren van woningcorporaties. We hebben met 7 directeuren individuele gesprekken gevoerd en er hebben 8 directeuren deelgenomen aan een ronde tafel discussie over de invulling van het toekomstige toezicht. (Een lijst met gesprekspartners en deelnemers aan de ronde tafel discussie is opgenomen in de bijlagen.)

Op basis van deze bronnen geven we in dit advies een verdere aanzet voor de concrete invulling van het toezicht.

1.1 OPBOUW VAN HET ADVIES

Toezicht is wel eens omschreven als het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de *gestelde eisen*, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. De woorden “*gestelde eisen*” hebben we geaccentueerd omdat zij leidend zijn voor de focus van het toezicht. Zij vormen het normatieve kader op grond waarvan de toezichthouder tot een oordeel komt en geven dus richting aan waar de toezichthouder naar kijkt en waar hij op let om tot dat oordeel te komen.

Dit raakt meteen aan het eerste belangrijke vraagstuk bij de invulling van het toezicht: Waar moet de toezichthouder primair naar kijken en op letten? Een voor de hand liggend antwoord is dat de toezichthouder er vooral op moet letten dat de woningcorporaties zich aan de (wettelijke) regels houden. De focus ligt dan primair op het toezien op de naleving van de regels. Wij zullen beargumenteren en adviseren dat een dergelijke legalistische invulling van het toezicht te smal is. Voorts zullen wij stellen dat de “waarde” die de woningcorporaties beoogd worden om toe te voegen (of de publieke belangen die zij moeten borgen) leidend moet(en) zijn bij waar de toezichthouder



naar kijkt en op let. Wij lichten dit nader toe in hoofdstuk 2 dat de eerste bouwsteen vormt van ons advies.

Het leidend laten zijn van de publieke belangen of (volkshuivestelijke) toegevoegde waarde, betekent dat de toezichthouder primair kijkt naar de “problemen” en/of “risico’s” die het borgen van de publieke belangen en het toevoegen van volkshuivestelijke waarde in de weg staan. Danwel dat deze problemen en risico’s kunnen leiden tot economische en/of maatschappelijke schade. Voorwaarde voor deze benadering is dat de toezichthouder weet wat de risico’s en problemen zijn. Hoofdstuk 3 gaat daarom over het maken van een risico-analyse.

Een belangrijk gegeven bij de invulling van het toezicht is dat er keuzen moeten worden gemaakt. Er zal altijd een schaarste zijn aan mensen en middelen en ten opzichte van het aantal zaken en vraagstukken waar de toezichthouder aandacht aan zou moeten besteden. Het kiezen van de juiste problemen en risico’s en het stellen van de juiste prioriteiten lijkt een vak op zich. In hoofdstuk 4 staat daarom het stellen van prioriteiten centraal. Hierbij tevens wordt aangegeven dat consultatie van belang is, zowel op formele als op een meer informele basis.

Nadat er een keuze is gemaakt ten aanzien van de prioriteiten, is het zaak om de geprioriteerde risico’s en problemen op een juiste manier te adresseren. In hoofdstuk 5 vatten we enkele inzichten uit de recente literatuur samen over het “ambachtelijke” karakter van probleemoplossend en risicogericht toezicht. De belangrijkste valkuil bij de invulling van het toezicht is dat de toezichthouder denkt vanuit haar instrumenten in plaats vanuit het probleem of het risico. In dit hoofdstuk geven we aan waarom situationele benadering (met de instrumenten “achter” je in plaats van “voor” je) van belang is.

2. DE FOCUS EN MISSIE VAN HET TOEZICHT

2.1 HET RICHTEN VAN DE ORGANISATIE

Van cruciaal belang voor de effectiviteit van het toezicht, is dat het toezicht is gericht op de juiste zaken. Oftewel, de focus moet goed zijn. Waar een toezichthouder zich op focust, hangt af van de toezichtsbenadering waar (expliciet of impliciet) voor is gekozen. In dit hoofdstuk onderscheiden we twee benaderingen:

- een benadering gericht op naleving (legalistisch)
- een benadering gericht op problemen en risico's.

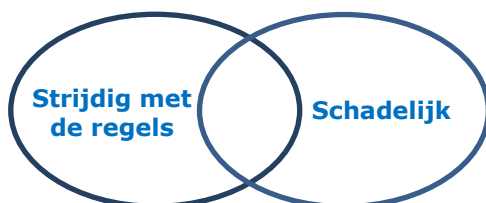
In meerdere adviezen is reeds aangegeven dat het toezicht op woningcorporaties op basis van een risicogerichte benadering moet plaatsvinden. Inmiddels, hebben meerdere toezichthouders een dergelijke risicogerichte en probleemgestuurde benadering geïmplementeerd en/of zijn dat aan het doen. Veelal blijkt dit geen eenvoudige opgave. Het heeft aanzienlijke gevolgen voor de inrichting en besturing van de organisatie. Daarnaast is gebleken dat het ook andere vaardigheden en competenties vraagt van medewerkers.

Daarom is het van belang om duidelijk te maken wat een risicogerichte en probleemgestuurde benadering precies inhoudt. Dat werken we in dit hoofdstuk verder uit. Om duidelijk te maken wat risicogericht toezicht is, is het nuttig om eerst te beschrijven wat het niet is. Uit onze ervaring blijkt dat toezichthouders vaak (in eerste instantie en niet zelden onbewust) kiezen voor een benadering die is gericht op het toezien op de naleving van de regels.

2.2 TOEZICHT GERICHT OP NALEVING

Stel de vraag: “Wat is de taak van een toezichthouder?”, en niet zelden luidt het antwoord: “Ervoor zorgen dat partijen zich aan de regels houden”. Anders gezegd, het ervoor zorgdragen dat partijen de (wettelijke) regels naleven is de kerntaak.

Vanuit meerdere kanten is er kritiek gekomen op deze benadering. De kern van de kritiek is dat een focus op naleving te smal is. Malcolm Sparrow, een gerenomeerde hoogleraar op het gebied van toezicht en regulering aan Harvard, gebruikt het onderstaande schema om dit duidelijk te maken. Niet alles wat schadelijk is, is in strijd met de regels. Niet alles wat in strijd is met de regels, is schadelijk.



Van belang hierbij is dat regels en normen vaak een reactie zijn op zaken en incidenten uit het verleden. Vaak zien we dat er naar aanleiding van dergelijke incidenten regels in het leven worden geroepen, die erop gericht zijn deze incidenten in de toekomst te voorkomen. In veel gevallen is er



vlak na de aanpassing van het juridisch kader sprake van een sterke mate van overlap tussen hetgeen strijdig is met de regels en hetgeen schadelijk is voor de maatschappij. Onder dergelijke omstandigheden is het handhaven van de regels een effectieve toezichtsstrategie.

Maar, in bepaalde gevallen zal (na verloop van tijd) deze overlap niet of in mindere mate bestaan. In dat geval kan een te sterke focus op regelnaleving leiden tot een te smalle blik, waardoor onvoldoende aandacht bestaat voor risico's en problemen die wel schadelijk zijn, maar niet (direct) een overtreding van de regels behelzen.

Voorts geldt bij corporaties (zoals ook is gebleken in de financiële sector) dat zaken als corporate governance en bedrijfscultuur belangrijke factoren vormen voor het risicoprofiel van zo'n organisatie. Ook hieruit blijkt dat een brede focus op alle mogelijke risico's en problemen die het borgen het publieke belang kunnen belemmeren noodzakelijk is. Momenteel valt dan ook bij een toezichthouder als DNB waar te nemen dat er meer aandacht wordt besteed aan governance en cultuur.

Voor de goede orde: wij stellen niet dat toezicht op de naleving van regels onbelangrijk is of geen taak meer is van de toezichthouder. Integendeel, niet naleven van regels is een belangrijke "rode vlag" en vormt vrijwel altijd aanleiding voor vervolgacties. Ons gaat het om twee zaken: een focus op alleen naleving is te smal én naleving is geen doel op zich, maar een middel.

2.3 TOEZICHT GERICHT OP RISICO'S EN PROBLEMEN

Regels, voorschriften en normen zijn geen doel op zich. Zij zijn "slechts" een middel om een publiek belang te borgen, om een (gewenst) maatschappelijk te bereiken of om maatschappelijke schade te voorkomen. In plaats van dat het toezicht zich richt op het middel, het naleven van de regels, moet het toezicht zich richten op het doel. Oftewel, het borgen van het publiek belang, het realiseren van het beoogde maatschappelijke effect (maatschappelijke toegevoegde waarde) en/of het voorkomen of tegengaan van maatschappelijke schade moeten de zaken zijn waarop het toezicht gericht is.

Bij het toezicht op woningcorporaties zouden de volgende drie beoogde effecten centraal kunnen komen te staan. Primair gaat het om het creëren van volkshuisvestelijke waarde. Hiertoe moet het zogenaamd maatschappelijk bestemd vermogen waar de corporaties over beschikken op een juiste manier worden aangewend. In het verlengde hiervan geldt dat de financiële continuïteit en gezondheid van de corporaties moet zijn gewaarborgd.





De kern van een risicogerichte en probleemgestuurde benadering is dat voor elk van deze beoogde effecten wordt bekeken wat de belangrijkste risico's zijn, die het realiseren van deze effecten in de weg kunnen staan en/of in gevaar kunnen brengen. Vervolgens gaat het erom als toezichthouder de juiste interventies te plegen om deze risico's te mitigeren en/of de problemen op te lossen.

In meerdere gevallen behelzen deze risico's concrete problemen die maatschappelijke en/of economische schade veroorzaken en daarmee het borgen van het publiek belang verhinderen. Daarom gaat het volgens Sparrow bij effectief toezicht om het volgende: "Pick important problems, and fix them." Dus in plaats dat de toezichthouder zich primair richt op de vraag of de woningcorporaties de regels naleven, moet het toezicht zich richten op de problemen en risico's die het borgen van het publiek belang verhinderen. In feite verschuift hiermee de focus van het toezicht van het middel (naleving van de regels) naar het uiteindelijke doel (het borgen van het publiek belang).

2.4 FORMULEER EN EXPLICITEER EEN MINISTERIËLE TOEZICHTSVISIE

Zoals aangegeven hebben de afgelopen periode meerdere toezichthouders voor een dergelijke benadering gekozen. Dit betekende een andere manier van werken en daarmee tevens een (organisatie)veranderingsproces. Bij andere toezichthouders is gebleken dat het implementeren van deze benadering van toezichthouden belangrijke consequenties heeft voor de inrichting, besturing, werkwijze en bemensing van de organisatie. Het is niet eenvoudig om van een meer op naleving gerichte benadering over te gaan op een benadering waarin de risico's en problemen met betrekking tot het borgen van de publieke belangen centraal staat.

Bij de implementatie van deze benadering is gebleken dat het belangrijke implicaties heeft voor de inrichting, besturing, werkwijze, instrumentenkeuze en bemensing van de organisatie. Hierop komen we verderop in dit rapport nog terug. Hierbij is het van belang om te beseffen dat er een natuurlijke neiging tot of druk op toezichthouders lijkt te bestaan om "terug te vallen" op een focus gericht op naleving.

Ons advies is om deze probleemgestuurde en risicogerichte benadering van toezicht (verder) te expliciteren in een integrale (ministeriële) toezichtsvisie. Dit is mede van belang omdat een heldere visie waarin duidelijk(er) wordt wat er van het toezicht wordt verwacht, een noodzakelijke voorwaarde is voor het welslagen van het veranderingsproces.



3. HET MAKEN VAN EEN RISICO-ANALYSE

3.1 BELANG EN URGENTIE VAN EEN INTEGRALE ANALYSE

In zijn recente visie op het financiële toezicht op woningcorporaties laat het CFV duidelijk zien het beginsel van risicogericht toezicht te omarmen. Ook het volkshuisvestelijke toezicht zal deze benadering volgen. Deze ontwikkelingen zijn (mede) het gevolg van de duidelijke adviezen hierover van (onder andere) de commissie-Hoekstra en de AEDES-werkgroep.

Om hier verder vervolg aan te geven menen wij dat het noodzakelijk en urgent is om een integrale risico-analyse te maken - uiteraard voortbordurend op de deelanalyses die er reeds liggen. Dit om ten minste de volgende twee redenen:

- *(Ministeriële) regie over het transitieproces.* Zowel de corporatiesector zelf als het toezicht op deze sector verkeren in een transitiefase. Om adequaat de regie te kunnen voeren over het transitieproces is het noodzakelijk om goed in kaart te brengen wat en waar er iets mis kan gaan en hoe dat kan worden voorkomen.
- *Consistentie en samenhang.* Vanuit het oogpunt van checks and balances is het nuttig en verstandig om een functiescheiding te hebben tussen het volkshuisvestelijke toezicht en het financiële toezicht. Tegelijkertijd is het voor de onderlinge samenhang en consistentie van het toezicht van belang om een integrale analyse te maken die het vertrekpunt vormt voor de onderlinge afstemming van het toezicht.

3.2 ONDERDELEN VAN EEN RISICO-ANALYSE

Een integrale risicoanalyse bevat een samenhangende inventarisatie van de problemen en risico's ten aanzien van (ten minste) de volgende vier (publieke) belangen:

- Het creëren van volkshuisvestelijke waarde
- Het op een juiste manier aanwenden van het maatschappelijk bestemd vermogen
- Het borgen van de financiële continuïteit
- Het borgen van een effectieve governance.

Naar elk van deze vier belangen dient te worden gekeken vanuit ten minste de volgende drie invalshoeken:

- *De individuele corporatie.* Wat is het integrale risicoprofiel van een individuele corporatie?
- *De sector als geheel.* Wat zijn binnen de sector de belangrijkste risico's en problemen die het borgen van deze vier belangen in de weg kunnen staan?
- *De transitie van de corporatiesector en het toezicht.* Welke risico's en problemen kunnen de transitie van de corporatiesector met zich meebrengen? Welke (tijdelijke) risico's brengt de transitie van het toezicht met zich mee voor de kwaliteit en effectiviteit ervan? Hoe hangen deze risico's met elkaar samen? In welke mate worden de transitierisico's door het bestaande toezicht wel of niet afgedekt?



Dit leidt tot het volgende raamwerk voor de risico- en probleemidentificatie.

	Volkshuisvestelijke waarde	Aanwending vermogen	Financiële continuïteit	Effectieve governance
Corporatie				
Corporatiesector				
Transitie				

Voor elk van de cellen van bovenstaande tabel zullen de volgende stappen moeten worden gezet:

1. *Identificatie van de risico's en de problemen.* Wat zijn de risico's en/of problemen die een bedreiging (kunnen) vormen voor de borging van het betrokken belang?
2. *Analyse van de risico's en problemen.* Wat is de kans dat het risico of probleem zich voordoet? Waar doen deze risico's/problemen zich het meest voor? Wat is de te verwachten impact daarvan? Hoe erg en/of schadelijk is dat? Welke ontwikkelingen zijn waar te nemen ten aanzien van dit risico/probleem? Bijvoorbeeld: neemt toe of juist af.
3. *Onderlinge samenhang.* In welke mate en op welke wijze hangen deze risico's/problemen samen met andere risico's/problemen?
4. *Prioriteer.* Welke risico's/problemen verdienen prioriteit? Het is onmogelijk om alles aan te kunnen pakken. Er zullen keuzen moeten worden gemaakt: wat wel en wat (nog) niet?

Gelet op de noodzaak van een adequate (ministeriële) regievoering van het transitieproces, achten wij het urgent dat in elk geval op het niveau van de sector en vanuit het perspectief van de transitie een analyse wordt gemaakt.



Aanzet tot een risico-analyse van de bedrijfscultuur

Oud-AFM medewerkers hebben naar aanleiding van de financiële crisis een voorstel gedaan voor de wijze waarop een risico-analyse van de bedrijfscultuur kan worden gemaakt (zie Van Beusekom en Raaijmakers). Op basis hiervan zijn de volgende vragen geformuleerd, die leidend kunnen zijn bij het maken van een risico-analyse van de bedrijfscultuur van een corporatie.

- Heeft de corporatie een gebalanceerde set bedrijfsdoelstellingen? De corporatie streeft ernaar om een evenwicht te vinden tussen de verschillende belanghebbenden. Een te sterke focus op één belanghebbende, is een aanwijzing voor een ongezonde bedrijfscultuur.
- Heeft de corporaties een sterke focus op de lange termijn? Corporaties met een focus op de lange termijn zullen ernaar streven om een goede reputatie te krijgen en te behouden, zodat dergelijke corporaties zich meer inspinnen om compliant te zijn. De zittingsduur van het bestuur speelt hierbij ook een rol. De zittingsduur moet zodanig zijn dat bestuurders zich kunnen richten op het belang van de corporatie en niet alleen gericht zijn op een volgende carrièrestap.
- Heeft de corporatie een wil om zich te richten op goede kwaliteit? Corporaties die gericht zijn op de kwaliteit van producten zoals dienstverlening, staan meer open voor interne en externe feedback. Hiermee staan dergelijke corporaties goed in verbinding met hun omgeving.
- Heeft de corporaties een natuurlijke neiging om zich te gedragen naar de doelstelling van wet- en regelgeving en te anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen? Corporaties met een gezonde cultuur denken na over de doelstelling van de wet en proberen hun gedrag daarop af te stemmen. Corporaties met een ongezonde cultuur zijn continue bezig om de grenzen van de wet op te zoeken.
- Heeft de corporatie een open en transparante wijze van besturen? In corporaties met een gezonde cultuur is duidelijkheid over de agenda van het bestuur. Deze agenda wordt gedreven door de strategie en doelstellingen van de corporatie. Bovendien heerst op alle niveaus in de corporatie openheid: medewerkers en leidinggevenden durven elkaar aan te spreken op gedrag.
- Heeft de corporatie een governance of beheersingsstructuur die gericht is op balans en tegenwicht?



4. PRIORITERING EN LEGITIMITEIT

4.1 TOEZICHTHOUDEN IS KEUZEN MAKEN

Er zijn in Nederland ongeveer 400 woningcorporaties. Het is onmogelijk om op al deze corporaties intensief toezicht te houden. Toezichthouden is keuzen maken. Het stellen van prioriteiten betreft een van de belangrijkste strategische keuzeprocessen voor iedere toezichthouder.

Een mogelijke valkuil bij het stellen van prioriteiten – vooral als sprake is van een focus op naleving en handhaving van de regels – is dat men alleen die problemen prioriteit geeft, waarvan men overtuigd is dat men de juridische bevoegdheden en middelen heeft om er tegen op te treden. (Omgekeerd geldt: wanneer er sprake is van vermeend “falend” toezicht, is niet zelden het verweer van toezichthouders dat ze er niks aan “konden” doen vanwege gebrekkige bevoegdheden.)

In het verlengde hiervan valt ook regelmatig waar te nemen dat toezichthouders zich bij het stellen prioriteiten laten leiden door de mate waarin het waarschijnlijk of haalbaar is om een sanctie (boete) op te leggen. Dit omdat sancties een concreet meetbare output vormen. Uiteraard dienen de ernst en omvang van de risico's en problemen vooral leidend te zijn bij het bepalen van de prioriteiten en in mindere mate de (juridische) haalbaarheid van sancties en boetes. Maar een dergelijke afweging is niet altijd eenvoudig. Legitimiteit speelt in deze context een belangrijke rol.

4.2 DE STRATEGISCHE DRIEHOEK

Zoals aangegeven moet het toezicht zich richten op het borgen van publieke belangen. Een lastig aspect hierbij is dat het creëren van “maatschappelijke (volkshuisvestelijke) waarde” een lastig meetbaar begrip is. Het kan niet worden uitgedrukt in winst- of verliespercentages van corporaties. Daarnaast is het een begrip waarover meerdere van elkaar verschillende (politieke) opvattingen kunnen bestaan evenals de wijze waarop dit belang moet worden geborgd.² Dit zijn immers de redenen waarom corporaties onderdeel uitmaken van het publiek domein.

Wanneer een te borgen belang niet duidelijk meetbaar is, is het voor de toezichthouder ook lastig om te controleren of dit belang in voldoende mate wordt geborgd. Zeker als er meerdere (tegenstrijdige) opvattingen bestaan over wat wel en niet goed is voor corporaties om te doen, of juist te laten, wordt het ook voor de toezichthouder lastig om keuzen te maken.

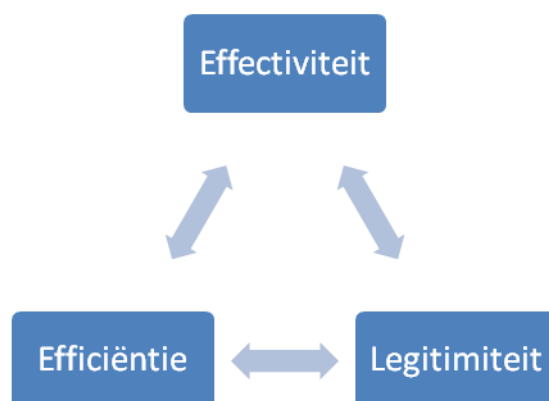
Dit is overigens niet iets wat alleen voor toezichthouders geldt. Het maken van keuzen over wat wel en wat niet te doen is voor alle organisaties in het publiek domein een lastige. Duidelijkheid hierover scheppen komt ook de transparantie ten goede. Uit onze ervaringen met het leiding en richting geven aan toezichtorganisaties is de strategische driehoek van Marc Moore een nuttig en handzaam hulpmiddel gebleken. Dit met name omdat het begrip “legitimiteit” hierin een belangrijke rol speelt.

Bij het maken van strategische keuzen inzake prioritering moeten toezichthouders zich laten leiden door afwegingen inzake:

² Onze gesprekspartners hebben vrijwel allemaal de politieke “wispelturigheid” ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden van corporaties genoemd als een belangrijk (extern) risico voor een adequate besturing van hun organisaties.



- Effectiviteit – als wij deze problemen/zaken oppak leidt dat tot een betere borging van de publieke belangen?
- Efficiëntie – bestaat er een redelijke verhouding tussen inzet en beoogd effect?
- Legitimiteit – als wij deze problemen/zaken oppakken draagt dat bij aan het maatschappelijk vertrouwen in de corporatiesector en het toezicht daarop?



Een adequate toezichtsstrategie bevat een antwoord op elk van deze drie vragen. Deze antwoorden vormen met elkaar een samenhangend en consistent verhaal, dat richting geeft aan het toezicht. Goede toezichthouders gaan de boer op met dit verhaal om het continu op z'n juistheid te toetsen.

4.3 CONSULTATIE

Wat wij van belang achten is dat toezichthouders zich bewust zijn van politieke en maatschappelijke voorkeuren, opvattingen en wensen, en die mee laten wegen bij de besluitvorming over prioritering. In dit kader valt waar te nemen dat meerdere toezichthouders dan ook proactief hun omgeving consulteren over hun werkprogramma's. Ons advies is om (na het afronden van de risico-analyse) te bezien of een dergelijke consultatie meerwaarde kan hebben.

Naast het uitvoeren van een formele (schriftelijke) consultatie is het tevens van belang dat de toezichthouder, regelmatig op informele basis hun stakeholders consulteren. Door middel van deze interacties zijn toezichthouders niet alleen in staat om de juistheid van hun strategie te toetsen, maar blijven zij ook op de hoogte van actuele ontwikkelingen in de sector.



5. TOEZICHT ALS AMBACHT

5.1 KIES VOOR EEN SITUATIONELE BENADERING

Een van de redenen waarom toezichthouders zich vaak richten op naleving is omdat het houvast biedt. Er is een juridische norm en daaraan kan de bestaande situatie worden getoetst. Zoals aangegeven, leidt deze benadering echter tot een te smalle focus. Het is een manier van toezichthouden waarbij de toezichthouder haar instrumenten (in dit geval het juridisch kader) “vóór” zich heeft in plaats van “achter” zich.

Dit betreft een van de belangrijkste valkuilen bij de invulling van het toezicht, namelijk dat de toezichthouder “denkt” vanuit haar instrumenten in plaats van uit het probleem of het risico. Hierdoor bestaat het gevaar dat de toezichthouder uit automatisme al direct een bepaald instrument inzet. Dit in plaats van grondig te analyseren welk instrument of middel het beste kan worden ingezet om het risico te mitigeren of het probleem op te lossen.

Een belangrijk kenmerk van risicogericht en probleemgestuurd toezicht, is dat er sprake is van een situationele benadering. Oftewel, hoe de toezichthouder optreedt, is afhankelijk van de situatie: aard, karakteristieken en omvang van het risico en/of probleem. De keuze van de instrumenten (bijvoorbeeld boete opleggen of naming and shaming) hangt dus af van het type vraagstuk.

Dit geldt ook voor de stijl van toezichthouden. Jarenlang is er in de wereld van het toezicht een discussie gevoerd over de vraag welke beïnvloedingsstijl het beste werkt. Aan de ene kant stonden de proponenten van de visie dat streng optreden en stevig handhaven (met bijvoorbeeld boetes) noodzakelijk zijn. Deze visie is gebaseerd op het uitgangspunt dat partijen die onder toezicht staan zich gedragen als rationele calculeerders die hun bedrijfseconomische (eigen)belang nastreven. Hun gedrag is alleen (bij) te sturen door middel van stevige interventies.

Straffen	Overtuigen
Confronterend	Samenwerkend
Overtredingen opsporen	Doel duidelijk maken
Sanctioneren	Onderhandelen
Afschrikken	Draagvlak creëren
Partijen zijn amoreel calculerend	Partijen zijn voor rede vatbaar

Daar tegenover stond de visie dat partijen die onder toezicht staan bereid zijn regels en normen na te leven, op het moment dat zij het nut en belang daarvan inzien. Als dit uitgangspunt klopt, dan ligt het voor de hand dat de toezichthouder niet gaat straffen, maar juist de dialoog aangaat. Immers,



het gaat erom dat de betrokken bedrijven ervan overtuigd raken dat die regels en normen er niet voor niets zijn, maar om een doel te dienen.³

Inmiddels bestaat er een behoorlijke consensus dat het van de aard van de situatie afhangt.⁴ De toezichthouder moet beide beïnvloedingsstijlen kunnen hanteren. De stijlkeuze moet in belangrijke mate afhangen van het gedrag en de opstelling van het bedrijf waarmee men van doen heeft. De toezichthouder moet zich hierbij het volgende afvragen of het gaat om:

- Afwachtend en terughoudend bedrijf
- Recalcitrant en calculerend bedrijf
- Vooroplopend en welwillend bedrijf
- Onwetend en onbekwaam bedrijf.

Bij bijvoorbeeld een recalcitrant en calculerend bedrijf heeft overtuigen en adviseren weinig zin. In het geval de toezichthouder over hele linie alleen maar een adviserende op dialooggerichte stijl hanteert, tast dit uiteindelijk ook de motivatie van de welwillende bedrijven aan. Zij zien immers de notoire overtreders steeds weggelaten met hun onoirbare gedrag.

Ook in het geval de toezichthouder over gehele linie alleen maar streng en bestraffend optreedt, leidt dit uiteindelijk tot een aantasting van de legitimiteit van het toezicht. Weliswaar is een strenge en handhavende strategie aangewezen bij recalcitrante en calculerende bedrijven, maar een welwillend bedrijf direct afstraffen roept onnodige weerstand op. Kortom, een effectieve toezichthouder heeft de competentie meerdere stijlen toe te passen (stijlflexibiliteit), afhankelijk van de situatie.⁵

De noodzaak van een situationele benadering benadrukt het ambachtelijke aspect van toezicht: het is een vak. Gebleken is dat als een toezichthouder een situationele (risicogerichte) benadering wil implementeren, het nuttig is om de medewerkers hierin te trainen. Daarom menen wij dat het zinvol is om (daar waar dat nog niet heeft plaats gevonden) de medewerkers hierin te trainen.

5.2 TOEZICHT “ON SITE”: AFGESTEMD EN GECOÖRDINEERD

De commissie-Hoekstra heeft, evenals AEDES, duidelijk aangegeven dat er regelmatig controles en/of audits “on site” moeten plaatsvinden. Dit mede vanwege het gegeven dat zaken met betrekking tot het risicomanagement, bedrijfscultuur en corporate governance alleen goed kunnen worden gezien door bij de corporaties ter plekke onderzoek te doen.

³ Toezichthouders die deze stijl hanteren zijn soms te herkennen aan de functietitels van hun medewerkers. Waar op handhaving gerichte toezichthouders functietitels hebben zoals inspecteur of toezichthouder, hebben op dialoog gerichte toezichthouders regelmatig de functietitel adviseur.

⁴ Het waren Ian Ayres en John Braithwaite die met hun boek *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford University Press, 1992) deze discussie beslechtten. Zij zijn de bedenkers van de responsieve benadering. Kort door de bocht komt deze benadering erop neer dat de respons van de toezichthouder bepaald moet worden door het gedrag en de opstelling van het bedrijf waarmee men van doen heeft.

⁵ Voor een overzicht van de effectiviteit van toezichtsstijlen zie: Neil Gunningham, “Enforcement and Compliance Strategies”, in: Robert Baldwin c.s., *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, 2010.



Het opvolgen van deze aanbeveling is cruciaal voor het effectiever maken van het toezicht. Wel hechten we er op basis van onze verkenningen waarde aan de volgende drie zaken:

- In de eerste plaats achten wij het van belang dat het ter plekke onderzoek doen door de verschillende toezichthouders aan effectiviteit zou winnen als dat meer op elkaar zou worden afgestemd. Dit ook vanuit het oogpunt van de administratieve lasten.
- In de tweede plaats achten we het van belang dat er gezocht wordt naar zoveel mogelijk consistentie tussen de verschillende kaders. Er vinden visitaties plaats, audits en andere controles ter plekke. Voorts zijn ideeën geopperd over het gebruik van AIFMD. Alle op zich in potentie zeer waardevol. Maar enige stroomlijning hierin aanbrengen kan meer duidelijkheid en consistentie in het toezicht aanbrengen. Dit komt de legitimiteit van het toezicht ten goede. (Negatief gesteld: het wordt de corporaties momenteel iets te gemakkelijk gemaakt om op inconsistenties in het toezicht van de verschillende toezichthouders te wijzen.)
- In de derde plaats: kies in ieder geval voor een toetsingskader of raamwerk dat recht doet aan de complexiteit van het besturen van een woningcorporatie. Publieke of maatschappelijke waarde toevoegen vergt een eigen bestuurlijke benadering, maar dat geldt ook voor het beheren en managen van bedrijfseconomische risico's. Corporaties zijn in zekere zin hybride organisaties. Wanneer gekozen wordt voor een vorm van audit op basis van een normenkader ontleend uit het (commerciële) bedrijfsleven, dan is dat mogelijk niet voldoende geschikt om de publieke kant adequaat mee te nemen.

Hoewel het van belang is dat elke corporatie eens in de zoveel jaar over vrijwel de volle breedte wordt doorgelicht, geldt dat de toezichthouder bij de overige controles "on site" prioriteiten zal moeten stellen. Soms is het aan de orde om op basis van een belangrijk risico de gehele sector te analyseren of een steekproef te doen. Verder is gebleken dat naast controles die voortkomen uit een grondige risico-analyse er tevens zogenaamde "at random" controles moeten plaatsvinden.

5.3 ZORG VAN MEET AF AAN VOOR FLEXIBILITEIT IN DE ORGANISATIE

In veel gevallen hebben toezichthouders een zogenaamde functiegerichte organisatiestructuur. De inrichting van de organisatie is gebaseerd op taken of functies die het wettelijk kader heeft toebedeelt aan de toezichthouder. Hierbij kan worden gedacht aan een organisatie die uit de volgende afdelingen bestaat: een afdeling vergunningen, een afdeling toezicht, een afdeling juridische zaken en een afdeling communicatie. Alle wettelijke taken van de toezichthouder zijn neergelegd bij een bepaalde afdeling.

Een organisatiestructuur gebaseerd op expertises komt ook vaak voor. De inrichting van de organisatie is dan gebaseerd op de verschillende expertises die de toezichthouder moet uitvoeren. Denk bijvoorbeeld aan een organisatie die bestaat uit de volgende afdelingen: een afdeling opsporing en een afdeling onderzoek en analyse.

Voorgenoemde organisatiestructuren zijn een logische reflex bij het opzetten van een toezichthouder. Met dergelijke functiegerichte of expertise-gerichte organisatie-indelingen probeert de toezichthouder te waarborgen dat de wettelijk toebedeelde taken en functies in de organisatie worden ingebed. Dergelijke organisatie-inrichtingen zijn ook niet op voorhand verkeerd. Echter, de risico's en problemen waar de toezichthouder mee wordt geconfronteerd zijn zelden vanuit één organisatiefunctie of expertisegebied te benaderen. Bijvoorbeeld: de wet wordt overtreden door een



vergunninghouder: wordt dit probleem opgepakt door de afdeling vergunningen of de afdeling toezicht?

Risico's en problemen laten zich niet benaderen door een organisatiefunctie of expertise. Een interdisciplinaire aanpak is noodzakelijk om effectief en efficiënt op te treden als toezichthouder. Dit betekent dat de organisatie flexibel en op projectmatige wijze over afdelingsgrenzen heen risico's/problemen moet oppakken. Dit houdt in dat projecten over afdelingsgrenzen heen worden geformeerd. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het probleemgestuurd en risicogericht toezicht. Op deze wijze staan de risico's/problemen centraal voor de inrichting van de organisatie en kan de organisatie flexibel inspelen op risico's/problemen. Daarom is het van meet af aan van belang om deze flexibiliteit in te bouwen. Dit heeft gevolgen voor de inrichting van de organisatie.

Het belangrijkste dat moet gebeuren is het ontwikkelen van een structurele planning & control cyclus. De P&C cyclus stelt de organisatie in staat om mensen en middelen aan projecten te koppelen op een zodanige wijze dat daarop kan worden gestuurd. De sturing zal met name betrekking hebben op knelpunten in de voortgang en de benodigde coördinatie tussen de afdelingen.

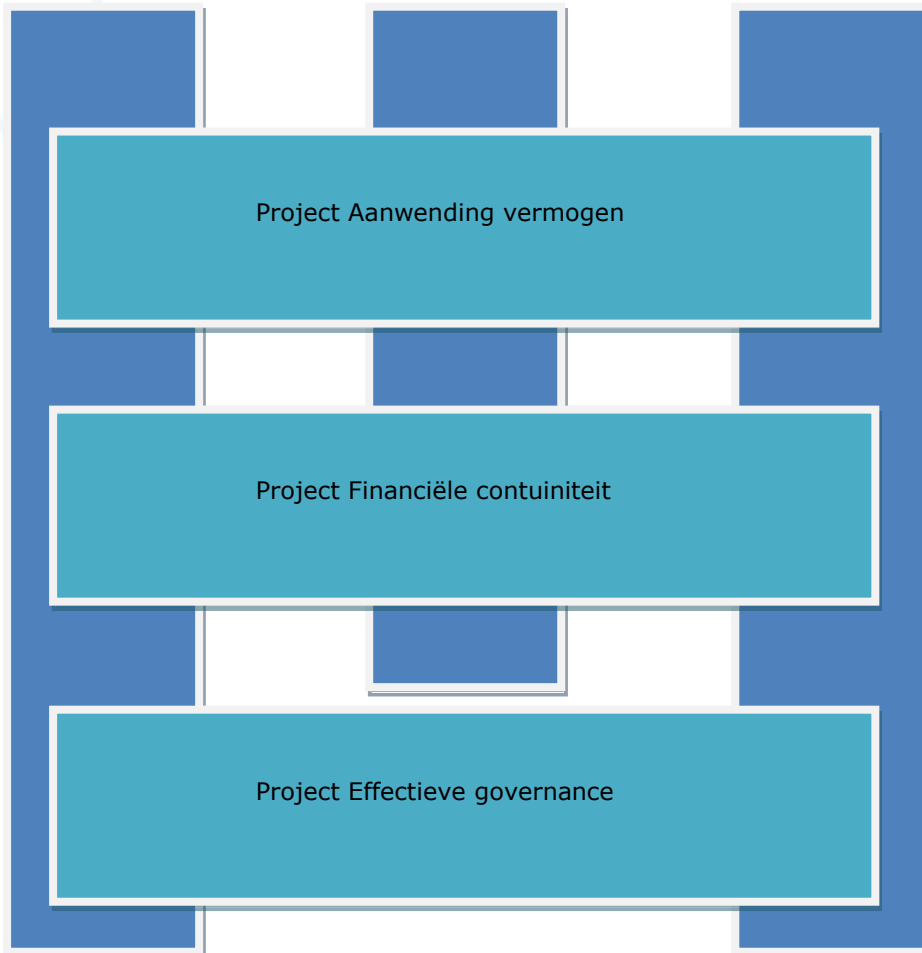
Kortom, zorg er van meet af aan voor dat er voldoende flexibiliteit wordt ingebouwd bij het inrichten en vormgeven van de besturing van de organisatie-onderdelen van het ministerie die belast worden met toezicht. Een flexibele en projectmatige manier van werken is immers bij andere toezichthouders een voorwaarde gebleken om adequaat invulling te kunnen geven aan probleem gestuurd en risicogericht toezicht. Hieronder volgt een voorbeeld van hoe een functiegerichte indeling in een organisatie eruit kan zien.



Afdeling Vergunningen

Afdeling toezicht

Afdeling Juridische Zaken





6. DOCUMENTENLIJST

- Aedes vereniging van woningcorporaties, De balans verstoord. Een rapport over de corporatie sector ten behoeve van de Parlementaire Enquête woningcorporaties.
- Aedes vereniging van woningcorporaties, Toezicht met bite, april 2012.
- Algemene Rekenkamer, Weloverwogen toezicht, Analyse van departementale toezichtsvisies, 25 juni 2009.
- Baldwin, Cave & Lodge (ed.), The Oxford handbook of regulation, Oxford University Press 2012.
- Van Beusekom & Raaijmakers, Grip op cultuur in het toezicht, Jaarboek Compliance 2011.
- CFV beleidsregels 2013.
- CFV jaarverslag 2012.
- CFV meerjarenperspectief 2011-2020.
- CFV visie inzake financieel toezicht op woningcorporaties, 4 april 2013.
- Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties, eindrapportage, 17 december 2012.
- Van Dijkhuizen, Voortgangsbericht Verkenning rol van institutionele beleggers bij hypothecaire woningfinanciering, 11 maart 2013.
- Van Essen & Baarsma, “Geschiktheidstoets voor toezichthouders bij woningcorporaties is een goed idee”, Tijdschrift voor Toezicht 2013, p. 77 e.v.
- Gunningham, “Enforcement and Compliance Strategies”, in: Baldwin c.s., The Oxford Handbook of Regulation, Oxford University Press, 2010.
- Markttoezichthoudersberaad, Criteria voor goed toezicht, april 2013.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kaderstellende visie op toezicht, *Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1.*



- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Minder last, Meer effect, Zes principes van goed toezicht, 2005.
- Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing, kamerstukken 2005/06, 27 831, nr. 15.
- Minister voor Wonen en Rijksdienst, Beleidsreactie op rapport Commissie Hoekstra, 26 maart 2013.
- Moore, Creating public value, Harvard university Press 1995.
- Platform 31, Passende ambities. Woningcorporaties en sociale stijging in tijden van maatschappelijke veranderingen. februari 2013.
- Renes, “Maatschappelijke visitaties en woningcorporaties”, Tijdschrift voor toezicht 2013, p. 41 e.v.
- Sparrow, The character of harms, Cambridge University Press 2008.
- Sparrow, The regulatory craft, Brookings institution press 2000.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, reactie op eindrapportage en beleidsreactie Commissie Hoekstra.



7. DEELNEMERS RONDE TAFEL DISCUSSIE

- Mieke van den Berg – bestuurslid Eigen Haard
- Alma van Bers – ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Bas-Jan van Bochove – voorzitter Raad van Commissarissen
- René van der Ent - ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Wim Hazeu – bestuurder Wonen Limburg
- Kevin Klop – ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Sandra Korthuis – directeur-bestuurder Woonconcept
- Theo Nieuwenhuizen - ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Arjan Schakenbos – CEO Vesteda
- Roel Steenbeek – CEO Ymere
- Giap Tan - ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Krista Walter – bestuurder De Goede Woning
- Anton Zuure – lid Raad van Bestuur Woonzorg Nederland



8. GESPREKSPARTNERS

- Mieke van den Berg – bestuurslid Eigen Haard
- Cees van Boven – directeur, bestuurder Partheon
- Harold Ferwarda – ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Sandra Korthuis – directeur-bestuurder Woonconcept
- Arjan Schakenbos – CEO Vesteda
- Roel Steenbeek – CEO Ymere
- Anton Zuure – lid Raad van Bestuur Woonzorg Nederland