

Masterthesis

Master of Science in Management Consultancy

Toezichthouderscontrol Instrument (TCI)©

**Een eerste aanzet van een controlinstrument voor de commissaris van een
woningcorporatie.**

Door: Drs. J.F.W. Seegers RC

Begeleider: Dr. F.J. Gosselink

Datum: Mei 2013

**Rotterdam School of Management
Erasmus University**

Inhoud

Hoofdstuk 1: De onderzoeksvraag	5
1.1 Inleiding en motivatie.....	5
1.2 Doelstelling, probleemstelling en deelvragen.....	7
1.2.1 Doelstelling.....	7
1.2.2 Probleemstelling.....	7
1.2.3 Deelvragen.....	8
1.3 Relevantie van het onderzoek.....	8
1.3.1 Praktische relevantie	8
1.3.2 Theoretische relevantie.....	8
1.3.3 Maatschappelijke relevantie	8
1.4 Conceptueel onderzoeksmodel.....	9
1.4.1 Het model.....	9
1.4.2 Onderzoekmethodologie-technisch onderzoekmodel.....	10
1.5 Inkadering.....	10
Hoofdstuk 2: Theorie Toezichthouderscontrol	12
2.1. Inleiding	12
2.2 Uitwerking deelvragen	12
2.3 Wat is een toezichthouderscontrol instrument?	13
2.4 Factoren van het toezichthouderscontrol instrument.....	13
2.4.a Archetypen	13
2.4.b Control voor de toezichthouder	14
2.4.c Organisatietypering ten behoeve van toezichthouderscontrol instrument.....	15
2.4.d Toezichthouderscontrol factoren.....	17
2.4.e Samenvatting en conclusie.....	28
2.5 Modeleren archetypen voor toezichthouderscontrol instrument.....	29
2.5.1 Inleiding	29
2.5.2 De bestuurdde corporatie	30
2.5.3 Gestuurde corporatie	31
2.5.4 De sturende corporatie	32
2.5.5 De onbestuurbare corporatie.....	33
2.6 Samenvatting.....	35

Hoofdstuk 3: Het onderzoek	36
3.1 Inleiding	36
3.2 De vraagstelling	36
3.3 Toezichtspunten gedestilleerd van de VTW informatie	36
3.4 Toezicht in de praktijk van een commissaris	37
3.5 Toezichtspunten vanuit de zienswijze van de studenten Management Consultancy aan de Rotterdam School of Management	38
3.6 Toezicht met het toezichthouderscontrol instrument (TCI)	38
3.7 De vragenlijst	39
3.8 Samenvatting	39
Hoofdstuk 4: Presentatie data	40
4.1 Inleiding	40
4.2 Vragen gericht op de commissaris en de woningcorporatie	40
4.3 Vragen gericht op het verzamelen van data ten behoeve van TCI	41
4.3 Samenvatting en conclusies met betrekking tot de dataverzameling	46
Hoofdstuk 5: Analyse	47
5.1 Inleiding	47
5.2 De commissaris en zijn corporatie	47
5.3 De onderzoeksuitkomsten in relatie tot het TCI	47
5.3.1 Is de commissaris in control?	47
5.3.2 Corporatietypering op basis van het huidige beeld van de commissaris	48
5.3.3 Corporatietypering op basis van de controlfactoren	49
5.4 Analyse	50
5.4.1 Corporatietypering door commissaris versus controlitems TCI, gemiddeld	50
5.4.2 Corporatie typering door de individuele commissaris versus controlitems TCI	54
5.5 Conclusies	56
Hoofdstuk 6: Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	57
6.1 Samenvatting	57
6.2 Conclusie	60
6.2.1 Het toezichthouderscontrol instrument	60
6.2.2 Toezichtsvereisten vanuit de Governancecode.	61
6.2.3 Voorlopige eindconclusie	61
6.3 Aanbevelingen	61
6.3.1 Aanbevelingen met betrekking tot de context	61
6.3.2 Aanbevelingen met betrekking tot de opzet van het onderzoek	62
6.4 Slotbeschouwing	62

Bijlage 1: Toezicht- en controlinstrumenten in de praktijk van een commissaris	63
Bijlage 2: Inventarisatie vragen RSM	64
Bijlage 3: Data analyse en corporatietypering	65
Bijlage 4: Overzicht gebruikte afkortingen.....	67
Overzicht van de geciteerde literatuur	68

Hoofdstuk 1: De onderzoeksvraag

1.1 Inleiding en motivatie

De positie van de interne toezichthouder, de Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht, verandert. Maatschappelijke druk naar aanleiding van incidenten dwingt een professioneler toezicht af. Dit professioneler toezicht wordt deels formeel afgedwongen door wet en regelgeving. In Nederland is hiertoe o.a. de Corporate Governance Code opgesteld. Deze code heeft de aandacht voor governance in het algemeen en de verantwoording over governance verbeterd. Dit blijkt onder andere uit de rapportage van de Monitoringscommissie onder voorzitterschap van Jos Streppel (Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2012). Bedrijven voldoen steeds beter aan alle verantwoordingseisen. Het aanstippen van deze verplichte onderwerpen leidt, in mijn ogen, wel tot meer bewustzijn, maar nog niet direct tot concreter en beter toezicht.

Mijn praktijk ligt voor een groot deel in de woningcorporatiesector. Deze sector ligt op dit moment onder een vergrootglas. In de afgelopen jaren zijn er steeds weer incidenten (fraude, derivatenverliezen, verliezen bij de SS Rotterdam, waardedaling grondposities etc.) geweest, die het vertrouwen in bestuur en toezicht hebben geschaad. De politieke context rondom de corporatie wijzigt¹ en de beleidsmatige speelruimte voor de corporatie wordt steeds kleiner. Hiernaast is het economisch tij slecht en staat het verdienmodel van de corporatie onderdruk. De corporatie zal een antwoord moeten vinden op de vraag hoe om te gaan met deze ingrijpende ontwikkelingen in relatie tot haar eigen strategie.

Voor de corporatiesector is de Governancecode Woningcorporaties opgesteld. In deze Governance code wordt in hoofdstuk II gesteld dat het bestuur verantwoordelijk is voor de interne risicobeheersing- en controlesystemen en dat deze ter goedkeuring aan de raad van commissarissen worden voorgelegd. In hoofdstuk III.1.6 geeft de Governancecode² onder andere aan dat de raad van commissarissen in ieder geval toezicht houdt op de realisatie van de doelstellingen, de strategie en de risico's van de activiteiten en op de opzet en werking van de interne risicobeheersing en controlesystemen. De code geeft in artikel III.1.6 kernachtig weer wat het toezicht omvat, maar geeft geen handreikingen hoe dit uitgevoerd moet worden en geeft zeker niet aan wanneer dit toezicht voldoende is.

Het belang van dit controlvraagstuk is in het huidige tijdsgewricht, met woningmarktcrisis en een veranderende politieke omgeving, complexer dan pakweg 5 of 10 jaar geleden. Externe toezichthouders (Centraal Fonds Volkshuisvesting, ministerie van Binnenlandse Zaken en Waarborgfonds Sociale Huursector) stellen hogere c.q. andere eisen aan de meerjarenstrategie met bijbehorende controlmechanismen. En eisen bijvoorbeeld dat de doorrekeningen expliciet door bestuurders zijn vastgesteld en door de raad van commissarissen zijn goedgekeurd.

Dit vergt waarschijnlijk een andere benadering van het bestuur en toezichthouder richting de controlvraagstukken. De vraag is, wat een bij de betreffende corporatie passende controlbenadering is. En in welke mate de toezichthouders (en bestuurders) zich inmiddels op veranderende omstandigheden hebben aangepast. En waar nog verbeteringen haalbaar c.q. gewenst zijn

¹ Zie onder andere de brief 26 maart 2013 van minister Blok, ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties met de beleidsreactie op rapport Hoekstra. Centraal staat hierin de kaderstelling en toezicht op woningcorporaties.

² Naast de Governancecode gelden voor commissarissen in een maatschappelijke organisatie allerlei kaders en wet –en regelgevingen. Zie voor meer informatie: Kaders voor Commissarissen, uit Toezicht en de maatschappelijke onderneming (2012)

Samengevat:

Voldoet de huidige controlstructuur c.q. beheersingsstructuur aan de eisen van de raad van commissarissen, zodat zij in control is c.q. voelt? En in welke mate veroorzaken de veranderende eisen o.a. vanuit externe toezichthouders een noodzaak tot aanpassing in deze structuur?

Inzicht in de aspecten, die een rol spelen bij de controlstructuur, is van belang om de voorgaande vragen te kunnen beoordelen. Inzicht in het verschil tussen de huidige situatie en de beoogde geeft een ontwikkelrichting aan, die als basis kan dienen voor een verdere professionalisering van het interne toezicht in de woningcorporatiesector.

Probleemveld en probleemstelling

De context waarbinnen de corporaties werken verandert snel. De overheid voert heffingen en belastingen in, er zijn woningtoewijzings-eisen ingevoerd (op basis van het inkomen van de huurder), de huurverhogingen zijn gereguleerd. En er is een politieke stroming in beweging gekomen met als doel de aansturing van corporaties bij gemeenten onder te brengen.

Corporaties - en dus hun bestuurders en toezichthouders - moeten anticiperen op deze ontwikkelingen. Wat betekent dit voor de strategie van de onderneming? Hoe wordt omgegaan met alle nieuwe voorschriften en vereisten? Wat is de houdbaarheidsperiode van de huidige strategie? Hoe blijft de organisatie - en in het bijzonder de commissaris - bij al deze veranderingen in control?

Hoe kan de commissaris zijn verantwoordelijkheid in deze invullen in de steeds dynamisch wordende omgeving? Hoe weet de commissaris dat hij de juiste controlmechanismen ter beschikking heeft om te kunnen beoordelen of de organisatie handelt in het belang van haar doelstelling? Hoe kan hij dit controlsysteem beoordelen? Geconcludeerd kan worden dat er **geen breed gedragen controlsystemathiek voor de toezichthouder is ontwikkeld.**

In de literatuur zijn veel controlmechanismen uitgewerkt ten behoeve van het management. Het vakgebied management control biedt tal van theorieën en instrumenten om de organisatie of delen ervan, meer in control te laten zijn. Denk bijvoorbeeld aan de Balance score Card³, COSO ERM model (the Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Enterprice Risk Management), het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK), het model van European Foundation for Quality Management (EFQM), Activity Based Costing (ABC), Information Technology Infrastructure Library (ITIL), etc. Het COSO model⁴ is een breed gedragen methodiek voor interne controle en de beoordeling van de effectiviteit van de interne controlesystemen. Maar het is geen controlinstrument dat beoordeelt vanuit de scope van de toezichthouder.

Het boek Strategic Control van Breunese en De Vries (2011) met als subtitel, het professionaliseren van intern toezicht op strategievorming, biedt de commissaris een handvat om op een belangrijk onderdeel van zijn verantwoordelijkheid meer te beïnvloeden en beter toezicht te houden. De schrijvers hebben hiervoor een Strategic Control Lemniscaat⁵ ontwikkeld. Dit is een structuur, die het mogelijk maakt volgens een vaste jaarlijkse cyclus, het toezicht op strategievorming te professionaliseren. Het model richt zich echter voornamelijk op de strategievorming en niet op de volle breedte van het toezichtsveld.

³ Voor meer informatie: Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit, Ahaus en Diepman, Kluwer

⁴ Voor meer informatie: Het Coso- rapport, een vernieuwde kijk op het interne controle probleem, prof. L.C. van Zutphen RA, actualiteiten in de accountancy.

⁵ Zie onder ander pagina 54 van het boek Strategic Control

De vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) hebben in 2008 een boek gepubliceerd over de financiën bij woningcorporaties en de rol en de betekenis daarvan in de uitoefening van het interne toezicht van en voor commissarissen bij woningcorporaties. Deze publicatie⁶, geschreven door Van der Moolen, Erents en Van Vark gaat in op de financiële systemen, de rol van de commissaris en het verband met het extern toezicht en is gericht op het sturen, beheersen en verantwoorden bij woningcorporaties. Het geeft praktisch toepasbare informatie over de regelkring binnen corporaties, de beoordeling van de verschillende beleidsvelden, de risico's, de rol van de commissaris, auditcommissie, accountant en controller en de verhouding tussen het interne⁷ en het externe toezicht.

Zowel de Strategic Control Leminiscaat als de publicatie van de VTW over het toezicht op het financiële beleid geven handvatten aan de commissaris hoe hij op onderdelen de corporatie kan beoordelen, maar zijn beide geen controlinstrument die de toezichthouder inzicht geeft in zijn "in control" situatie.

In dit onderzoek geven we invulling aan een controlsystematiek voor toezichthouders aan de hand van de reeds beschikbare kennis op het gebied van management control. Deze kennis vormt de basis voor een controlbeoordelingsmodel voor de toezichthouder: een toezichthouderscontrol instrument (TCI). Dit TCI is voor de toezichthouder een instrument om de controlsystematiek en -structuur van de eigen organisatie te beoordelen en eventueel aan de hand hiervan bij te stellen.

Dit onderzoek richt zich op het ontwikkelen van een TCI en de toetsing daarvan door middel van een onderzoek bij commissarissen van woningcorporaties, waarbij de onderzoeksvragen gericht zijn op control in relatie tot de eisen die de Governancecode Woningcorporaties hieraan stelt.

1.2 Doelstelling, probleemstelling en deelvragen

1.2.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is het ontwikkelen van een eerste aanzet voor een toezichthouderscontrol instrument (TCI), ten behoeve van commissarissen bij woningbouwcorporaties. Het doel is om met het TCI inzicht te krijgen in de mate van control op de toezichtvereisten zoals geformuleerd in de Governancecode artikel III.1.6. en integraal opgenomen in paragraaf 2.4.b.

Dit onderzoek beantwoordt de volgende vragen:

Is het ontwikkelde TCI een toepasbaar hulpmiddel voor de toezichthouder bij de beoordeling van de controlsituatie van de eigen corporatie? En biedt het TCI handvatten voor gerichte bijsturing of bijstelling ter verbetering van de controlsituatie.

1.2.2 Probleemstelling

Er ontbreekt een wetenschappelijk gefundeerd controlinstrument voor commissarissen van woningcorporaties: een toezichthouderscontrol instrument (TCI).

⁶ Commissaris bij een woningcorporaties: Toezicht op het financieel beleid, Uitgegeven door VTW in 2008, ISBN/EAN 978-90-812392-2-6

⁷ Interne toezicht is het toezicht door de Raad van Commissarissen en Extern Toezicht is het toezicht door instanties buiten de corporaties om. Bijvoorbeeld het ministerie van Binnenlandse zaken of het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

1.2.3 Deelvragen

Aan deze probleemstelling is een aantal relevante deelvragen te koppelen, zoals:

- Wat is een controlinstrument?
- Wat is een woningcorporatie?
- Zijn er, vanuit controloptiek, verschillen tussen corporaties of zijn ze gelijk?
- Wat is een commissaris?
- Wat houdt de commissarisfunctie in?
- Is een toezichthouder gelijk aan een commissaris?
- Welke wettelijk vereisten zijn er met betrekking tot toezicht?

De verdere uitwerking van deze deelvragen staat in paragraaf 2.2 .

1.3 Relevantie van het onderzoek

1.3.1 Praktische relevantie

Het onderzoek heeft tot doel om inzicht te krijgen in de aspecten, die een rol spelen bij de inrichting van het controlsysteem bij woningcorporaties. In het onderzoek wordt bij deze vraag de huidige, sterk veranderende context waarbinnen corporaties opereren betrokken. Er wordt ook onderzocht of deze veranderende context en de eventueel hieraan gekoppelde strategieverandering, de huidige controlsituatie raken. Hierdoor ontstaat er bewustzijn en eventueel een ontwikkelrichting voor het verder professionaliseren van het interne toezicht, passend in het huidige dynamische tijdsgewricht.

1.3.2 Theoretische relevantie

Deze eerste aanzet voor een TCI kan de basis zijn voor een verdere vertaling van de vele managementcontrolinstrumenten en theorieën naar een ander abstractieniveau binnen de ondernemingen, het toezichthoudersniveau.

Hiernaast kan dit onderzoek input vormen voor vervolgonderzoeken voor andere sectoren of juist voor niet- sectorgericht onderzoek.

1.3.3 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van goed toezicht heeft in het huidige tijdsgewricht nauwelijks extra argumentatie. Vanaf het Enron schandaal in de jaren 90 van de vorige eeuw toe en met nu is over tal van ondernemingen maatschappelijke onrust ontstaan, omdat er sprake was of zou zijn van verkeerd ondernemingsbestuur inclusief het falende toezicht hierop. Dit verkeerde ondernemingsbestuur uitte zich in fraudezaken, misleidende informatieverstrekking, investeringen niet passend bij de doelstellingen van de onderneming, te hoge beloningen, bonussen of vertrekregelingen etc. Hierdoor is het functioneren van het interne toezicht en van de toezichthouder onder een vergrootglas komen te liggen. Overheden, accountantsinstellingen, brancheverenigingen en ondernemingen hebben hierop gereageerd door steeds specifiekere regelgeving op het gebied van verantwoording en toezicht. Helaas is dit nog niet voldoende gebleken om het aantal governance incidenten terug te dringen.

Hoogervorst schrijft in 2006 over de zin en onzin van corporate governance⁸ en geeft aan dat hervormingen op governance gebied vaak maar deels zinvol zijn en deels problematisch. Ze brengen volgens hem bureaucratie, hoge kosten, twijfelachtig nut en zelfs risico's met zich mee.

Dit TCI model kan wellicht een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van het toezicht, waarbij de nadelen die Hoogervorst aanhaalt zeer beperkt blijven. En voor de toezichthouder ruimschoots opwegen tegen het verbeterperspectief.

1.4 Conceptueel onderzoeksmodel

1.4.1 Het model

Op basis van factoren, geselecteerd uit onderzoek gericht op managementcontrol, worden de standaard bedrijfstypen, de archetypen, met de hier bij passende controlstructuur beschreven. In dit onderzoek wordt vervolgens een aantal corporaties beoordeeld en op basis van de kwalificaties van de toezichthouder een standaardtype geformuleerd. Daarna wordt een beoordeling van de controلفactoren gevraagd en wordt deze getoetst aan de type indeling. Een eventuele mismatch geeft aan waar de toezichthouder minder in control is. Hierdoor kan de controlsituatie gericht verbeterd worden.

Modelmatig is de onderzoeks aanpak als volgt:

Standaardtype/ Controلفactoren	Type A	Type B	Type C
Factor 1	beschrijving	beschrijving	beschrijving
Factor 2	beschrijving	beschrijving	beschrijving
Factor 3	beschrijving	beschrijving	beschrijving
ect	beschrijving	beschrijving	beschrijving

- Allereerst wordt het bovenstaande model op basis van managementcontroltheorieën samengesteld.
- Vervolgens worden de bij het onderzoek betrokken corporaties ingedeeld naar type.
- Hierna worden de controلفactoren getoetst bij de betreffende Raad van Commissarissen (of een delegatie hiervan)
- Vervolgens wordt getoetst in hoeverre er een match is tussen het archetype en de invulling op de controلفactoren. Dit kan aanleiding geven om de huidige inzichten met betrekking tot control bij te stellen en om aanbevelingen ter verbetering te doen.

⁸ Hoogervorst, 2006, Corporate governance: zin en onzin, Holland Management Review 110

1.4.2 Onderzoekmethodologie-technisch onderzoekmodel

Ten behoeve van het onderzoek worden drie tot vijf corporaties benaderd. Van deze corporaties worden één of twee commissarissen geënquêteerd. De enquêtering richt zich op de controlbeleving van de commissaris, het type indeling van de corporatie en de invulling van de controlfactoren. De uitkomst van de enquête wordt getoetst aan de hand van de theorie.

De resultaten hiervan geven antwoord op de onderzoeksvraag :

Is deze eerste aanzet van een vanuit de theorie ontwikkelde TCI, een toepasbaar hulpmiddel voor de toezichthouder bij de beoordeling van de controlsituatie, gerelateerd aan de toezichtsvereisten van de Governancecode en passend bij de eigen corporatie?

1.5 Inkadering

Het onderzoek richt zich op één sector, de woningcorporatiesector. In deze sector veranderen het speelveld en wellicht ook de strategieën van de corporaties, als gevolg van politieke keuzes en marktontwikkeling, in snel tempo. Wat betekent dit voor de controlstructuur? Vergelijking met andere sectoren blijft hiermee buiten het onderzoekskader. Dit biedt wellicht aanknopingspunten voor vervolgstudie.

Het specifieke van de Nederlandse corporatiesector is onder andere dat, door vergaande wet –en regelgeving over besturing verantwoordelijkheid en toezicht op corporaties, er veronderstelt mag worden dat er altijd een vorm van bestuurbaarheid aanwezig is. Het archetype, onbestuurbare organisatie bestaat, maar gefocust op de corporatiesector zal dit type niet voorkomen.

Het onderzoek richt zich op het onderdeel: “de toezichthouder weet, met een redelijke mate van zekerheid, dat de organisatie de juiste strategie heeft bepaald en deze op een efficiënte en effectieve wijze realiseert”. Het andere onderdeel uit de definitie, dat hij op een juiste wijze toezicht houdt en zich hierover verantwoordt, blijft buiten beschouwing.

Een andere belangrijke inkadering is de keuze om het controlproces te koppelen aan de rol van de intern toezichthouder, de commissaris. Wellicht geeft een insteek vanuit andere rollen een andere inkleuring of een andere weging van de verschillende controlaspecten. Bijvoorbeeld een bestuurder heeft een andere rol en zal wellicht tot andere keuzes of wegingen komen. Er zijn veel breed gedragen theorieën beschikbaar voor managementcontrol vraagstukken. Voor de toezichthouder, de commissaris zijn deze theorieën niet beschikbaar. Uiteindelijk is de commissaris verantwoordelijk voor het functioneren van de controlstructuur. Hij is dus ook verantwoordelijk voor de wijze waarop de organisatie en de bestuurder hierin acteren. Vandaar dat dit onderzoek hierop inzoomt.

Een Raad van Commissarissen bestaat uit individuen, die elk onafhankelijk en kritisch bijdragen aan de besluitvorming (art. III.2 Governancecode woningcorporaties). Dit betekent dat elke commissaris vanuit deze houding en vanuit zijn eigen persoonlijkheid verschillend naar controlvraagstukken kan kijken en dat er onderling afwijkende conclusies met betrekking tot de controlvraagstukken getrokken kunnen worden. Dit onderzoek gaat niet in op deze verschillen binnen een Raad van Commissarissen en beschouwt de geïnterviewden als een representatieve vertegenwoordiging van de raad. Indien de resultaten van dit onderzoek naar TCI aanleiding geven tot verdieping, dan ligt hier nog een opgave.

De commissaris of toezichthouder baseert zijn oordeel op informatie die hij ontvangt. In de praktijk zal hij vele informatiebronnen hebben, waarvan de belangrijkste de eigen organisatie is. Maar hij krijgt ook informatie via bijvoorbeeld publicaties, websites of mailings van brancheverenigingen, verenigingen van toezichthouders, accountants, de media, het eigen netwerk, andere commissariaten, de eigen werkkring etc. De wijze waarop de toezichthouder aan de informatie komt, of de kwaliteit van deze informatie, is geen onderdeel van dit onderzoek. Ook het agencyvraagstuk dat opgesloten zit in het feit dat de bestuurder informatie aanlevert, die de toezichthouder gebruikt om diezelfde bestuurder te beoordelen, blijft buiten de scope van dit onderzoek.

Om tot dit TCI te komen is een vertaalslag gemaakt van relevante managementcontroltheorieën, naar het niveau van de toezichthouder. De selectie van deze managementcontroltheorieën is zorgvuldig uitgevoerd, maar de keuzes hierin impliceren ook dat andere theorieën niet bij de ontwikkeling van het TCI zijn betrokken. Wellicht dat deze theorieën tot eenzelfde of beter resultaat kunnen leiden, maar om dit onderzoek behapbaar te houden is voor deze inkadering gekozen.

Het onderzoek richt zich op het controlinstrument ten behoeve van het toezicht. Een belangrijke voorwaarde voor goed toezicht ligt in de competenties, houding en gedrag van de toezichthouder zelf. Dit valt buiten de kaders van dit onderzoek. Het belang van deze voorwaarden moet niet worden onderschat. Ook de VTW onderstreept dit regelmatig in haar publicaties⁹ en geeft op haar website criteria waaraan de toezichthouder(s) moeten voldoen. Instrumenten zijn een hulpmiddel. De commissaris moet het toezicht zelf goed uitvoeren.

⁹ Commissaris bij een woningcorporatie: Toezicht op het financieel beleid, pagina 66.

Hoofdstuk 2: Theorie Toezichthouderscontrol

2.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is al aangegeven waarom dit onderzoek inzoomt op de het controlvraagstuk bezien vanuit de toezichthouder. Dit hoofdstuk gaat in op de theorie van waaruit een toezichthouderscontrol instrument (TCI) kan worden gevormd. Allereerst worden in paragraaf 2.2. de deelvragen die in het vorige hoofdstuk zijn geformuleerd, beantwoord. Dit verduidelijkt de context waarbinnen deze notitie is opgesteld. In paragraaf 2.3 is het TCI nader gedefinieerd en in de volgende paragraaf (2.4) wordt gemotiveerd weergegeven welke factoren bij het samenstellen van een TCI een rol spelen. Dit wordt tevens de kernachtig gemotiveerd vanuit relevante theorieën. In paragraaf 2.5 worden de TCI archetypen gemodelleerd. Deze paragraaf eindigt met een samenvattend overzicht. Paragraaf 2.6 geeft een korte samenvatting van het hoofdstuk.

2.2 Uitwerking deelvragen

Wat is een controlinstrument?

In deze thesis wordt met de term controlinstrument een hulpmiddel bedoeld dat bijdraagt aan de sturing en beheersing van - in dit geval - woningcorporaties. In het vervolg van deze notitie wordt nader ingegaan op de aspecten, die van belang zijn bij control en dus bij sturing en beheersing van organisaties in het algemeen en woningcorporaties in het bijzonder.

Wat is een woningcorporatie? Zijn er, vanuit controloptiek, verschillen tussen corporaties?

Formeel gezien is een woningcorporatie een organisatie die de kwalificatie Toegelaten Instelling, gebaseerd op de Woningwet, heeft. Dit zijn organisaties die in woonruimte voorzien en omdat ze van toegelaten instelling hebben moeten voldoen aan het BBSH (besluit beheer sociale huursector). In dit BBSH wordt aan de woningcorporaties onder andere verplichtingen opgelegd over toezicht en verantwoording.

In de VTW publicatie¹⁰ van Van der Moolen e.a. wordt een woningcorporatie gedefinieerd als een missiegestuurde private organisatie die werkzaam is in het publieke domein. In deze notitie is de eerste definitie het uitgangspunt. De tweede definitie geeft een mooie inkleuring van de maatschappelijke positionering van een woningcorporatie weer.

Er zijn in Nederland meer dan 400 woningcorporaties. Deze corporaties zijn actief in verschillende woningmarkten, hebben verschillende ontstaansachtergronden, verschillende investeringsopgave en ook verschillende missies. Met andere woorden, corporaties zijn niet gelijk. Ook niet vanuit controloptiek. Wat wel overeenkomt zijn de kernactiviteiten van de woningcorporaties, namelijk het verhuren van woonruimten en deze beheren en onderhouden.

Wat is een commissaris? Wat houdt zijn functie in? Is een toezichthouder gelijk aan een commissaris?

Een commissaris is een interne toezichthouder en hij is lid van een Raad van Commissarissen (RVC). De RVC voor een woningcorporatie vindt haar wettelijke basis in het rechtspersonenrecht, aangevuld met het BBSH en de Governancecode Woningcorporaties. De RVC benoemt zelf haar commissarissen. De Governancecode Woningcorporaties geeft in hoofdstuk III de volgende beschrijving van de taak en werkwijze.

¹⁰ Commissaris bij een woningcorporatie: Toezicht op het financieel beleid, pagina 12.

De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het bestuur en op de algemene gang van zaken in de woningcorporatie en de met haar verbonden onderneming en staat het bestuur met raad ter zijde. De raad van commissarissen richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de woningcorporatie en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van bij de woningcorporatie betrokkenen af. De raad van commissarissen is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen functioneren. De raad van commissarissen beslist over benoeming, beoordeling, beloning, schorsing en ontslag van bestuurders.

Naast de commissaris zijn er ook andere toezichthouders, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken, het Centraal fonds Volkshuisvesting en in meerdere of mindere mate ook het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Dit zijn de externe toezichthouders. De thesis neemt de functie van commissaris als interne toezichthouder als uitgangspunt.

Welke wettelijke vereisten zijn er met betrekking tot toezicht?

Wat betreft de wettelijke vereisten en de inhoud van de commissarisfunctie sluit de thesis aan op de volledige Governancecode Woningcorporaties. Hierin is aan de geldende wettelijke vereisten invulling en diepgang gegeven. Deze code formuleert principes met bijbehorende uitwerkingen over governance bij woningcorporaties en gaat specifiek in op de rol van het bestuur, van de raad van commissarissen, de audit van de financiële verslaggeving en de positie van de interne-controloffunctie en van de externe accountant. En formuleert dit ook voor het aandachtveld maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden.

2.3 Wat is een toezichthouderscontrol instrument?

De ambitie is om vanuit een selectie van de beschikbare management controltheorieën tot een toezichthouderscontrol instrument (TCI) te komen op basis waarvan een toezichthouder de controlesituatie bij haar eigen organisatie (hier: woningcorporatie) kan toetsen en naar aanleiding hiervan gericht kan bijstellen. Het TCI beoogt inzicht in de controlsituatie te scheppen.

Toezichthouderscontrol instrument (TCI):

TCI is een instrument aan de hand waarvan door de toezichthouder de controlsituatie van een organisatie beoordeeld kan worden en waarmee die situatie, op basis van het verkregen inzicht, kan worden bijgesteld.

2.4 Factoren van het toezichthouderscontrol instrument

Om te kunnen bepalen welke factoren uit de beschikbare managementcontroltheorieën we kunnen gebruiken is eerst een verdere afbakening en definiëring van het onderzoeksveld van belang. In dit onderzoek spitst deze afbakening zich toe op de definitie van control en het taakveld van de toezichthouder.

2.4.a Archetypen

Vervolgens worden aan de hand van verschillende theorieën corporatietypen beschreven, die als archetype fungeren voor het indelen van de organisatie op basis van de relevante factoren voor het toezichthouderscontrol. In de hierop volgende paragraaf worden, ten behoeve van het onderzoek, de factoren uit de theorieën gebundeld tot meetbare en of beoordeelbare items.

2.4.b Control voor de toezichthouder

Het begrip control is in de literatuur op veel, enigszins verschillende, wijzen en vanuit verschillende invalshoeken gedefinieerd: strategic control, management control, control gericht op resultaten, activiteiten, op financiële beheersing of op beheersing van de hele organisatie.

In dit onderzoek is het begrip control onderdeel van de vraagstelling of de toezichthouder in control is. Dit begrip is als volgt gedefinieerd:

Toezichthouderscontrol:

De toezichthouder weet, met een redelijke mate van zekerheid, dat:

- **hij op een juiste wijze toezicht houdt en zich hierover op een juiste wijze verantwoordt;**
- **de organisatie de juiste strategie heeft bepaald en deze op een efficiënte en effectieve wijze realiseert.**

Het bovenstaande betekent ook dat:

- om de mate van zekerheid vast te kunnen stellen redelijk concreet gedefinieerde doelstellingen (financieel en niet-financieel) en verantwoordingseisen beschikbaar moeten zijn;
- er (effectieve) informatie over deze doelstellingen en de bijbehorende risico's, met de hieraan gekoppelde maatregelen, beschikbaar is.

Het taakveld van de toezichthouder:

Het taakveld van de toezichthouder spitst zich allereerst toe op de relatie met de bestuurder en indirect met de externe omgeving en de interne organisatie. De toezichthouder houdt toezicht op het bestuur met betrekking tot het realiseren van de ondernemingsdoelstellingen en de werking van de interne risicobeheersing en de controlesystemen. De bestuurder en het management van de organisatie zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de doelstellingen en de werking van het interne controlesysteem (management control).

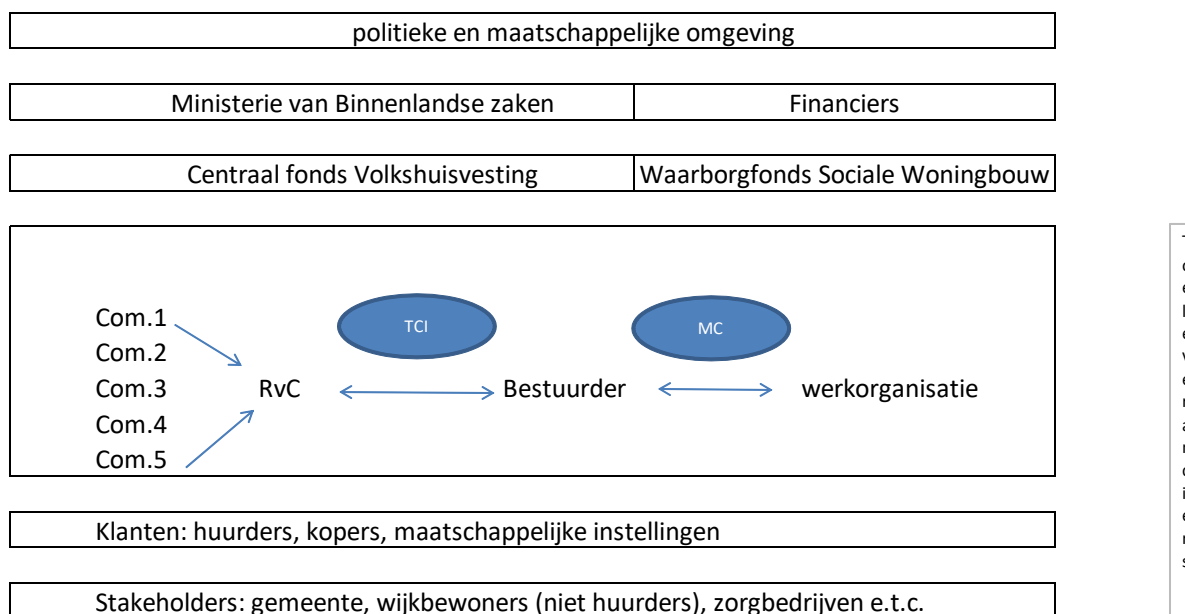
Het spreekt voor zich dat het belangrijk is om zorg te dragen voor alignment tussen het toezichthouderscontrol en het management control.

In de Governancecode voor woningbouwcorporaties (art III.1) is het taakveld als volgt gedefinieerd:

De Raad van Commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het bestuur en op de algemene gang van zaken in de woningcorporatie en de met haar verbonden ondernemingen en staat het bestuur met raad ter zijde.

Figuur 1:

Controlomgeving Woningbouwcorporatie



Met betrekking tot het toezicht van de Raad van Commissarissen stelt de ode in artikel III.1.6 dat het toezicht in ieder geval omvat:

- a) de realisatie van de doelstellingen van de woningcorporatie;
- b) de strategie en de risico's verbonden aan de activiteiten van de woningcorporatie;
- c) de opzet en werking van de interne risicobeheersing- en controlesystemen;
- d) het kwaliteitsbeleid;
- e) de kwaliteit van de maatschappelijk verantwoording als voorzien in hoofdstuk V¹¹;
- f) het financiële verslaggevingsproces;
- g) de naleving van toepasselijke wet- en regelgeving;
- h) het risicomanagement en de interne beheersing van verbindingen.

Deze minimale toezichtvereisten passen binnen de toezichthouderscontrol-definitie. In het TCI, specifiek voor woningbouwcorporaties, zullen deze punten herkenbaar moeten zijn.

2.4.c Organisatietypering ten behoeve van toezichthouderscontrol instrument

Het toezichthouderscontrol instrument richt zich op toezicht op de woningcorporaties als geheel. Spil in de communicatie tussen toezichthouder en organisatie is de bestuurder. In dit onderzoek worden beide rollen beschouwd als een eenduidige eenheid en eventuele verschillen in standpunten en of zienswijzen tussen commissarissen of bestuurders onderling blijven buiten beschouwing van dit onderzoek.

In de literatuur zijn tal van managementcontrolinstrumenten ontwikkeld, die een bijdrage kunnen leveren aan het bepalen van relevante factoren voor TCI. Inkadering van het aanbod is van belang om een keuze hieruit te kunnen maken. Deze inkadering heeft twee dimensies. Ten eerste zal er een

¹¹ Hoofdstuk V van de Governancecode bevat te volgen principes met betrekking tot de maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden. Hoe betreft de corporatie belanghebbenden bij het beleid? Hiernaast is de vierjaarlijkse visitatie als principe in dit hoofdstuk opgenomen.

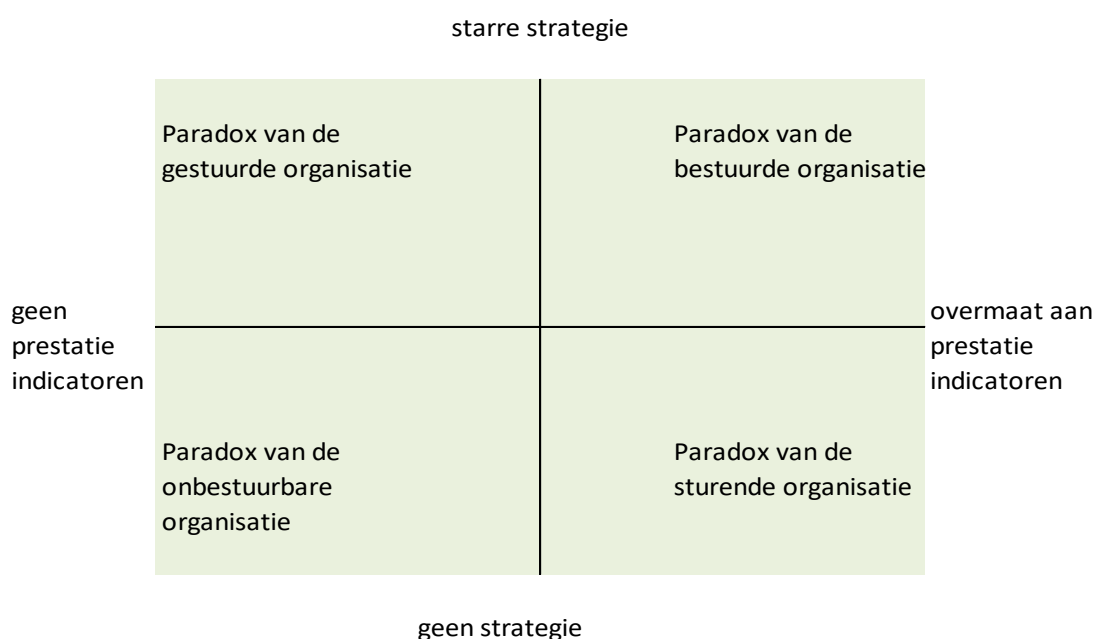
keuze gemaakt moeten worden over de indeling van het type organisatie. Vervolgens moet gekozen worden welke factoren c.q. de componenten, deze indeling bepalen.

Organisatietypering.

TCl is een instrument dat zich richt op de top van de organisatie. De toezichthouder wil kunnen beoordelen of de organisatie in control is. De bestuurder is hierin primair zijn aanspreekpunt. Voor de organisatietypering sluit dit onderzoek aan op de theorie uit het onderzoek van Ten Have, Ten Have en Bour, gepubliceerd in het artikel Management is Balanceren met strategie en prestatie - indicatoren (1998). In dit onderzoek maken de auteurs een organisatietypering op basis van de 4 Levers of Control van Robert Simons (Simons, 1995 maart / april) en op basis van onderzoek bij 35 Europese ondernemingen (Hardjono, 1996) naar hun succesvolle werkmethode met strategie- implementaties. Uit dit laatste onderzoek blijkt dat strategie en prestatie-indicatoren als dynamische elementen van het besturingssysteem een belangrijke rol speelden in het duurzaam succesvol zijn van de ondernemingen. Simons komt tot de conclusie dat een organisatie die in beweging is alleen in control kan blijven als de door hem gedefinieerde vier Levers of Control tegelijkertijd worden gehanteerd. Uit deze vier Levers (diagnostic control, beliefssystem, boundary system en interactive control) plus de elementen strategie en prestatie-indicatoren is in het onderzoek van Ten Have, Ten Have en Bour een viertal besturingsparadoxen samengesteld.

Figuur 2:

vier besturingsparadoxen



De auteurs leggen in hun onderzoek een link tussen de theorie van Simons en het onderzoek van Hardjono e.a. Deze link is uitgebeeld in de onderstaande tabel.

Tabel 1:

Besturings en strategie-implementatie

	Verandering	Beheersing
Strategie	Overtuigingssysteem richt zich op kernwoorden en overtuigingen	Grenssysteem richt zich op begrenzingen en risico's
Prestatie-indicatoren	Interactief Feedbacksysteem richt zich op strategische onzekerheden en verandering	Diagnostisch feedbacksysteem Richt zich op kritieke succesfactoren

Zoals aangegeven sluit dit TCI onderzoek aan op het artikel van Ten Have, Management is balanceren met strategie en prestatie indicatoren. De belangrijkste reden hiervoor is de focus op besturing en strategie. Dit zijn voor de toezichthouder belangrijke elementen van het toezicht op de bestuurder en de woningcorporatie, in relatie tot het controlvraagstuk. Naar analogie van dit artikel zijn de typeringen van de corporaties bepaald:

De bestuurde corporatie, de gestuurde corporatie, de sturende corporatie en de onbestuurbare corporatie.

Relevantie voor de toezichthouder

Door deze indeling kan de toezichthouder de situatie van de betreffende corporatie toetsen aan deze archetypen. Dit geeft inzicht in de huidige situatie en richting aan mogelijke bijstellingen.

2.4.d Toezichthouderscontrol factoren

2.4.d.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is beargumenteerd dat strategie en prestatie-indicatoren een rol spelen bij de besturing van een organisatie en hiermee dus logischerwijs ook met het toezicht hierop. Om te kunnen beoordelen of deze of andere factoren een rol van betekenis spelen in het Toezichthouderscontrol, gebruiken we de theorie van de Balanced Control Approach (BCA). Deze theorie is ontwikkeld door de sectie Sturing en Beheersing (S&B) van de Erasmus Universiteit¹² onder supervisie van de Prof.dr. H.C. Kocks RA. In het boek Interne Beheersing, Het Rabbit-Hill model (2008) geeft Prof. Dr. Arco van de Ven RA een verdere uitwerking aan het aan de BCA ten grondslag liggende Rabbit-Hill model.

¹² Kocks, 2001, Lesbrieff Integrale Sturing & Beheersing (ISB), De Rode Draad, Rotterdam, Eurac BV

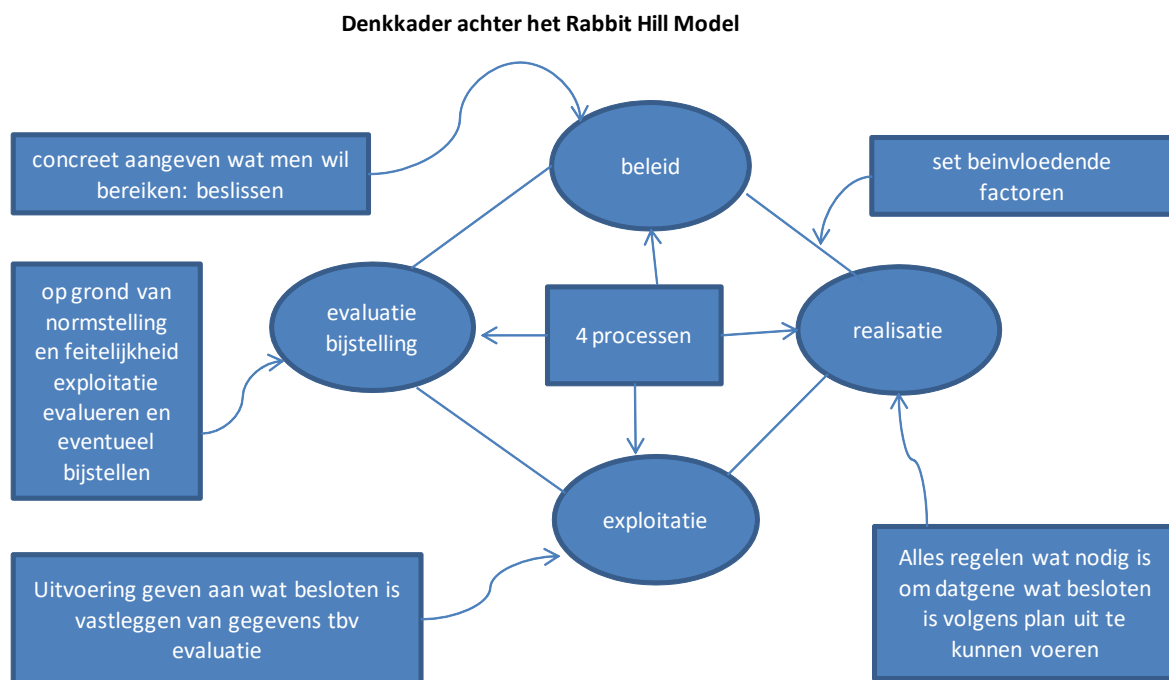
Kocks geeft in zijn lesbrief het volgende over de BCA aan:

Met behulp van de BCA kan een effectieve en evenwichtige Integrale Sturing en Beheersing (ISB) worden ontwikkeld, die is toegesneden op de specifieke situatie van de organisatie. Door het ontwikkelen van een effectieve en evenwichtige ISB (volgens de BCA) is een organisatie in staat, binnen zekere grenzen, invulling te geven aan:

1. het realiseren van haar doelstellingen;
2. het op correcte wijze verantwoording afleggen aan haar zogenaamde stakeholders (belanghebbenden),
3. het op juiste wijze inhoud geven aan de toezichthoudende functie van aanwezige toezichthoudende organen (bijvoorbeeld de Raad van Commissarissen)

Uitgangspunt bij het BCA is dat alle organisaties uniek zijn en dat hierop het ISB moet worden afgesteld. Dit betekent dat het functioneren en de inrichting van de organisatie door situationele factoren beïnvloed wordt. Binnen de ISB toegepaste theorieën en modellen wordt hierop geanticipeerd. De BCA is gebaseerd op het Rabbit Hill Model (RHM) , dat ook door de sectie S&B is ontwikkeld. Bij BCA gaat het om de benaderingswijze die wordt gepropageerd. Het uitgangspunt is de specifieke situatie van de organisatie. Alle organisaties zijn uniek. Het RHM bestaat uit de entiteiten, die bij de toepassing van het BCA in onderlinge relatie in beschouwing worden genomen.

Figuur 3:



Het RHM bestaat uit vier aan elkaar gerelateerde processen en een beïnvloedende factoren. Het beleidsproces heeft beleidsuitspraken als resultaat . Het realisatieproces (c.q. engineeringproces) heeft als resultaat een blauwdruk van de organisatie inclusief de ISB. Het exploitatieproces c.q. uitvoeringsproces heeft als output periodieke beheersingsinformatie. En het evaluatieproces heeft betrekking op de evaluatie van alle drie de eerder genoemde processen. Een heeft als mogelijke

output bijstellingen. Met de set beïnvloedende factoren¹³ worden die situationele factoren bedoeld, die van essentiële invloed zijn op de engineering en control van de organisatie.

De BCA met als onder deel het RHM is gericht op integrale sturing en beheersing van organisaties. Het is een managementcontrolinstrument¹⁴. Echter wel een management control instrument dat ook gericht is op het bedienen van de toezichhoudende functie. In deze paragraaf zullen we de BCA beschouwen juist van uit het toezichhoudersperspectief.

In paragraaf 2.4.b is de controlomgeving van de corporatie in beeld gebracht. Hierbij is aangegeven dat TCI zich met name afspeelt tussen bestuurder en toezichthouder. Hoe kan de interne toezichthouder, de commissaris, toetsen of de controlstructuur/controlsystematiek van de organisatie past bij de organisatie en bij de realisering van haar strategie? In de BCA ligt de uitwerking van en het antwoord op deze vraag in het beleidsproces. Zowel de wijze hoe deze tot stand komt als de concrete resultaten van dit proces en de invulling van de set beïnvloedende factoren. Natuurlijk is het vervolg van de BCA, ook uitermate interessant, maar het TCI richt zich primair op het beoordelen of de structuur en systematiek bij de strategie past. In de volgende paragrafen wordt de wijze van beleidsvorming, de resultaten ervan en de set beïnvloedende factoren vanuit de BCA nader beschouwd. Na de beschrijving van deze drie onderdelen, wordt per onderdeel de relevantie voor de toezichthouder aangegeven.

¹³ Set beïnvloedende factoren: bedrijfstype, besturingsstijl, concurrentiestrategie, distinctive competences, leiderschapsstijl, organisatiecultuur, macht

¹⁴ Van de Ven geeft in zijn boek *Interne Beheersing, Het Rabbit-Hill model* in de hoofdstukken 4,8 en 12 de rode draad van het RHM model weer. Dit doet hij aan de hand van acht configuraties die hij clubs noemt. Deze rode draad geeft inzicht in de samenhang van de verschillende onderdelen van het RHM in verschillende organisatietypen. Voor het begrip van het RHM als managementcontrolsysteem zijn deze hoofdstukken zeer aan te bevelen.

2.4.d.2 Het beleidsproces

De wijze waarop het beleidsproces plaatsvindt, is bepalend voor de invulling van het ISB. Het is mede bepalend voor de uniekheid van de organisatie. Deze stelling wordt mede onderbouwd door de tien strategiescholen van Mintzberg en Lampel. In hun artikel *Wegen in strategievorming*¹⁵ in *Holland management Review* (Lampel, 1999 nr. 65) geven zij uitwerking aan tien scholen van strategievorming. Mintzberg en Lampel onderscheiden de volgende 3 voorschrijvende en 7 beschrijvende strategiescholen¹⁶.

Voorschrijvende scholen:

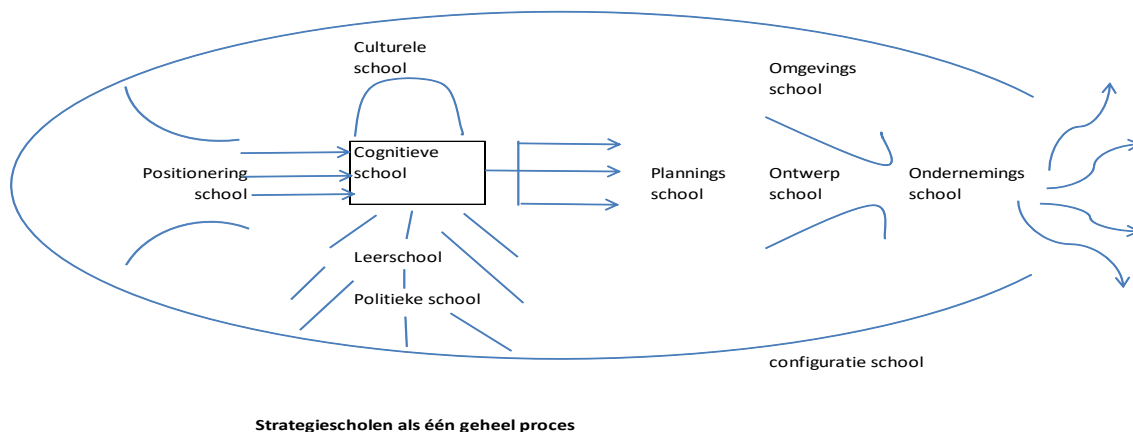
- Ontwerpschool; een proces van concipiëring
- Planningschool; een formeel proces
- Positioneringsschool; een analytisch proces

Beschrijvende scholen:

- Ondernemersschool; een visionair proces
- Kennisverwervingsschool; een geestesproces
- Leerschool; een proces in wording
- Politieke school; een onderhandelingsproces
- Culturele school; een maatschappelijkproces
- Omgevingschool; een reactief proces
- Configuratieschool; een transformatieproces

De indeling van Mintzberg en Lampel geven verschillende opvattingen over strategievorming aan. De schrijvers stellen de vraag of deze verschillende opvattingen over strategievorming wezenlijk verschillende processen vertegenwoordigen, of dat het verschillende delen van één proces zijn. Hun antwoord is: ze zijn het allebei. Sommige strategiescholen zijn duidelijk een onderdeel van een ontwikkelingsproces of duiden een huidige situatie. In de praktijk zal strategievorming vaak een combinatie van scholen zijn.

Figuur 4:



¹⁵ Oorspronkelijke titel: Reflecting on the Strategy Proces, Sloan Mangement Review, Spring 1999, pp 21-30

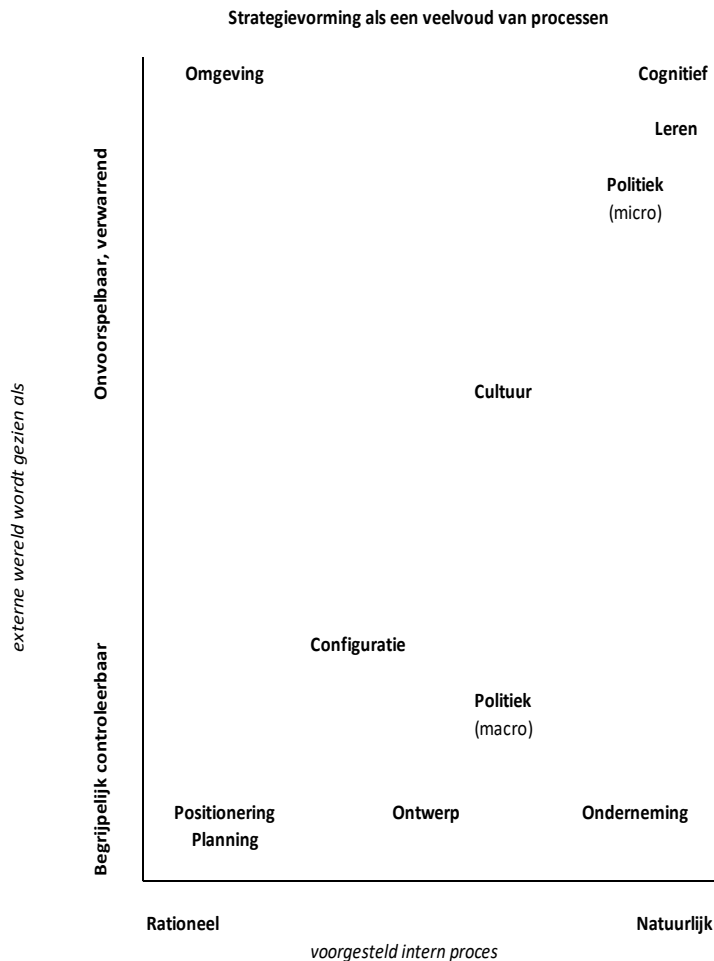
¹⁶ Lees voor een uitgebreidere toelichting ook het boek "strategie Safari" van Mintzberg e.a. ISBN 978-90-430-1770-1. (Mintzberg, april, 2011)

De vorige afbeelding geeft de strategiescholen als één proces weer. Hierin is de cognitieve school, de strategieschool die het strategieproces probeert te doorgronden, in het midden ingedeeld. De politieke school en de leerschool proberen dit ook en brengen in ieder geval in beeld hoe het leren en de (interne) politiek de strategievorming beïnvloeden. De culturele school overziet alles vanuit bepaalde overtuigingen, de omgevingschool kijkt toe. De plannings , ontwerp – en de ondernemingschool kijken vooruit, terwijl de positioneringsschool terugkijkt. De configuratieschool aanschouwt het proces als geheel.

In het onderstaande schema zijn de strategiescholen ingedeeld als een veelvoud van processen. Ze zijn geordend aan de hand van:

- het interne proces;
- het beeld over de mate waarin men denkt dat de externe omgeving gecontroleerd kan worden en
- de openheid van het voorgestelde interne strategieproces.

Figuur 5:



In het boek strategie Safari (Mintzberg, april, 2011), pagina 27, komt de schrijver tot de volgende vier elementaire benaderingen van strategievorming:

Tabel 2:

		Strategisch proces tot:	
		Weloverwogen plannen	Opkomende plannen
Strategie-inhoud als:	Tastbare positionering	Strategische planning	Strategische onderneming
	Algemeen perspectief	Strategische visie	Strategisch leren

Deze zienswijze loopt enigszins parallel met de vier besturingsparadoxen van Ten Have e.a. (zie pagina 16). Het hebben van plannen is dan te combineren met strategie. En een tastbare positionering met de aanwezigheid van prestatie-indicatoren. Op basis hiervan zijn de strategie scholen dan te koppelen aan de organisatie typering. Deze koppeling is in de onderstaande tabel verwerkt.

Tabel 3:

		Strategisch proces tot:	
		Weloverwogen plannen	Opkomende plannen
Strategie-inhoud als:	Tastbare positionering	Strategische planning Mintzberg: Planning, ontwerp en positioneringsschool Ten Have: Bestuurde organisatie	Strategische onderneming Mintzberg: Leer, politieke en cognitieve school Ten Have: Sturende organisatie
	Algemeen perspectief	Strategische visie Mintzberg: Ondernemings, ontwerp, culturele en cognitieve school Ten Have: Gestuurde organisatie	Strategisch leren Mintzberg: Leer en ondernemingsschool Ten Have: onbestuurbare organisatie

Relevantie voor de toezichthouder

De wijze van strategievorming zegt, volgens Mintzberg en Lampel, iets over het karakter van de organisatie. Voor de toezichthouder is het van belang om de huidige wijze van strategievorming te kunnen duiden en vervolgens passendheid ervan te kunnen toetsen. Dit vanuit het perspectief van één proces als geheel en het perspectief van een deel van een proces.

Hoe schat de toezichthouder de externe wereld in (onvoorspelbaar of controleerbaar)? En wat is het interne beleidsproces: rationeel of meer organisch? In welke mate past de strategie school van de organisatie in deze beoordeling? Zit er een wezenlijk verschil tussen de inschatting van de toezichthouder en de huidige situatie - ook na nader onderzoek - dan kan er vanuit controlperspectief sprake zijn van een groot risico.

2.4.d.2 Resultaten van het beleidsproces

Zoals aangegeven is de wijze waarop het beleidsproces plaatsvindt mede bepalend voor de uniekheid van de organisatie en dus voor de invulling van het ISB. Hetzelfde geldt voor de uitkomsten en de resultaten van het beleidsproces. Het beleidsproces zal volgens de BCA (Kocks RA, 2001) iets moeten zeggen over:

- te realiseren doelstellingen;
- van toepassing zijnde product-markt-combinaties (PMC's);
- resultaten van de risicoanalyse;
- kritische succesfactoren;
- uitkomsten naleving wet en regelgeving;
- van toepassing zijnde concepten, methoden en technieken;
- ethische waarden en normen;
- de ICT-strategie.

De literatuur over managementcontrolvraagstukken geeft volop handvatten om te bepalen waaraan de resultaten van het beleidsproces moeten voldoen. De kwaliteit van deze resultaten, vanuit controloptiek, kan onder meer beoordeeld worden aan de hand van de 8 hieronder staande BCA items.

1. Doelstellingen

- Zijn de doelstellingen SMART (selectief, meetbaar, actueel, realistisch, tijdsgebonden) geformuleerd?
- Zijn ze in de praktijk op enigerlei wijze meetbaar?
- Zijn er zowel financiële als niet-financiële doelstellingen?

Literatuurtip: Lesbrief ISB (Kocks RA, 2001) of Interne Beheersing, Het Rabbit-Hill model (Van de Ven)

2. Product-markt-combinaties (PMC's)

- Zijn er doelstellingen per PMC?
- Is er aandacht voor concurrentieanalyse?
- Is er aandacht voor de fase in de levenscyclus van de producten?

Literatuurtip: Naar een veelzijdig en dynamisch model voor concurrentiestrategie (Shay, 2000 nr 73)

3. Risico analyse

- Wat zijn de doelrealisatiebedreigende factoren?
- Is er een risicomatrix (kans versus omvang van de schade) met een bijbehorende maatregelenmix?
- Worden de risico's van de hele onderneming beoordeeld? (financiële-, product/markt-, input-, uitvoerings-, belasting- juridische en regelgevingsrisico's)

Literatuurtip: Total strategies for companywide risk control (Meulbroek, 2001)

4. Kritische succesfactoren

- Zijn er kritische succesfactoren benoemd op de factoren die van essentieel belang zijn voor het realiseren van de ondernemingsdoelstellingen en die tevens het onderscheid met de concurrentie maken?
- Zijn er passende prestatie-indicatoren vastgesteld?

5. Wet –en regelgeving

- Welke wet- –en regelgeving zijn van toepassing?
- Is er naast de opgelegde wet- en regelgeving ook aandacht voor de vrijwillig gekozen regelgeving, bijvoorbeeld regels van de branche organisatie of interne regels?

6. Concepten, methoden en technieken
 - Zijn er beleidsuitspraken over de te hanteren concepten van methoden en technieken?
Voorbeelden: Balanced score Card, INK model, ISO normering, COSO model
7. Ethische waarden en normen
 - Is er een code of ethics, die past bij de (gewenste) organisatiecultuur?
8. ICT strategie
 - Wat zijn de mogelijkheden die ICT nu of in de toekomst biedt voor het realiseren van de doelstellingen van de organisatie?

Relevantie voor de toezichthouder

Het beleidsproces genereert op de hiervoor genoemde onderdelen resultaten. Voor de toezichthouder is het relevant om te beoordelen of het beleidsproces deze resultaten oplevert en of de kwaliteit en samenhang ervan past bij de missie en de strategie van de onderneming.

Dit kan de toezichthouder doen door middel van het stellen van vragen rondom de deulitkomsten van het beleidsproces. Bijvoorbeeld:

- Zijn de juiste doelstellingen geformuleerd met passende kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren?
- Welke verantwoordingsinformatie is hierover te genereren?
- Ondersteunt het gekozen concept, bijvoorbeeld het INK model, hier voldoende in?
- Wat zijn de risico's?
- Wordt voldaan aan wet- en regelgeving?
- En passen de uitkomsten van het beleidsproces binnen de normen en waarden, die de organisatie nastreeft?

2.4.d.3 Set beïnvloedende factoren

Naast het beleidvormingsproces en de resultaten hiervan zijn er nog andere factoren, die van invloed zijn op de unieke karakter eigenschappen van een organisatie. Een die dus een rol spelen bij de beheersing, het in control zijn van de organisatie. Ook deze factoren zijn voor een toezichthouder van belang om inzicht te krijgen in de organisatie en om zich een oordeel te kunnen vormen ten behoeve van het toezichthouderscontrol vraagstuk.

De BCA geeft gebaseerd¹⁷ op wetenschappelijk onderzoek, zowel in theorie als in praktijk, de volgende 7 factoren aan die, in onderlinge samenhang beschouwd, van essentiële invloed zijn op de invulling van de organisatie en hiermee ook voor het ISB.

1. Bedrijfstype
2. Besturingsstijl
3. Concurrentiestrategie
4. Onderscheidende deskundigheden
5. Leiderschapsstijl
6. Organisatie cultuur
7. Macht

¹⁷Lesbrief ISB, (Kocks RA, 2001) blz 23 en Van de Ven, Interne Beheersing; Het Rabbit – Hill model, blz 67, hoofdstuk 6 Inrichtingscomponenten.

1. Bedrijfstype

Inzicht in het type bedrijf geeft ook inzicht in de wijze hoe de ISB moet zijn ingericht. Het geeft de toezichthouder factoren om op te toetsen. Er zijn in de literatuur diverse typologie indelingen zoals;

- Starreveld: voor de markt werkende (profit) en niet voor de markt werkende (non profit) organisaties
- Hartman : consumptieve-, arbeids-, financiële-, exploitatie-, handels- en productorganisaties
- Mintzberg: simpele structuur, machine bureaucratie, professionele bureaucratie, adhocratie, divisiestructuur, missionaire organisaties, politieke organisaties.

Met name de typologie-indeling van Mintzberg geeft veel inzicht in de structurering van effectieve organisaties. Mintzberg gaat in zijn boek "Structure in five, designing effective organisations" uit van een indeling op basis van 5 coördinatiemechanismen. Hierbij gaat hij uit van de aard van de onderneming en op welke wijze er sturing gegeven en dus beheersing c.q. control georganiseerd moet worden.

Deze 5 mechanismen zijn:

- a) Onderlinge aanpassing of wederzijdse afstemming, van toepassing bij adhocratie structuur (complexe dynamische omgeving).
- b) Direct toezicht, van toepassing bij simpele structuur (toeleiding bepaald).
- c) Standaardisatie van het werkproces, van toepassing bij machine bureaucratie (stabiele omgeving, centrale organisatie) .
- d) Standaardisatie van de opbrengsten (output), van toepassing bij divisiestructuur, (heterogene markt).
- e) Standaardisatie van vaardigheden, van toepassing bij professionele bureaucratie (complexe stabiele omgeving), gedecentraliseerde en bureaucratische organisatiestructuur.

2. Besturingsstijl

Onder besturingsstijl wordt verstaan de wijze en de plaats in de organisatie waarop het topmanagement van de organisatie inhoud geeft aan de integrale sturing en beheersing van de organisatie. Ook hiervoor zijn verschillende indelingen in de literatuur bekend. Goold en Gampbell¹⁸ (1987) onderscheiden op basis van onderzoek drie categorieën:

- Strategic planning, (centraal beleidsbepaling, beheersingskader o.b.v. strategische richting)
- Financial control , (decentrale beleidsbepaling, beheersingskader o.b.v. financiële kaders)
- en Strategic control, (mix van voorgaande).

Ook kunnen besturingsconcepten als integraal management, management by exceptions en management by objectives als besturingsstijl aangeduid worden.

Speklé heeft op basis van de transactiekostentheorie (Speklé, 2003) een theorie ontwikkeld, die verschillende controlstructuren probeert te verklaren aan de hand van de volgende drie organisatiekenmerken:

- de mate van onzekerheid (dit resulteert in specifieke of globale kaders)
- specificiteit (hoe specifiek of generiek zijn de producten?)
- ex post informatieasymmetrie (hoe beoordeelbaar zijn de geleverde prestaties?).

Dit resulteert in vier controlarchetypen.

¹⁸ Overgenomen uit Interne Beheersing, Het Rabbit-Hill model (2008): oorspronkelijk uit: Strategies and Styles (1987) van Goold & Campell

Tabel 4:

Onzekerheid	hoog	Boundary control		hoog	ex post informatie asymmetrie
		Exploratory Control			
	laag	Arm's length Control	Machine Control		
		gematigd	hoog		
		specifiteit			

- Machine Control: hier is sprake van voorschrijvende normen op het gebied van processen en /of resultaten.
- Arm's length Control: normen en standaarden worden door de markt afgedwongen.
- Exploratory Control: leersysteem dat bijstuurt op basis van onderlinge informatie uitwisseling.
- Boundary Control: zeer moeilijk te beheersen activiteiten. Beheersing proberen te bereiken door middel van het stellen van grenzen.

De indeling in de besturingsstijlen is voor ISB minder relevant. Wat wel relevant is, dat het beleidsproces antwoord moet geven op de vraag waar (centraal, decentraal of beide) strategievorming plaatsvindt. En op welke aspecten (financieel en niet-financieel) en op welke wijze sturing van de activiteiten (op uitkomsten, op cultuur, vrij) plaats zal vinden. In termen van Mintzberg: Past het coördinatiemechanisme bij de feitelijke situatie? En welk controlmechanisme, bijvoorbeeld gebaseerd op de controlarchetypen van Speklé, hoort hierbij?

3. Concurrentiestrategie

De concurrentiestrategie of, conform Van de Ven, de inhoudelijke strategie bepaalt mede de inrichting en sturing van de organisatie. En is dus van belang voor de sturing en beheersing van de organisatie. De strategie zal moeten aangeven hoe de organisatie de concurrentie het hoofd zal bieden. De theorie geeft verschillende handvatten om deze strategie te benaderen en of te beschouwen, hieronder staan er drie vermeld.

Generic competitive strategies (Porter, 1989)

- kostenleiderschap
- differentiatiestrategie
- focusstrategie

Three value disciplines (Tracy en Wiersma, 1995)

- operational excellence
- product leadership
- customer intimacy

Een dynamisch model (Shay, 2000 nr 73)

Shay en Rothaermel combineren vier in de praktijk bewezen strategieën tot een dynamisch model voor concurrentiestrategie waarbij rekening gehouden wordt met het stadium van de levensfase waarin een product zich bevindt.

4. Onderscheidende deskundigheden

Wat is de meest bepalende deskundigheid, die de organisatie nodig heeft in het primaire proces? Barney (1991) stelt dat de onderscheidende deskundigheden aansluiten op de kernvaardigheden van de organisatie en vervolgens moeten voldoen aan de volgende vier kenmerken:

- waarde toevoegen
- schaars zijn
- moeilijk te imiteren zijn
- moeilijk vervangbaar zijn door substituten.

Deskundigheden worden ingevuld door mensen.

5. Leiderschapsstijl

Welke leiderschapsstijl past bij het realiseren van de doelstellingen? Welke leiderschapsstijl past bij de onderneming of bij delen van de onderneming? Er is veel geschreven over leiderschapsstijlen. De kernvraag is echter steeds, welke leider of leiderschapsstijl draagt het meeste bij aan het realiseren van de doelstellingen? De indeling van Pitcher (1997) in 3 archetype leiders, de technocraat, de artiest en de vakman, kan helpen bij de beantwoording van deze vraag. Daniel Goleman beschrijft in "leiderschap dat resultaten oplevert" het onderzoek (Goleman, 2000 nr 73) van het adviesbureau Hay/McBer. Daaruit blijkt, dat er over het algemeen 6 stijlen van leiders zijn, te weten: dwingende, gezaghebbende, invoelende, democratische, tempobepalende en coachende leiders. De conclusie van dit onderzoek is, dat leiders die 4 of meer stijlen in hun bagage hebben, en vooral de gezaghebbende, de democratische, de invoelende en de coachende stijlen, bij uitstek het beste klimaat leveren om de hoogste prestaties te bereiken. Van der Erve koppelt leiderschap¹⁹ aan de ontwikkelingsfase van het bedrijf. Hij onderbouwt dat in de vroege groeifase een opbouwer als leider gewenst is, bij aanhoudende groei een uitbouwer, bij afnemende groei een verbouwer en bij onzekere groei een ombouwer.

6. Organisatiecultuur

Welke cultuur past bij de organisatie en haar doelstellingen? Voor de sturing en de beheersing van de organisatie is cultuur een wezenlijk onderdeel. Bij de beoordeling hiervan kunnen de 6 dimensies binnen de organisatiecultuur, die Hofstede (1997) onderkent, ondersteuning bieden.

Dimensies van de organisatiecultuur:

- procesgericht versus resultaatgericht
- mensgericht versus werkgericht
- organisatiegebonden versus professioneel
- open versus gesloten
- los versus strak
- normatief versus pragmatisch

¹⁹ Van der Erve, 2003, Governance morgen en de kwaliteiten van leiders, Holland Management Review 90 (42-50)

7. Macht

Macht is niet zozeer een onderwerp dat vanuit de BCA om invulling vraagt, maar het is een organisatie-aspect dat de sturing van de organisatie beïnvloedt. Wat is de dominante gezagsverhouding? En op grond van welke aspecten? Bijvoorbeeld: kennis, informatie, geld, connecties/relaties of hiërarchie. Van de Ven (2008) sluit in zijn boek *Interne Beheersing het RHM*, aan op het model van Rosenthal, dat 4 dimensies onderscheidt, die de politieke invloed bepalen:

- er zijn veel spelers met uiteenlopende belangen;
- geen van de spelers heeft een doorslaggevende invloed;
- beslissingen zijn compromisbeslissingen en
- er is ruimte tussen besluitvorming en uitvoering van beslissingen.

Van de Ven geeft aan dat de laatste dimensie het RHM raakt. Aangezien de besluitvorming vele elementen van irrationeel gedrag heeft, betekent dit dat de sturing en beheersing van de organisatie voor een behoorlijk deel afhangt van de uiteindelijke uitwerking en invoering van de besluiten.

2.4.e Samenvatting en conclusie

Het uitgangspunt van de BCA, te weten vier aan elkaar gerelateerde processen gekoppeld aan de set beïnvloedende factoren, biedt voor de toezichthouder veel aanknopingspunten om de controlsituatie te beoordelen. In eerste instantie ligt het accent voor de toezichthouder op de beleids- en inrichtingsvragen. Deze vragen worden in het BCA model ingevuld in het beleids- en het realisatieproces. Vervolgens heeft de toezichthouder een rol bij de beoordeling van de voortgang en effectiviteit van de uitvoering (exploitatie) van het beleid en de evaluatie hiervan.

Voor het TCI sluiten we aan op deze 4 processen (beleid, realisatie, exploitatie en evaluatie) als indelingskader voor de TCI-factoren.

Relevantie voor de toezichthouder

In hoeverre past de organisatiestructuur (nog) bij in de specifieke context waarin de organisatie opereert? En functioneren dan de bijhorende controlmechanismen nog voldoende? En hoe verhoudt de set beïnvloedende factoren zich ten opzichte van de organisatie doelstellingen, het beleid en ten opzichte van elkaar? De set beïnvloedende factoren kan de toezichthouder, in onderlinge samenhang, een beeld geven van de inrichting van de organisatie. En stelt de toezichthouder in staat om te beoordelen of en hoe deze bijdraagt aan de doelstellingen van de organisatie. De indeling in de controlfactoren beleid, realisatie exploitatie en evaluatie, biedt de toezichthouder een handvat om gericht een inschatting van de controlsituatie te maken.

2.5 Modelleren archetypen voor toezichhouderscontrol instrument

2.5.1 Inleiding

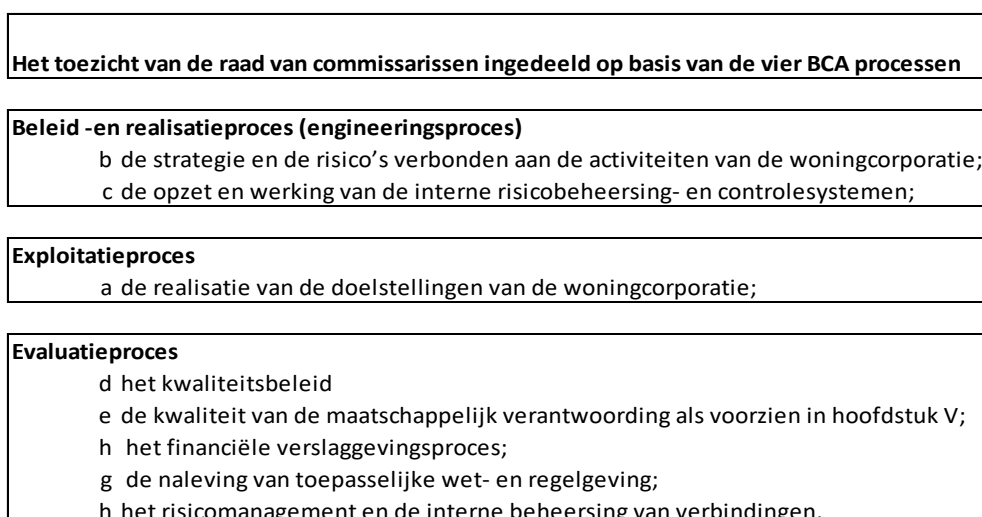
In de voorgaande paragrafen is het taakveld van de toezichhouder besproken, is een organisatietypering uitgewerkt. Aan de hand van de BCA zijn de toezichhouderscontroldfactoren in relatie tot het beleidsproces en de factoren die hierop van invloed zijn, besproken. En zijn de 4 processen vanuit de BCA als TCI-factor bestempeld. In deze paragraaf worden deze onderwerpen met elkaar in verband gebracht.

Met betrekking tot het toezicht door de Raad van Commissarissen stelt de Governancecode voor woningcorporaties in artikel III.1.6 dat het toezicht in ieder geval omvat:

- a) de realisatie van de doelstellingen van de woningcorporatie;
- b) de strategie en de risico's verbonden aan de activiteiten van de woningcorporatie;
- c) de opzet en werking van de interne risicobeheersing- en controlesystemen;
- d) het kwaliteitsbeleid
- e) de kwaliteit van de maatschappelijk verantwoording als voorzien in hoofdstuk V²⁰;
- f) het financiële verslaggevingsproces;
- g) de naleving van toepasselijke wet- en regelgeving;
- h) het risicomanagement en de interne beheersing van verbindingen.

Om het verband tussen het taakveld van de toezichhouder en de controldfactoren te kunnen leggen, is een herordening van deze taken, naar een indeling van de TCI factoren, ondersteunend. Dit is in het onderstaande schema uitgewerkt. Hierbij zijn het beleids- en realisatieproces samengevoegd. Deze twee processen leveren de kaders op voor het exploitatieproces en de basis voor het evaluatieproces.

Figuur 6:



²⁰ Hoofdstuk V van de Governancecode bevat te volgen principes met betrekking tot de maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden (onder andere huurders en woningzoekenden). Hoe betreft de corporatie belanghebbenden bij het beleid? Hiernaast is de vierjaarlijkse visitatie over het presteren van de corporatie, als principe in dit hoofdstuk opgenomen.

Het toezicht moet vanuit de Governancecode in ieder geval het bovenstaande bevatten. Maar hoe kan een toezichthouder beoordelen of hij in control is? Hoe kan hij de aangereikte en verzamelde informatie over de corporatie wegen en classificeren? In de onderstaande beschrijvingen en samenvattende tabel is aan de hand van de standaardtypen corporaties en de controfactoren per veld een omschrijving of accentuering van de relevante aspecten opgenomen. Ook zijn de controlitem's vermeld. Met deze items wordt per type corporatie in meerdere of mindere mate gewerkt. Aan de hand van dit schema kan de toezichthouder zijn corporatie indelen en kan hij via de controlitem's de controlsituatie beoordelen. Dit is uiteindelijk een subjectieve beoordeling van de toezichthouder. Het gaat namelijk over de redelijke mate van zekerheid, die de toezichthouder ervaart of nastreeft. Per toezichthouder, of per nieuwe samenstelling, of mix van de Raad van Commissarissen is een verschuiving in controlbeleving aannemelijk. Net als een verschuiving in de mate waarin zekerheid wordt nagestreefd. Dit neemt niet weg dat aan de hand van het TCI, bestaande uit de onderstaande matrix en de hieraan ten grondslag liggende theorie, de toezichthouder een integraal oordeel kan vellen over de concrete controlsituatie.

2.5.2 De bestuurde corporatie

De bestuurde corporatie staat voor een ideale corporatie, waar een heldere strategie gevolgd wordt, met de juiste prestatie-indicatoren, hetgeen zich vertaalt in een transparante organisatie. In dit type corporatie is het duidelijk wat het doel is. Het realiseren van dit doel kan op een transparante en effectieve wijze gevolgd worden.

Bij dit type corporatie passen in de controfactor beleid voornamelijk de voorschrijvende strategiescholen (Planning, Ontwerp en Positionering). De benaderingsvorm bij de strategievorming is de strategische planning (Mintzberg, april, 2011) pag. 27). Strategie is hier een gepland en weloverwogen proces. Het past voornamelijk in een eenvoudige en stabiele organisatie. De resultaten van deze processen zijn intern afgestemde, heldere beelden over de organisatie en de context waarbinnen ze opereert, en van de doelen die worden nagestreefd. In termen van Mintzberg zijn deze corporaties zijn vaak machinebureaucratieën waarbij het door Simons benoemde grenssysteem en diagnostisch feedbacksysteem de overheersende control-mechanismen zijn.

Bij de bestuurde corporatie zijn de doelen, de werkwijze en het leiderschap duidelijk. De werkprocessen (Mintzberg) zijn zoveel mogelijk gestandaardiseerd op basis van opbrengsten of vaardigheden. Het topmanagement stelt de strategie en het beheersingskader vast (strategische planning) en de overheersende leiderschapsstijl is een gezaghebbende of tempobepalende leider. De cultuur kenmerkt zich door een procesgerichte werkwijze en een hoge mate van aandacht voor regelgeving en kostenbewustzijn. Hierop wordt gedurende de exploitatieperiode strak gestuurd en er wordt achteraf gedegen geëvalueerd.

De bestuurde corporatie heeft als ideaaltype ook zijn keerzijde en zwaktes. Schiet de bestuurde corporatie door in haar gedrag en zelfgenoegzaamheid, dan wordt zij ziende – blind (Ten Have, 1998). Vaak zijn deze organisaties zeer succesvol geweest en is de besturingsmethodiek steeds verder geperfectioneerd in modellen en standaarden. Indien dit doorslaat, worden de afgesproken werkwijzen en methodieken steeds meer een doel op zich. De kritische vragen over de juistheid van de gekozen strategie verdwijnen steeds meer naar de achtergrond. In termen van Simons overheerst in deze situatie het diagnostische feedback systeem en faalt het interactief feedback systeem.

De bestuurde corporatie is vooral effectief in stabiele, begrijpelijke en controleerbare omgevingen. In deze context passen de voorschrijvende besturingsstijlen met bijbehorende strategieprocessen, de heldere resultaten en de organisatievorm van een machinebureaucratie. Maar wat als de omgeving

niet stabiel is? Of steeds minder stabiel wordt? De bestuurde corporatie is in dergelijke situaties steeds minder een ideaal beeld.

Het spanningsveld tussen een transparante corporatie en een ziende blinde kan worden verkleind door een proces van leren te leren (double loop learning) in te zetten. En op basis hiervan gebrek aan zelfreflectie en lerend vermogen tegen te gaan.

2.5.3 Gestuurde corporatie

De gestuurde corporatie is een organisatie, die stuurt op basis van een krachtige strategie zonder dat deze strategie vertaald is in bijbehorende prestatie-indicatoren. Binnen de organisatie is een sterk gedeelde focus, die in combinatie met de heldere visie het dagelijks handelen stuurt.

De ondernemingschool (Lampel, 1999 nr. 65) is bij uitstek de hierbij passende strategieschool. Op basis van visie worden gedurfde stappen ondernomen. De strategie wordt vormgegeven door de leider en dit is een visionair, intuïtief en weloverwogen proces. Deze corporaties zijn vaak kleine organisaties waarbij het coördinatiemechanisme het directe toezicht (Mintzberg) is. Dit mechanisme functioneert in een dynamische maar begrijpelijke context.

Ook de culturele school kan een bij de gestuurde corporatie passend strategieproces zijn. Hierbij geeft de gezamenlijke ideologie invulling aan de visie en wordt de rol van de leider door een sterk collectief overgenomen. De gestuurde corporatie hanteert een met name strategische visie (Mintzberg, april, 2011) ; pag. 27) als benadering voor strategievorming. Ook de ontwerp- en de cognitieve strategieschool behoren tot deze benadering en kunnen door een gestuurde corporatie worden gehanteerd.

Bij de gestuurde corporatie wordt de strategie centraal vastgesteld; strategic planning (Goolds en Gampbell). De overheersende leiderschapstijlen zijn gezaghebbend en dwingend. De organisatie is gericht op het resultaat, medewerkers voelen zich sterk verbonden met de organisatie en de cultuur ten opzichte van regelgeving. En de efficiency is los en pragmatisch te noemen. De macht binnen de organisatie ligt zeer nadrukkelijk bij de leider(s).

Een gestuurde corporatie lijkt ideaal, zolang de gekozen richting of focus de juiste blijkt te zijn. Een gedeelde missie of visie en beelden hoe dit te bereiken als gemeenschappelijk referentie kader, zijn dan voldoende om de resultaten te behalen. Echter, zodra dit te abstract blijft, of niet voldoende gedeeld wordt, werkt dit kader niet en gaat de organisatie zweven. Bij een gestuurde corporatie is in termen van Simons wel een werkend grenssysteem en een krachtig overtuigingsstelsel aanwezig, maar niet of nauwelijks een werkend diagnostisch- of interactief feedback systeem. Bijsturing op basis van deze situatie is dan ook nauwelijks mogelijk.

Het spanningsveld tussen de focus corporatie en de zwevende corporatie kan worden verkleind door het vertalen van de missie, strategie en lange termijn beleid in concrete doelen, plannen en activiteiten voor alle niveaus en medewerkers van de corporatie.

2.5.4 De sturende corporatie

Bij de sturende corporatie kunnen meerdere strategiescholen passen. De omgevingschool komt het dichtst bij de situatie van de sturende corporatie. De corporatie richt zich voornamelijk op haar omgeving en laat hierdoor haar strategie en handelen sterk beïnvloeden. Het strategieproces is dan ook meer een passief proces dat opkomend en van buitenaf wordt opgelegd. De politieke-, de cognitieve- en de leerschool passen ook wel bij de sturende corporatie. Bij deze scholen komt de strategie tot stand vanuit een informeel en/of uit zichzelf opkomend proces. Deze benadering van de strategievorming is het strategisch ondernemen (Mintzberg, april, 2011); pag. 27).

Een sturende corporatie is vaak een machinebureaucratie. Deze functioneert vaak in een competitieve maar afgeschermdde omgeving. De corporatie is zoekend naar haar doel en stelt zich afhankelijk op van haar omgeving. Onder het mom van het goed omgaan met de vereisten uit de directe omgeving (huurders, politiek, toezichhouders) worden allerlei prestatie-indicatoren, gebaseerd op bijvoorbeeld professionele normen en waarden, benoemd waarop gestuurd wordt. Deze corporaties hebben een buitengewoon sterk interactief feedbacksysteem, waarbij vernieuwing tot stand komt door gedeelde taal en dialoog. Een stabiliserende factor is vaak het overtuigingsstelsel, met de kernwaarden voor wie de corporatie er is c.q. bestaat. Bijvoorbeeld zorgen voor diegene, die niet zelfstandig in zijn eigen huisvesting kan voorzien. Echter, dit overtuigingsstelsel is erg afhankelijk van de omgeving. Het grenssysteem en het diagnostische feedbacksysteem zijn nauwelijks aanwezig. Hiernaast steunt het interactieve feedbacksysteem sterk op individuen. Als deze individuen afhaken of elkaars indicatoren betwisten, dan is dit type corporatie erg kwetsbaar.

Een sturende corporatie heeft als coördinatiemechanisme de onderlinge aanpassing of wederzijdse afstemming en richt zich met name op de standaardisatie van het werkproces. Volgens Mintzberg past het coördinatiemechanisme onderlinge aanpassing of wederzijdse afstemming bij een complexe dynamische omgeving. En minder bij een machinebureaucratie. Door het ontbreken van een strategie is veel afstemming echter een noodzaak.

De besturingsstijl, voor zover hier sprake van is, kan het beste gekwalificeerd worden als Strategische control, met zowel kaders op basis van strategierichtingen als op financiën. De leiderschapstijl, die bij de sturende corporatie past, is bij uitstek de democratische stijl. Met wellicht onderdelen van een coachende stijl van leidinggeven. Er heerst een proces- en mensgerichte cultuur. En mensen staan onafhankelijk c.q. professioneel in het werk. Met betrekking tot regelgeving heerst er een losse, pragmatische cultuur.

Indien er onvoldoende gemeenschappelijkheid over de relevantie van de benoemde prestatie-indicatoren is, gecombineerd met het ontbreken van een strategie, dan is het risico groot dat de organisatie doorschiet naar egocentrisme. Hiernaast is het risico aanwezig, dat door het ontbreken van een strategie intern en extern het signaal wordt afgegeven, dat de organisatie het in feite heeft opgegeven en niet bij machte is om zelf richting te bepalen.

Door de verbanden tussen verschillende niveaus in de organisatie, systemen en bedrijfsprocessen met elkaar te coördineren, kan het spanningsveld tussen de doelzoekende en de egocentrische corporatie worden verkleind.

2.5.5 De onbestuurbare corporatie

Deze corporatie heeft geen strategie en ook een prestatie-indicatoren en dus geen basis om op te sturen. Een positieve vorm van deze corporatie is de meebewegende corporatie. De organisatiestructuur adhocratie²¹, zoals Mintzberg deze definieert, past bij deze corporatie. Dit type organisatie is extreem gevoelig voor veranderingen in de context waarin zij actief is. In die zin is het strategieproces passend bij de omgevingschool met als motto: 'het hangt er vanaf'. En passen bij de configuratieschool, met als motto: 'alles op zijn tijd'. Indien het onbestuurbare in een mildere variant in de organisatie aanwezig is, kunnen ook de leer- en de ondernemingschool in deze corporatie een rol in het beleidsproces spelen. Tegenover de positief geformuleerde meebewegende corporatie staat als uitdrukking van een onbestuurbare organisatie, de kwalificatie speelbalcorporatie. Het coördinatiemechanisme, voor zover werkend, is hier ook onderlinge aanpassing of wederzijdse afstemming. Met als "leiderschapsstijl" een vorm van management by exceptions. Bij elk incident vraagt de organisatie zich af hoe te handelen. De leiders zijn voornamelijk invoelend en mensgericht. En de cultuur in de onbestuurbare organisatie is mensgericht en open, de omgang met wet- en regelgeving normatief en los. Door, als eerste stap, de koers van de organisatie te bepalen, kan het spanningsveld tussen de meebewegende- en de speelbalcorporatie worden verkleind.

²¹ Organisatiestructuren, Henry Mintzberg (2006) hoofdstuk 12 pagina 255

Tabel 5: Samenvattend overzicht

Standaardtype	Bestuurde Corporatie	Gestuurde corporatie	Sturende corporatie	onbestuurbare corporatie	Controlitem
Controلفactoren					
Beleid	voorschrijvende strategiescholen veel PI grenssysteem en diagnostisch feedback overheersend	ondernemings school weinig PI overtuigings-systeem overheersend	omgevingsschool veel PI Interactief feedbacksysteem overheersend	omgeving of configuratie school geen PI, geen control mechanisme	Beleidsproces en haar resultaten: doelstellingen, PMC, risico's, KSF, W&R, concepten, normen en waarden, ICT
Realisatie	standaardisatie van werkproces, opbrengsten of vaardigheden machine control strategic planning of financial control gezaghebbende en /of tempobepalende leiders resultaat en werkproces-gericht strak	direct toezicht / standaardisatie output arm'slength of machine control strategic planning, dwingende leiders resultaatgericht, organisatie-gebonden en los	standaardisatie van werkproces icm onderlinge aanpassing boundary of exploratory control strategic control, democratisch en coachende leiders proces en mens-gericht en professioneel en los.	Onderlinge aanpassing of wederzijdse afstemming Boundary of geen Control Management by exceptions invoelende en democratische leiders, mensgerichte, open en losse cultuur, macht is verdeeld c.q. niet bij de top	Bedrijfstype, besturingsstijl, concurrentie, onderscheidende deskundigheden, leiderschapsstijl, cultuur en macht
Exploitatie	Strakke sturing op informatie	Sturing op output intenties en bedoelingen	Losse sturing op informatie, meebewegen en verklaren	Geen tussentijdse sturing	Tussentijdse rapportages irt doelstellingen
Evaluatie	Gedegen evaluatie op het hele proces	In welke mate is de strategie gerealiseerd. Evaluatie gericht op verklaren te korten van de strategie nauwelijks mogelijk	Veel parameters, evaluatiegericht op het in beeld brengen van de verschillen. Minder op het vinden van de oorzaken van deze verschillen en de relevantie van de parameters	Nauwelijks een evaluatie, de werkelijkheid is toch altijd anders dan gedacht of gehoopt. De evaluatie legt uit waarom de organisatie zover is als ze is.	Rapportage irt doelstellingen en expliciete aandacht voor kwaliteitsbeleid, maatschappelijke verantwoording, financiën, w&r en verbindingen
Door-schieter	Ziende blind	Zwevend	Egocentrisch	Speelbal	
Door-braak	Leren	Vertalen	Coördineren	Koers bepalen	
Strategie-vorming Mintzberg	Strategische planning	Strategische visie	Strategische Onderneming	Strategisch leren	

2.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader voor het toezichthouderscontrol instrument, TCI, gedefinieerd en nader uitgewerkt. Allereerst zijn de in het vorige hoofdstuk gestelde deelvragen beantwoord. Hierdoor wordt de context van deze thesis duidelijker. Met als vertrekpunt control voor de toezichthouder is het toezichthouderscontrol gedefinieerd en het taakveld van de toezichthouder beschreven aan de hand van de Governancecode voor woningbouwcorporaties. Vervolgens zijn er vier archetype woningcorporaties gedefinieerd, namelijk de bestuurde-, de gestuurde-, de sturende- en de onbestuurbare corporatie. Hoofdzakelijk aan de hand van de Balanced Control Approach zijn de voor management control, en de hieronder vallende integrale sturing en beheersing van organisaties, de processen beleid en realisatie uitgewerkt ten behoeve van de toezichthouder. Dit zijn de zogenaamde toezichthouderscontrolfactoren. Uiteindelijk zijn deze factoren en typering gemodelleerd in 4 TCI-archetypen en samengevat in een overzichtstabel.

Hoofdstuk 3: Het onderzoek

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het theoretisch TCI model uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek vormgegeven en worden de resultaten van deze opzet gepresenteerd. Allereerst wordt er aandacht besteed aan de vraagstelling. Waar kijkt de toezichthouder naar, of waar moet hij naar kijken? Wat zeggen bijvoorbeeld toezichthouders of hun vertegenwoordigers hier zelf over? En wat zijn vanuit het TCI belangrijke vragen? Uiteindelijk resulteert dit in een vragenlijst, die tijdens het onderzoek wordt gehanteerd. Hiernaast wordt in deze paragraaf een enquête opgezet om corporaties te kunnen typeren en in te kunnen delen in de één van de 4 archetypen: de bestuurd corporatie, de gestuurd corporatie, de sturende corporatie of de onbestuurbare corporatie. En wordt getoetst hoe invulling is gegeven aan de verschillende de controlfactoren.

In het hierop volgende hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek weergegeven en de conclusies getrokken.

3.2 De vraagstelling

De vraagstelling van de enquête is gericht op de wijze waarop de toezichthouder toezicht houdt c.q. moet houden. Welke informatie-onderdelen hij hierbij betreft en welk belang hij er aan hecht. Uiteindelijk is de vraag: Hoe weet de toezichthouder dat hij in control is?

Om tot een evenwichtige vraagstelling te komen, is vanuit een drietal verschillende invalshoeken vragen geselecteerd. Allereerst is te rade gegaan bij de VTW (Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties). Vervolgens is dit vraagstuk aan een toezichthouder van een woningcorporatie en aan medestudenten van de opleiding Master of Science in Management Consultancy van de RSM te Rotterdam voorgelegd. Deze vragen worden uiteindelijk getoetst aan het TCI en eventueel op basis hiervan aangevuld.

3.3 Toezichtspunten gedestilleerd van de VTW informatie

De vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) geeft op haar website informatie over de rol van de toezichthouder en over de criteria voor goed toezicht. Uitgangspunt blijft de Governancecode. Dit is de norm. Het toetsingskader dat een RvC hanteert, volgens de VTW, bestaat onder andere uit het vastgestelde beleid van de corporatie, de vastgestelde prestatieafspraken en de heersende wet-en regelgeving. Hier wordt niet dieper op ingegaan. De VTW heeft criteria opgesteld waaraan een RVC, haar voorzitter en een individuele commissaris, aan moeten voldoen. Op de website van de VTW (www.vtw.nl) is de integrale tekst opgenomen.

De criteria voor de RvC gaan in op de gewenste open cultuur, het vermogen tot zelfreflectie en de rolopvatting als primair toezichthouder en werkgever van de bestuurder. En gaan ook in op de gewenste diversiteit in de samenstelling van de RvC. Op de rol van de voorzitter wordt nader ingezoomd, omdat hij een specifieke verantwoordelijkheid heeft voor het functioneren van de RvC en haar leden. De criteria voor de leden van de RvC zijn, naast een aantal basisvaardigheden, toegelicht onder de kopjes: maatschappelijke sensitiviteit en verantwoordelijkheid; onafhankelijkheid; kritisch vermogen; openstaan voor de mening van anderen; moed, lef, vasthoudendheid en doortastendheid; integriteit, ervaring, (bestuurlijke) intelligentie, gekoppeld aan een academische werk- en denkniveau, (bestuurlijke) intuïtie; beschikbaarheid (tijd) en

betrokkenheid; bereidheid om zich jaarlijks bij te scholen op actuele thema's en op ontbrekende basiskennis.

De VTW geeft verder aan dat de toetsing van deze criteria op verschillende manieren intern en extern kan plaatsvinden. Hierbij wordt genoemd: de jaarlijkse zelfevaluatie, de verantwoording in het jaarverslag van de corporatie, een toetsing door een nog in te stellen externe Autoriteit, door de monitoring van de Governancecode en door de verplichte visitatie.

De criteria van de VTW zijn met name gericht op het onderdeel van het toezichthouderscontrol, dat betrekking heeft op de vraag; hoe weet de toezichthouder, met een redelijke mate van zekerheid dat hij op een juiste wijze toezicht houdt en zich hierover op een juiste wijze verantwoordt? Dit valt buiten het kader van dit onderzoek.

3.4 Toezicht in de praktijk van een commissaris

De commissaris keurt het ondernemingsplan van de corporatie goed. Dit ondernemingsplan is gebaseerd op de missie en visie van de organisatie en is de basis voor de meerjarenplannen van de corporatie. Deze meerjarenplannen worden financieel vertaald. Uiteindelijk wordt de jaarbegroting uit de plannen goedgekeurd. Deze begroting dient vervolgens als kader voor de bestuurder in het komende jaar.

De jaarbegroting en de daar onderliggende deelbegrotingen, zoals bijvoorbeeld over onderhoud, treasury, bedrijfskosten en verkopen, zijn belangrijke kaders waarover de commissaris wordt geïnformeerd en waarop hij eventueel kan bijsturen.

Hiernaast worden investeringen, grote activa aan- of verkopen, of het aangaan of ontbinden van samenwerkingsverbanden vooraf aan de RvC voorgelegd ter goedkeuring. Dit is formeel geregeld in de statuten van de corporatie en eventueel verder uitgewerkt in het directie statuut. Ook hanteert de corporatie de Governancecode, heeft het een audit en een remuneratie commissie en zijn ook afspraken vastgelegd in het treasury statuut, het intern controle plan, de integriteitscode en het investeringsstatuut.

De commissaris weet zich in control door de bewaking op al deze afspraken door middel van de interne rapportage, het oordeel van de accountant in de management letter en het accountantsverslag, het oordeel van het CFV, het ministerie van BZK en van het WSW.

Hiernaast heeft de commissaris eenmaal per jaar contact met de huurdersvertegenwoordigers en met de OR.

Eenmaal in de vier jaar wordt de corporatie gevisiteerd en wordt door externe deskundigen het functioneren van de corporatie beoordeeld.

Al deze punten komen op gezette tijden in de vergaderingen aan bod. Op basis daarvan kan er getoetst en eventueel bijgestuurd worden.

In bijlage 1 is een totaaloverzicht van de toezicht- en controlinstrumenten van deze commissaris opgenomen.

3.5 Toezichtspunten vanuit de zienswijze van de studenten Management Consultancy aan de Rotterdam School of Management

De studenten en aanwezige docenten hebben in een werkopdracht vragen geïnventariseerd ten behoeve van dit onderzoek. Het doel van de vragen is te inventariseren hoe een commissaris in control probeert te zijn. Bij de terugkoppeling van de resultaten van de werkopdracht hebben de studenten een duidelijke nuancerings aangegeven met betrekking tot de weging van de vragen. Namelijk, het toezicht in een dynamische omgeving is complexer dan die in een stabiele omgeving. In de eerste situatie is toezicht via formele processen niet voldoende en zijn meer interactieve control-methoden noodzakelijk.

Een samenvattend verslag hiervan is opgenomen in bijlage 2. De vragen zijn verwerkt in de enquêtelijst, die ten behoeve van het onderzoek is opgesteld.

3.6 Toezicht met het toezichthouderscontrol instrument (TCI)

Het TCI vertrekt vanuit de vraagstelling 'Is de toezichthouder in control' en dit betekent in deze context dat hij een redelijke mate van zekerheid heeft dat de strategie juist is en dat deze op een efficiënte en effectieve wijze gerealiseerd zal worden?

Het TCI beoordeelt de onderlinge afstemming c.q. het alignment tussen de verschillende toezichthouderscontrolfactoren (beleid, realisatie, exploitatie en evaluatie) met de bijbehorende controlitems, die bij de corporatie, vanuit de toezichthoudersrol, relevant zijn. Deze factoren en items worden gematcht met de volgende 4 corporatie archetypen: de bestuurde -, de gestuurde, de sturende - en de onbestuurbare corporatie.

Het beeld dat de toezichthouder heeft over haar corporatie, de doelen en de feitelijke invulling van de controlfactoren, geven inzicht in de mate van alignment in combinatie met het realiseren van de doelen. Tevens geeft het TCI bij een mismatch meteen een oplossingsrichting aan.

3.7 De vragenlijst

Het TCI gaat in op de feitelijke situatie bij een corporatie. De vraagstelling, zie paragraaf 4.2, gaat in op de indeling in de corporatie-archetypen en de toezichthouderscontrolefactoren. Hiervoor kunnen de invalshoeken van de commissaris en van de RSM-studenten worden verwerkt. De criteria, die de VTW heeft opgesteld, zijn aanvullend op het TCI van belang, maar ze vallen grotendeels buiten het onderzoekskader.

Opzet vraagstelling

De enquête kent de volgende hoofdindeling van de vragen:

- Algemene informatie over de corporatie, de commissaris en over de rol en de invulling van het toezicht:
 - Algemene informatie over commissaris en corporatie
 - De Governancecode
 - De strategie
 - Informatievoorziening
 - Beoordeling kwaliteiten van de top van de organisatie.
- Vragen over de feitelijke situatie van de corporatie.

Dit vanuit het perspectief van de commissaris, gericht op de indeling in de corporatie archetypen, en op de wijze waarop invulling is gegeven aan de controlefactoren.

3.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk is uitwerking gegeven aan de onderzoekopzet. Het onderzoek wordt in de vorm van een enquête uitgevoerd. Om tot een evenwichtige vraagstelling te komen, is vanuit een drietal verschillende invalshoeken vragen geselecteerd. Allereerst is te rade gegaan bij de VTW (Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties). Vervolgens is dit vraagstuk aan een toezichthouder van een woningcorporatie en aan medestudenten van de opleiding Master of Science in Management Consultancy van de RSM te Rotterdam voorgelegd. Deze input, samengevoegd met de controlbenadering van het TCI, heeft geleid tot een vragenlijst met een algemeen deel en vragen gericht op de feitelijke situatie bij de corporatie.

Hoofdstuk 4: Presentatie data

4.1 Inleiding

Aan het enquêteonderzoek hebben 5 commissarissen deelgenomen. Dit is een 100% score van de uitgezette vragenlijsten. In dit hoofdstuk worden de verzamelde data gepresenteerd in twee blokken. Een blok vragen is gericht op de commissaris en de woningcorporatie. Een ander blok vragen is gericht op het verzamelen van data ten behoeve van het TCI

4.2 Vragen gericht op de commissaris en de woningcorporatie

Vragen over uw toezichthoudende ervaring	C1	C2	C3	C4	C5
Aantal toezichthoudende functies op dit moment?					
Hoeveel jaren toezichthoudende ervaring? (cumulatief: jaren met meerdere, bijvoorbeeld 3 commissariaten, tellen in dit geval met factor 3).					
Hoeveel jaren hiervan in de corporatiesector?					
Hoeveel jaren ervaring in de rol van:					
Voorzitter					
Vice-voorzitter					
Lid audit commissie of remuneratie commissie					

Algemeen, corporatie en Raad van Commissarissen (RvC)

Deze vragen zijn erop gericht om een algemeen beeld te krijgen over de corporatie en de RvC.

Vragen over de omvang en typologie van de corporatie	C1	C2	C3	C4	C5
Omvang corporatie in verhuureenheden?					
Jaarhuur opbrengst (in miljoenen euro's)?					
Aantal leden Raad van Commissarissen?					
Is er een Remuneratiecommissie?					
Is er een Auditcommissie?					
Bent u lid van VTW?					
Bent u lid van Aedes?					
Wat is de kerndoelgroep van uw corporatie (s):					
Huurders die een laag (< € 34.000) inkomen hebben?					
Studenten					
Ouderen					
Zorgbehoevenden					
Wat is het meest actuele oordeel dat de corporatie van het CFV heeft ontvangen? (bijv: A oordeel)					
Ontvangt uw corporatie (naar verwachting) over 2013 voldoende faciliteringsvolume van het WSW?					

4.3 Vragen gericht op het verzamelen van data ten behoeve van TCI

De onderstaande vragen zijn erop gericht om inzicht te krijgen hoe en met welke middelen u toezicht houdt en in welke mate u zich, als toezichthouder, in control voelt.

De toezichthouder in control is als volgt gedefinieerd:

De toezichthouder weet, met een redelijke mate van zekerheid, dat:

- hij op een juiste wijze toezicht houdt en zich hierover verantwoordt;
- de organisatie de juiste strategie heeft bepaald en deze op een efficiënte en effectieve wijze realiseert.

A	Vragen beantwoorden vanuit uw eigen perspectief als toezichthouder.	Sterk mee oneens	Mee oneens	Oneens noch eens	Mee eens	Sterk mee eens	Niet bekend
De Governancecode							
1	De Governancecode voor Woningcorporaties geeft de basis uitgangspunten voor goed toezicht.				3	2	
2	De Governancecode raakt met artikel III.1.6 (zie bijlage 1) alle relevante onderdelen van het toezicht. (zie bijlage)				5		
3	De VTW campagne “wij toetsen ons toezicht” geeft criteria (zie website VTW) voor een goed functionerende RvC, u voldoet hier volledig aan.			1	3		1
Strategie							
4	Strategievorming is vooral een proces van de werkorganisatie/de bestuurder.				3	2	
5	De RvC moet het voortouw nemen bij de strategiebepaling.		5				
6	De missie, visie en de actuele strategie zijn nog steeds voldoende op elkaar afgestemd.				3	2	
7	De actuele strategie past in het huidige tijdsbeeld en bij de huidige situatie.				3	2	
8	De organisatie is voldoende toegerust om de strategie te realiseren.				3	2	
9	De strategie is toetsbaar en in onderlinge samenhang vertaald naar activiteiten.			1	2	2	
10	De organisatiecultuur beoordeel ik als passend bij de strategische doelstellingen.			3	1	1	
11	De organisatiestructuur beoordeel ik als passend bij de strategische doelstellingen.			1	2	2	
Informatievoorziening							
12	De bestuurder is verantwoordelijk voor een goede informatievoorziening richting RvC.			1	1	3	
13	Ik heb het gevoel dat ik goed en volledig wordt geïnformeerd.				4	1	
14	Ik heb voldoende informatie om te toetsen in welke mate de ondernemingsstrategie wordt gerealiseerd.				5		

	Vragen beantwoorden vanuit uw eigen perspectief als toezichthouder.	Sterk mee oneens	Mee oneens	Oneens noch eens	Mee eens	Sterk mee eens	Niet bekend
15	U weet met een redelijke mate van zekerheid dat u op een juiste wijze toezicht houdt en dat u zich hierover op een juiste wijze verantwoordt.			1	4		
16	U weet met een redelijke mate van zekerheid dat uw corporatie de juiste strategie heeft bepaald en deze op een efficiënte en effectieve wijze realiseert.				5		
17	Ik heb voldoende mogelijkheden om buiten de door de bestuurder om verstrekte informatie, eigen aanvullende informatie te verzamelen.			2	3		
18	Het oordeel van de accountant is voor mij een zeer belangrijke toets om te bepalen of de organisatie op een juiste wijze, i.r.t. ²² de doelstelling, functioneert.				1	4	
19	Het oordeel van de CFV is voor mij een zeer belangrijke toets om te bepalen of de organisatie op een juiste wijze, i.r.t. de doelstelling, functioneert.				2	3	
20	Het oordeel van de WSW is voor mij een zeer belangrijke toets om te bepalen of de organisatie op een juiste wijze, i.r.t. de doelstelling, functioneert.				2	3	
21	Ik heb voldoende contact met de interne organisatie (MT, sleutelfunctionarissen, OR e.d.) om een beeld te vormen over het functioneren van de organisatie			1	3	1	
Ik ben voldoende in staat om een beeld te vormen van de kwaliteiten van de hieronder genoemde functionarissen:							
22	De bestuurder(s)				3	2	
23	Leden van het Management Team			1	4		
24	Controller			1	3	1	
25	Beleid of strategiefunctionarissen			2	3		

²² i.r.t.: in relatie tot

De volgende vragen zijn erop gericht om uw beeld te bepalen met betrekking tot de context waarin uw corporatie functioneert en de wijze waarop u de besturing van de corporatie beoordeelt.

B	Vragen beantwoorden vanuit uw eigen perspectief als toezichthouder.	Sterk mee oneens	Mee oneens	Oneens noch eens	Mee eens	Sterk mee eens	Niet bekend
Uw corporatie :							
1	Heeft een heldere, sterk richtinggevende strategie.			1	3	1	
2	Heeft haar doelen helder geformuleerd en kan op basis van passende prestatie-indicatoren de realisatie goed volgen.				4	1	
3	Realiseert in het algemeen haar doelen.			1	3	1	
4	Is missiegedreven en baseert hier haar activiteiten op.			1	3	1	
5	Zoekt haalbare doelen en formuleert hier passende prestatie-indicatoren voor.				4	1	
6	Staat erg open voor haar omgeving en de context waarbinnen ze werkt en is pragmatisch en past als gevolg van veranderingen hierin, haar activiteiten aan.			2	3		
7	Handelt over het algemeen binnen de afgesproken grenzen/kaders.				2	3	
8	Stuurt sterk op de afgesproken prestatie-indicatoren.				3	2	
9	Organiseert actief feedback van haar stakeholders en volgt actief de maatschappelijke ontwikkelingen.			1	1	3	
10	Organiseert actief feedback vanuit de interne werkorganisatie		1	1	1	1	1
11	Richt zich met name op beheersing d.m.v. ²³ het stellen van kaders en benoemen van risico's met bijbehorende maatregelen en kritische succesfactoren.			1	3	1	
12	Richt zich met name op het realiseren van de missie, zet in op overtuigingen en toets de strategische onzekerheden en veranderingen hierin.			1	4		

²³ d.m.v.: door middel van

De volgende vragen zijn erop gericht om een inzicht te krijgen in uw beeld op de dynamiek en specificiteit van het werkveld van de corporatie.

C	Vragen beantwoorden vanuit uw eigen perspectief als toezichthouder.	Sterk mee oneens	Mee oneens	Oneens noch eens	Mee eens	Sterk mee eens	Niet bekend
Uw corporatie :							
1	Opereert in een stabiele omgeving.	1	3		1		
2	Werkt met globale doelstellingskaders.	1	1	1	2		
3	Opereert in een zeer specifieke woningmarkt.		4		1		
4	Levert zeer specifieke/onderscheidende producten en diensten.		4		1		
5	Kan haar geleverde prestatie heel concreet beoordelen. (Achteraf zijn de resultaten goed vast te stellen.)				5		

De volgende vragen zijn erop gericht om uw beeld met betrekking tot de controfactoren beleid, realisatie, exploitatie en evaluatie bij de corporatie waar u toezicht op houdt te inventariseren.

D	Vragen beantwoorden vanuit uw eigen perspectief als toezichthouder.	Sterk mee oneens	Mee oneens	Oneens noch eens	Mee eens	Sterk mee eens	Niet bekend
De corporatiestrategie:							
1	Wordt vooral bepaald door de bestuurder.		2	2	1		
2	Is een coproductie van het management.		1	2	1	1	
3	Is met vooral visie en intuïtie-gedreven.		1	2	2		
4	Komt tot stand door een zorgvuldige analyse en planmatig intern proces.			1	3	1	
5	Komt tot stand met ondersteuning van externe adviseurs.		4	1			
6	Wordt sterk beïnvloed door de omgeving (stakeholders, politiek, huurders e.d.).		1	1	3		
7	Komt tot stand door aspecten uit alle van de voorgaande vragen.			1	4		
8	Is richtinggevend voor de komende jaren.				3	2	
9	Geeft concrete doelstellingen, benoemt kritische succesfactoren met de hieraan gekoppelde meetbare prestatie-indicatoren.				4	1	
10	Benoemt concreet de relevante risico's, het gewenste risiconiveau en de hierbij te nemen maatregelen.			2	1	2	
11	Geeft een helder normen en waarden kader.				4	1	
12	Geeft een ICT visie.		3	2			
13	Wordt hoofdzakelijk door de bestuurder gerealiseerd door het stellen van grenzen en het geven van feedback aan de organisatie.		2		2	1	
14	Wordt hoofdzakelijk door de bestuurder gerealiseerd door het uitdragen van de missie en visie.		1	2	2		

D	Vragen beantwoorden vanuit uw eigen perspectief als toezichthouder.	Sterk mee oneens	Mee oneens	Oneens noch eens	Mee eens	Sterk mee eens	Niet bekend
15	Wordt hoofdzakelijk door de bestuurder gerealiseerd door continue afstemming tussen bestuurder, management en werkorganisatie.				5		
14	Wordt hoofdzakelijk door de bestuurder gerealiseerd door de uitvoering vrij te laten aan de organisatie.		4	1			
E	Vragen beantwoorden vanuit uw eigen perspectief als toezichthouder.	Sterk mee oneens	Mee oneens	Oneens noch eens	Mee eens	Sterk mee eens	Niet bekend
De interne organisatie kenmerkt zich door:							
1	Een aansturing op basis van standaardisatie van werkprocessen, opbrengsten of vaardigheden.		1	4			
2	Een aansturing door direct toezicht van de bestuurder of hoger management.			1	3	1	
3	Een aansturing op basis van resultaten/output.			2	2	1	
4	Een aansturing op grond van onderlinge aanpassing of afstemming.			1	4		
5	Centrale aansturing.		1	2	1	1	
6	Sturen op uitzonderingen/afwijkingen.		2	3			
7	Focus op resultaten (operational excellence).			2	2	1	
8	Focus op werkprocessen (product leadership).		1	3	1		
9	Focus op mensen (customer intimacy).			4	1		
De volgende leiderschapstijlen zijn bij de bestuurder ruimschoots aanwezig:							
10	Gezaghebbende stijl (mobiliseert mensen voor een visie).	1	1	1	2		
11	Dwingende stijl (verwacht gehoorzaamheid).	2	1	2			
12	Invoelende stijl (creëert harmonie en emotionele banden).			2	2	1	
13	Democratische stijl (opbouwen van vertrouwen, respect en betrokkenheid).			1	3	1	
14	Tempobepalende stijl (heeft hoge prestatie eisen).			2	3		
De organisatie :							
15	Stuurt sterk op voortgangs -en verantwoordingsinformatie.				4	1	
16	Stuurt sterk op realiseren van de beoogde doelen.				4	1	
17	Stuurt op een losse wijze en beweegt mee met de ontwikkelingen.		4	1			
18	Anticipeert zoveel mogelijk op de veranderende omgeving.			4	1		
19	Heeft een gedegen evaluatieproces op alle relevante beleidsonderdelen.		2	1	2		

Bijlage 1:

Met betrekking tot het toezicht van de Raad van Commissarissen stelt de code in artikel III.1.6 dat het toezicht in ieder geval omvat:

- a) de realisatie van de doelstellingen van de woningcorporatie;
- b) de strategie en de risico's verbonden aan de activiteiten van de woningcorporatie;
- c) de opzet en werking van de interne risicobeheersing- en controlesystemen;
- d) het kwaliteitsbeleid
- e) de kwaliteit van de maatschappelijk verantwoording als voorzien in hoofdstuk V²⁴;
- f) het financiële verslaggevingsproces;
- g) de naleving van toepasselijke wet- en regelgeving;
- h) het risicomanagement en de interne beheersing van verbindingen.

Aanvullende informatie

Aan het onderzoek hebben vijf commissarissen deelgenomen, waaronder één voor twee corporaties de enquête heeft ingevuld. Twee commissarissen zijn commissaris bij dezelfde corporatie.

4.3 Samenvatting en conclusies met betrekking tot de dataverzameling

De volledige dataverzameling is in dit hoofdstuk gepresenteerd. Alle vragen zijn door de geënquêteerde commissarissen ingevuld. Achteraf gezien kan de vraagstelling bij het algemene gedeelte over de kerndoelgroepen scherper met als doel dat deze eenduidiger geïnterpreteerd kunnen worden. Voor het vervolg van het onderzoek levert dit echter geen noemenswaardige problemen op. De in dit hoofdstuk gepresenteerde data worden in het volgende hoofdstuk geanalyseerd.

²⁴ Hoofdstuk V van de Governancecode bevat te volgen principes met betrekking tot de maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden (onder andere huurders en woningzoekenden). Hoe betreft de corporatie belanghebbenden bij het beleid? Hiernaast is de vierjaarlijkse visitatie over het presteren van de corporatie, als principe in dit hoofdstuk opgenomen.

Hoofdstuk 5: Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek geanalyseerd. In deze analyse zal ingegaan worden op de uitkomsten van de enquête onder de deelnemende commissarissen. Allereerst wordt in paragraaf 2 een algemeen beeld gegeven van de deelnemende commissaris en de betrokken corporaties. In paragraaf 3 volgt de analyse van de overige data. In bijlage 3 zijn de enquête-uitslagen verwerkt ten behoeve van deze analyse. In de analyse staan de individuele commissarissen aangeduid met C1 tot en met C5. Commissaris 0 (C0) geeft de gemiddelde score weer.

5.2 De commissaris en zijn corporatie

Aan het onderzoek hebben ervaren commissarissen deelgenomen. Gemiddeld hebben ze op dit moment twee of meer commissariaten in portefeuille en meer dan 10 jaar ervaring als commissaris. Niet iedereen heeft evenveel ervaring bij corporaties. Dit varieert van 1 tot 10 jaar. Onder de geënquêteerden is sprake van ruime ervaring met commissies en van ervaring met het vicevoorzitterschap en het voorzitterschap binnen een Raad van Commissarissen (RvC). Samengevat: de commissarissen zijn ervaren toezichthouders. De RvC's waar zij deel van uitmaken, heeft in bijna alle gevallen een remuneratie- en een auditcommissie en bestaat in bijna alle gevallen uit 5 personen. Alle commissarissen zijn lid van VTW en van Aedes.

De corporaties waar toezicht op gehouden wordt, variëren qua omvang tussen de 600 en 8.000 verhuureenheden. De omzet varieert in de bandbreedte € 3,5 tot € 33 miljoen per jaar. De gemiddelde omvang is 3.500 verhuureenheden. De kerndoelgroepen zijn met name mensen met een laag inkomen (< € 34.000,-) en ouderen. De betrokken corporaties worden door de externe toezichthouders CFV en WSW positief beoordeeld.

5.3 De onderzoeksuitkomsten in relatie tot het TCI

5.3.1 Is de commissaris in control?

Het onderdeel A uit de vragenlijst is met name gericht op het inzicht krijgen in hoe en met welke middelen toezicht wordt gehouden. Dit deel is gericht op de vraag of de commissaris zich in control voelt. Het onderzoeksresultaat geeft hierover een nagenoeg eenduidig beeld. De commissarissen vinden de Governancecode Woningcorporaties een goede basis voor het toezicht. De recent door de VTW gepubliceerde criteria voor een goed functionerende RvC zijn nog niet bij iedereen bekend. Maar ook hierover zegt de meerderheid dat ze hieraan voldoet.

De commissarissen vinden dat de strategievorming bij de directeur/bestuurder hoort en dat hij hier het voortouw in moet nemen. De huidige strategie vinden alle commissarissen nog steeds actueel en de organisatie wordt capabel geacht deze te realiseren. Dit ondanks het wisselende oordeel over de passendheid van de organisatiestructuur en vooral de organisatiecultuur.

De bestuurder is verantwoordelijk voor de informatievoorziening richting RvC. De commissarissen voelen zich goed en volledig geïnformeerd. Ze kunnen op grond van deze informatie toetsen in welke mate de ondernemingsstrategie wordt gerealiseerd.

De commissarissen voelen zich in control. De corporatiestrategie wordt juist geacht en men is ervan overtuigd dat deze op een efficiënte en effectieve manier wordt uit gevoerd. Ze houden op een juiste wijze toezicht en verantwoorden zich ook op een juiste wijze hierover.

Over het algemeen kunnen de commissarissen ook buiten de bestuurder om informatie verzamelen. Hiernaast hechten ze veel waarde aan de oordelen van CFV, WSW en de accountant. Ook kunnen ze zich een goed beeld vormen over het functioneren van de interne organisatie en de kwaliteiten van de sleutelfunctionarissen, de bestuurder, het MT en de staf.

Het onderzoek toont een aantal kleine nuanceringen tussen de commissarissen, maar de conclusie is helder:

- Er wordt voldaan aan de governancecode.
- Er wordt binnen de VTW regels gewerkt.
- De, onder de verantwoordelijkheid van de bestuurder opgestelde, strategie is juist.
- De opgestelde strategie wordt naar oordeel van de commissarissen efficiënt en effectief uitgevoerd.
- De commissaris heeft voldoende mogelijkheden om te toetsen.

Conclusie:

De commissaris vindt zichzelf in control.

5.3.2 Corporatietypering op basis van het huidige beeld van de commissaris

In het TCI worden de corporaties ingedeeld in de archetypen, de bestuurde-, de gestuurde-, de sturende- of de onbestuurbare organisatie. Deze indeling wordt vervolgens getoetst aan de hand van de werking van de verschillende controlfactoren en hun controlitems. In bijlage 3 zijn de enquête-uitkomsten ten behoeve van deze analyse geordend.

De enquête-uitkomsten zijn op basis van een vooraf bepaalde scoringslijst (meestal 10 punten per vraag) over de 4 archetypen ingedeeld. Bijna alle gegevens zijn bij de analyse betrokken. De opgevraagde informatie over de concurrentiestrategie (vraag E 7, 8 en 9) echter niet. Achteraf gezien is deze informatie niet specifiek genoeg om bij te dragen aan de indeling.

De vragen in enquêteonderdeel B zijn erop gericht om een beeld te krijgen van de context en de besturing van de corporatie, zoals de commissaris deze ziet. Op basis van deze vragen is een indeling gemaakt per commissaris en is een gemiddeld beeld gecreëerd. Deze indeling is gebaseerd op de relatieve scores per commissaris. Op deze manier worden de individuele wegings -en beoordelingsverschillen, die de commissarissen aan bijvoorbeeld het antwoord “mee eens” geven, geëlimineerd.

Tabel 6: Corporatietypering door de commissaris.

Archetype / commissaris	Bestuurde corporatie	Gestuurde corporatie	Sturende corporatie	Onbestuurbare corporatie
C1	36,4%	28,5%	21,2%	13,9%
C2	44,4%	24,4%	21,9%	9,4%
C3	43,8%	23,1%	26,4%	6,6%
C4	43,4%	23,5%	26,5%	6,6%
C5	41,3%	25,2%	23,2%	10,3%
C0	41,9%	24,9%	23,8%	9,4%

C0 staat voor commissaris 0 en geeft het gemiddelde weer. Ingeval van een onderzoek binnen één RvC zou dit het beeld van de RvC gezamenlijk kunnen representeren. In dit specifieke onderzoek, dat verschillende corporatie raakt, is dit niet het geval.

Uit de enquête blijkt dat de commissarissen hun corporatie substantieel meer kenmerken van een bestuurd corporatie toedelen, dan de kenmerken die behoren bij de gestuurd- en sturend corporatie. De kenmerken van de onbestuurbare corporatie zijn nauwelijks aanwezig en circuleren rond de 10%.

Deze uitslag laat zien, dat de commissaris vindt dat de corporatie werkt op basis van de vastgestelde strategie en met bij behorende prestatie-indicatoren. En dat dit zich vertaalt in een transparante organisatie. De overgang tussen bestuurd- en gestuurd corporatie (met als indicator veel of weinig prestatie-indicatoren), en de overgang tussen bestuurd- en sturend corporatie (met als indicator wel of geen strategie) zijn op totaalniveau redelijk gelijk aan elkaar.

Op commissarisniveau zijn er wel verschillende bewegingen zichtbaar. Zo heeft commissaris 1 (C1) via het algemene vragendeel (B1-8) aangegeven, dat de corporatie voornamelijk een bestuurd corporatie is. Uit de vragen op basis van de levers of control (B9-12) van Simons, komt dan weer een meer gestuurd corporatie naar voren. Bij de andere commissarissen laat de uitkomst juist zien dat bij beide onderdelen van vragenlijst B het onderdeel bestuurd corporatie hoog scoort en dat het onderdeel gestuurd corporatie bij de vragen B9-12 nagenoeg gelijk is aan de score bij de bestuurd corporatie. Deze detaillering kan relevant zijn voor een nadere analyse, die deels verderop in dit hoofdstuk aan de orde komt.

Conclusie:

Het huidige beeld van de commissaris is, dat zijn corporatie overwegend een bestuurd organisatie is, met kenmerken van een sturend en een gestuurd corporatie.

5.3.3 Corporatietypering op basis van de controlfactoren

Het TCI werkt met de controlfactoren, beleid, realisatie, exploitatie en evaluatie. Onderdeel van deze factoren zijn de controlitems, zoals het beleidproces en haar resultaten en de set beïnvloedende factoren. In het onderzoek zijn 6 van de 7 controlitems gemeten. Het item macht is op voorhand buiten het onderzoek gebleven. De controltheorieën geven vooralsnog onvoldoende handvatten om de invloed van dit item te meten. Tijdens de analyse van het onderzoek is, zoals reeds aangegeven, besloten om de gegevens over de concurrentiestrategie niet mee te nemen in de verdere analyse. Op de controlitems doelstellingen, bedrijfstype, besturingsstijl, leiderschapsstijl en cultuur geven de onderzoeksresultaten meetbare uitkomsten. Op basis hiervan komt de volgende corporatietypering tot stand.

Tabel 7: Corporatietypering op basis van de controfactoren en controlitem

Archetype / commissaris	Bestuurde corporatie	Gestuurde corporatie	Sturende corporatie	Onbestuurbare corporatie
C1	29,0%	38,1%	20,1%	12,8%
C2	25,5%	31,7%	23,5%	19,2%
C3	23,3%	32,4%	28,6%	15,7%
C4	26,2%	40,2%	23,5%	10,1%
C5	28,5%	33,0%	25,4%	13,1%
C0	26,5%	35,1%	24,2%	14,2%

De indeling op basis van de controlitem is gebaseerd op een serie deelvragen over hoe de commissaris de feitelijke situatie bij de corporatie beoordeelt.

Deze onderzoeksresultaten geven aan, dat op basis van de controlitem de corporaties overwegend gestuurde corporaties zijn. De extreme variant hiervan is een corporatie, die stuurt op basis van een krachtige strategie, zonder dat deze strategie is vertaald in bijbehorende prestatie-indicatoren. Een dergelijke corporatie stuurt op basis van een sterk gedeelde focus, die in combinatie met een heldere visie, inhoud geeft aan het dagelijks handelen. De bij dit onderzoek betrokken corporaties hebben echter ook kenmerken van de bestuurde- en de sturende corporatie.

Ronduit interessant is het om te zien dat de deelresultaten op controlitemniveau een andere verhouding in de uitkomsten laten zien dan in de totaaluitslag. Bijvoorbeeld bij commissaris 4 (C4), zie bijlage 3 (pagina 66), scoort de leiderschapstijl juist het laagst op het type gestuurde corporatie en zijn de uitkomsten op leiderschapstijl redelijk gelijk over alle vier archetypen verdeeld. De hoge score op de het type gestuurde corporatie wordt veroorzaakt door de andere controlitem zoals cultuur en bedrijfstype. Constateringen als deze kunnen aanleiding zijn om vanuit de toezichthouder gericht nader onderzoek te doen naar de leiderschapstijl en hier eventueel gericht op bij te sturen. In de volgende paragraaf wordt dit nader toegelicht.

Conclusie:

Op basis van het toezichthouderscontrol instrument TCI, worden de corporaties getypeerd als een gestuurde corporatie, met veel kenmerken van een bestuurde en een sturende corporatie.

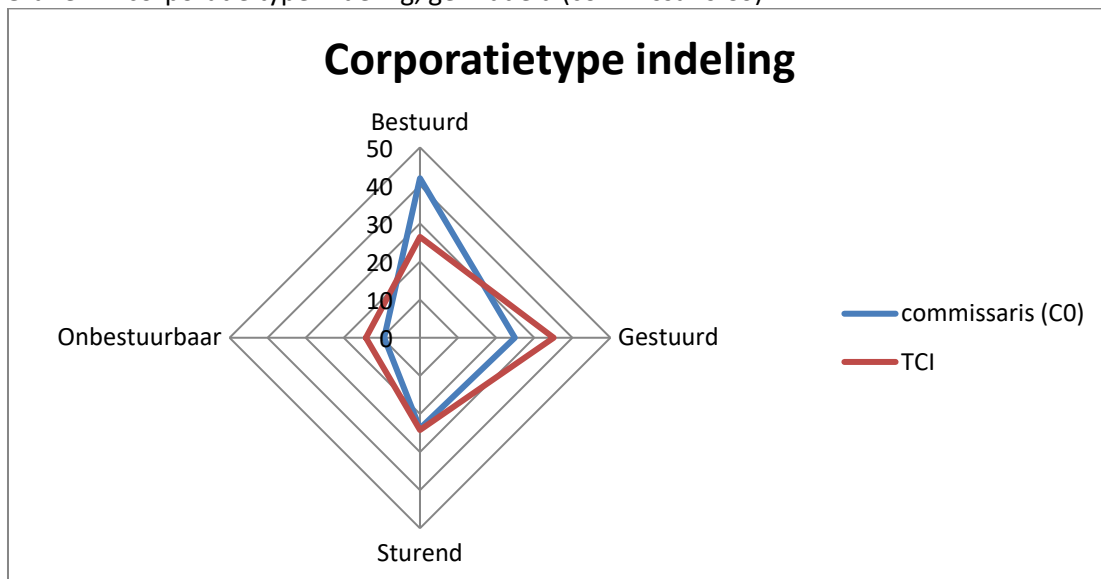
5.4 Analyse

5.4.1 Corporatietypering door commissaris versus controlitem TCI, gemiddeld

De conclusies uit paragraaf 5.3. zijn duidelijk. Het gemiddelde commissarisbeeld (C0) is dat de corporatie waar hij toezicht op houdt een bestuurde corporatie is. De commissaris voelt zich in control. Op basis van de TCI controlitem verschuift het beeld substantieel. Alle corporaties scoren het hoogst in de categorie gestuurde corporatie. In de hieropvolgende analyses wordt het huidige commissarisbeeld als "ideaalbeeld" gehanteerd. Hierop worden de analyses opgebouwd. Een belangrijke stap bij het gebruik van het TCI in de praktijk is natuurlijk nog wel de toetsing bij de betrokkenen of dit een juiste aanname is. Of dat er een ander na te streven ideaalbeeld moet zijn.

In de onderstaande grafiek wordt het verschil, op basis van het gemiddelde (C0), grafisch gepresenteerd.

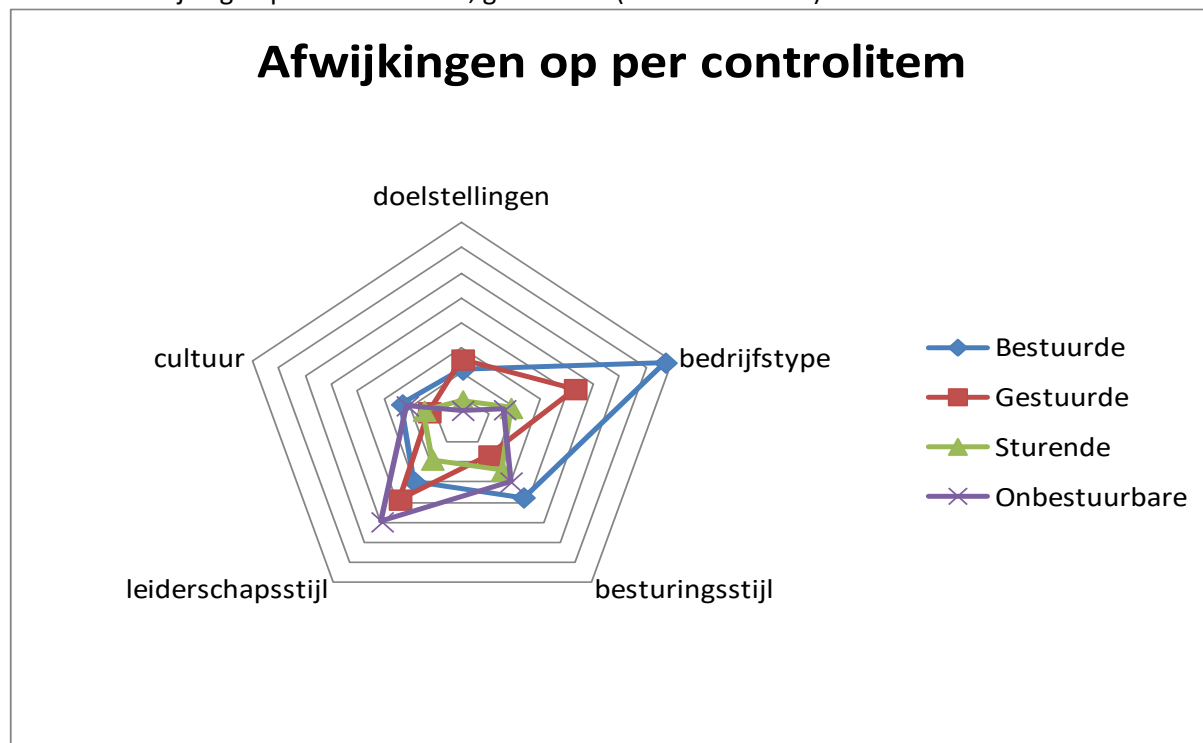
Grafiek 1: corporatie type-indeling, gemiddeld (commissaris C0)



Het TCI beoogt inzicht te geven. Dit onderdeel van het onderzoek geeft aan dat er substantiële verschillen van inzicht zijn tussen de inschatting van de commissaris over zijn controlsituatie en de uitkomsten van het TCI.

Uit de onderstaand grafiek blijkt dat de verschillen van inzicht vooral ontstaan op de controlitens bedrijfstype, besturingsstijl en leiderschapstijl. De afwijkingen in cijfers staan vermeld op de volgende pagina in tabel 8.

Grafiek 2: afwijkingen per controlitem, gemiddeld (commissaris C0)



Bij controlitem bedrijfstype vindt er met name een verschuiving plaats van bestuurd, (score: -38,7%), naar gestuurde corporatie (score: +21,5%). Bij het bedrijfstype gaat het over de vraag, in hoeverre de organisatiestructuur en de het bijbehorend coördinatiemechanisme nog toereikend zijn voor de specifieke situatie van de corporatie. Bij een bestuurd corporatie verwacht het TCI sturing op basis van standaardisatie van werkprocessen, opbrengsten of vaardigheden. Direct toezicht en aansturing op grond van onderlinge afstemming scoren in de enquête-uitslag daarentegen hoog. De gemiddelde corporatie wordt niet gestuurd door prestatie-indicatoren en strategie, maar hoofdzakelijk door continue afstemming of door instructies vanuit de leiding. Mintzberg geeft aan dat bij een simpele structuur, direct toezicht een passend coördinatiemechanisme is. Bij een complexe dynamische structuur, een adhocratie structuur, is onderlinge aanpassing en wederzijdse afstemming het passende coördinatiemechanisme.

De conclusie met betrekking tot het controlitem bedrijfstype:

Het gehanteerde coördinatiemechanisme komt niet overeen met het verwachte mechanisme bij het type bestuurd corporatie.

Tabel 8: Verschil controfactoren ten op zichte van het huidige beeld, gemiddeld (commissaris CO)

verschil controfactoren tov huidig beeld	Bestuurd corporatie	Gestuurde corporatie	Sturende corporatie	Onbestuurbare corporatie
doelstellingen	-10,56%	12,58%	-4,36%	2,34%
bedrijfstype	-38,67%	21,46%	9,20%	8,01%
besturingsstijl	-18,77%	-8,32%	12,16%	14,92%
leiderschapsstijl	-14,87%	-19,31%	9,35%	24,84%
cultuur	-11,51%	-6,37%	7,34%	10,54%

De score op het controlitem besturingsstijl is bij het TCI vooral lager bij het onderdeel bestuurd corporatie (- 18,8%). Ook de score bij gestuurde corporatie is in de min. Dit is ten gunste van de uitslag bij de typering sturende- en onbestuurbare corporatie.

De besturingsstijl is een indicator voor de wijze waarop het topmanagement van een organisatie inhoud geeft aan de integrale sturing en beheersing van de organisatie. Uit het onderzoek komt een wisselend beeld naar voren over de hoe de corporatie, volgens de commissarissen, wordt aangestuurd. Er zijn veel neutrale scores op de algemene vragen hierover. Het overall beeld is dat er niet op uitzonderingen wordt gestuurd en dat de beleidsbepaling centraal plaatsvindt. De grootste en opvallendste afwijkingen worden veroorzaakt doordat de commissarissen de omgeving van de corporaties als instabiel inschatten. Dit leidt tot een hoge mate van onzekerheid. Dit in combinatie met een goede informatievoorziening over de resultaten resulteert - in termen van Speklé - in het controltype "exploratory control". Dit is een leersysteem, dat bijstuurt op onderlinge informatie-uitwisseling. Dit matcht echter niet met de bestuurd corporatie, waar de strategie uitgewerkt is in prestatie-indicatoren en waar op basis hiervan wordt gestuurd. Overigens komt de in de TCI gemeten besturingsstijl wel weer overeen met het gemeten coördinatiemechanisme bij het controlitem bedrijfstype.

De derde, opvallende afwijking betreft de leiderschapsstijl. Hierbij stijgt de score bij de onbestuurbare corporatie het sterkst (+24,8%). Ook stijgt de score bij het type sturende corporatie. Dit gaat ten koste van de score bij de types bestuurd- (-14,9%) en gestuurde (-19,3%) corporatie. Democratische en invoelende stijlen van leiderschap scoren relatief hoog. Ook de tempobepalende stijl scoort in hoog. Hiertegenover staat dat de gezaghebbende, visionaire stijl en de dwingende

leiderschapstijl een relatief lage score hebben. Het TCI verwacht bij een bestuurd corporatie met name de gezaghebbende en de tempobepalende leiders. De score op vooral de gezaghebbende stijl is laag. De tempobepalende stijl scoort hoog, maar heeft niet de hoogste scores. De democratische- en de invoelende leiderschapsstijlen zijn meer een indicatie voor de sturende en de onbestuurbare corporatie. En in wat mindere mate ook voor de gestuurd corporatie.

Samenvatting en conclusies

Het TCI toont aan dat er verschil van inzicht is tussen het huidige beeld van de commissaris over het functioneren van de corporatie en het beeld gebaseerd op de controlitem. De items bedrijfstype, besturingsstijl en leiderschapstijl veroorzaken de grootste verschillen. De commissaris voelt zich in control, omdat hij in de veronderstelling is dat de strategie, vertaald in prestatie-indicatoren, juist is. En dat deze het handelen van de corporatie sturen. Echter, de omgeving van de corporaties is niet zo stabiel en voorspelbaar en de TCI scores rechtvaardigen deze houding niet. De interne organisatie en de leiderschapsstijlen, die in de praktijk worden gehanteerd, passen ook minder bij het type bestuurd corporatie en meer bij de gestuurd corporatie.

Het bovenstaande betekent dat de commissaris minder in control is dan hij denkt. Dit betekent dat hij moet onderzoeken welk beeld juist is en waar hij wil bijstellen. Het TCI geeft de commissaris met de controlitem en met de reflectie hiervan op zijn eigen beeld omtrent de controlsituatie, handvatten voor.

In de deze paragraaf is de gemiddelde score over de commissarissen (C0) geanalyseerd. Dit is echter een onderzoek waarbij verschillende commissarissen van verschillende corporaties betrokken zijn. Een analyse op dit niveau wint natuurlijk aan kracht als het een onderzoek betreft van één RvC. Voor de onderzoeksvraag in deze thesis maakt dit echter geen verschil.

5.4.2 Corporatie typering door de individuele commissaris versus controlitem TCI

Het TCI richt zich ook op de individuele commissaris. De analyse, die in de vorige paragraaf gemaakt is, kan ook gemaakt worden voor de individuele commissarissen. Het gaat voor dit onderzoek te ver om voor iedere deelnemer een individuele analyse te maken. Wat met betrekking tot de werking van het TCI nog wel een belangrijk aspect is, is de vraag of er tussen de deelnemende commissarissen onderlinge verschillen geconstateerd zijn. En of het TCI ook daadwerkelijk ingezet kan worden voor individuele commissarissen.

De individuele uitkomst op totaalniveau is opgenomen in tabel 9. Hierin staan de afwijkingen per commissaris tussen het totaalbeeld dat gevormd wordt op basis van de TCI controlitem en de typering, die gevormd is op basis van de beelden van de commissaris zelf.

Tabel 9: absolute verschillen tussen de typering *

Archetype / commissaris	Bestuurde corporatie	Gestuurde corporatie	Sturende corporatie	Onbestuurbare corporatie
C1	-7,4%	9,6%	-1,1%	-1,1%
C2	-18,8%	7,3%	1,6%	9,8%
C3	-20,5%	9,3%	2,2%	9,1%
C4	-17,2%	16,7%	-3,0%	3,5%
C5	-12,8%	7,8%	2,2%	2,8%
C0	-15,3%	10,2%	0,4%	4,8%

* score TCI controlitem -/- score uit het huidige beeld van de commissaris. Afwijkingen groter dan 10% zijn in het overzicht geaccentueerd.

In tabel 10 zijn de relatieve afwijkingen op totaalniveau, opgenomen. Deze verschillen zijn groot. Door een nadere analyse per commissaris, op het niveau van controlitem, kunnen deze verschillen worden geïdentificeerd.

Tabel 10: relatieve verschillen t.o.v. score huidige beeld commissaris*

Archetype/ commissaris	Bestuurde corporatie	Gestuurde corporatie	Sturende corporatie	Onbestuurbare corporatie
C1	-20,4%	33,7%	-5,1%	-7,9%
C2	-42,3%	29,9%	7,2%	104,3%
C3	-46,9%	40,2%	8,4%	138,2%
C4	-39,6%	71,3%	-11,4%	52,4%
C5	-31,0%	31,1%	9,3%	27,2%
C0	-36,7%	40,7%	1,5%	51,5%

* afwijkingen groter dan 20% zijn geaccentueerd.

In het onderstaand overzicht staan per commissaris de absolute afwijkingen vermeld tussen het huidige beeld van de commissaris en de controlitems uit het TCI.

Tabel 11:

Commissaris 0

verschil controlitem tov huidig beeld	b	g	s	o
doelstellingen	-10,56%	12,58%	-4,36%	2,34%
Bedrijfstype	-38,67%	21,46%	9,20%	8,01%
besturingsstijl	-18,77%	-8,32%	12,16%	14,92%
leiderschapsstijl	-14,87%	-19,31%	9,35%	24,84%
cultuur	-11,51%	-6,37%	7,34%	10,54%

Commissaris 1

verschil controlitem tov huidig beeld	b	g	s	o
doelstellingen	12,8%	17,5%	-18,8%	-11,5%
bedrijfstype	-36,4%	43,7%	-4,5%	-2,8%
besturingsstijl	-21,8%	-5,6%	22,6%	4,8%
leiderschapsstijl	-7,9%	-21,3%	11,0%	18,2%
cultuur	-9,2%	12,4%	-7,6%	4,3%

Commissaris 2

verschil controlitem tov huidig beeld	b	g	s	o
doelstellingen	-14,1%	-5,3%	1,7%	17,6%
bedrijfstype	-43,5%	29,6%	13,9%	0,0%
besturingsstijl	-15,2%	-10,9%	0,0%	26,1%
leiderschapsstijl	-20,4%	-31,4%	17,2%	34,6%
cultuur	-14,9%	-20,1%	20,7%	14,3%

Commissaris 3

verschil controlitem tov huidig beeld	b	g	s	o
doelstellingen	-9,4%	-4,7%	3,0%	11,1%
bedrijfstype	-41,2%	0,0%	11,8%	29,4%
besturingsstijl	-22,0%	-8,2%	17,5%	12,8%
leiderschapsstijl	-21,2%	-21,2%	12,4%	30,0%
cultuur	-13,9%	-23,0%	18,7%	18,2%

Commissaris 4

verschil controlitem tov huidig beeld	b	g	s	o
doelstellingen	-0,8%	5,6%	-9,5%	4,8%
bedrijfstype	-38,9%	33,3%	5,6%	0,0%
besturingsstijl	-20,1%	-11,8%	17,4%	14,6%
leiderschapsstijl	-10,3%	-17,5%	2,8%	25,0%
cultuur	-10,3%	4,0%	-7,9%	14,3%

Commissaris 5

verschil controlitem tov huidig beeld	b	g	s	o
doelstellingen	-41,3%	49,8%	1,8%	-10,3%
bedrijfstype	-33,4%	0,6%	19,3%	13,4%
besturingsstijl	-14,6%	-5,2%	3,4%	16,3%
leiderschapsstijl	-14,6%	-5,2%	3,4%	16,3%
cultuur	-9,3%	-5,2%	12,8%	1,7%

De absolute afwijkingen groter dan 20% zijn geaccentueerd.

Samenvatting en conclusies

Uit de verschillende tabellen, waarbij commissaris 0 staat voor het gemiddelde, blijkt een grote diversiteit van afwijkingen tussen de commissarissen onderling.

Een eerste beoordeling van het verschil tussen het huidige beeld van de commissaris en het beeld op basis van de TCI controlitems op totaalniveau geeft aanleiding om deze verschillen ook op individueel niveau te analyseren. Dit geldt zowel voor de beoordeling op basis van de absolute verschillen als voor de relatieve verschillen.

Uit de beoordeling op het niveau van controlitems blijkt dat alle controlitems in dit onderzoek bij één of meerdere commissarissen een forse afwijking hebben. Ook vinden deze afwijkingen bij alle corporatietypen plaats. Dit betekent dat het een analyse per individu zinvol is. **Een commissaris krijgt via het TCI inzicht in zijn controlsituatie.**

5.5 Conclusies

De belangrijkste conclusie, die dit onderzoek oplevert, heeft betrekking op het beeld dat de commissaris heeft over zijn “in control status”. Hij geeft aan dat hij in control is en dat de corporatie waar hij toezicht op houdt een bestuurde corporatie betreft. Dit is het ideaalbeeld, waar gewerkt wordt vanuit een heldere strategie. En gestuurd wordt op relevante prestatie-indicatoren. Echter, toetsing van dit beeld aan de controlitems laat een veel genuanceerder beeld zien. De onderzochte corporaties hebben ook aanzienlijke kenmerken van een gestuurde- en een sturende corporatie. De kenmerken van een bestuurde corporatie zijn minder dominant aanwezig.

Het resultaat is een significant andere verhouding tussen de vier corporatie archetypen.

De commissaris kan, op grond van de TCI scores, niet de conclusie trekken dat hij in control is.

Het TCI toont aan dat het huidige beeld van de commissaris over de controlsituatie afwijkt van het beeld van feitelijke situatie op controlitem niveau. Pas als de commissaris deze beelden met elkaar gelijk kan stellen, kan hij de ‘in control’ vraag beantwoorden.

Hoofdstuk 6: Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

6.1 Samenvatting

De positie van de interne toezichthouder, de commissaris, verandert. Incidenten waarbij het toezicht onvoldoende functioneerde geven maatschappelijke onrust. En zijn aanleiding voor overheid en sectorinstellingen om professioneler toezicht af te dwingen. Dit afdwingen gebeurt onder andere door aanscherping van de relevante wet- en regelgeving op dit vlak. Binnen deze maatschappelijke context opereren woningcorporaties. Toezichthouders in deze sector worden geconfronteerd met incidenten binnen de sector, die weer aanleiding zijn voor het professionaliseren van het toezicht op woningcorporaties.

Voor de woningcorporatiesector is een Governancecode opgesteld. De Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties heeft criteria voor toezicht geformuleerd. Tegelijk met de roep om professioneler toezicht, verandert de context waarbinnen de woningcorporaties werken, snel. Diverse heffingen worden ingevoerd, de crisis raakt de vastgoedsector zwaar en het werkveld van de corporaties wordt steeds meer aan banden gelegd. De focus ligt op de kerntaak sociale huisvesting.

De vraag voor de toezichthouder of hij in control is, wordt steeds prangender. Hoe kan hij dit vaststellen? Er is immers geen breed gedragen controlsystematiek ontwikkeld voor de toezichthouder. Dit is de aanleiding voor dit onderzoek. Het doel is: het ontwikkelen van een eerste aanzet, voor een toezichthouderscontrol instrument (TCI). Hierbij wordt de Governancecode Woningcorporaties (artikel III.1.6) als toetsingskader gehanteerd.

De probleemstelling:

Er ontbreekt een wetenschappelijk gefundeerd control-instrument voor commissarissen van woningcorporaties. Een toezichthouderscontrol instrument.

Dit staat centraal in het onderzoek.

Het onderzoek gebruikt de Governancecode als toetsingskader. In artikel III. 1.6. geeft de code aan dat het toezicht in ieder geval omvat:

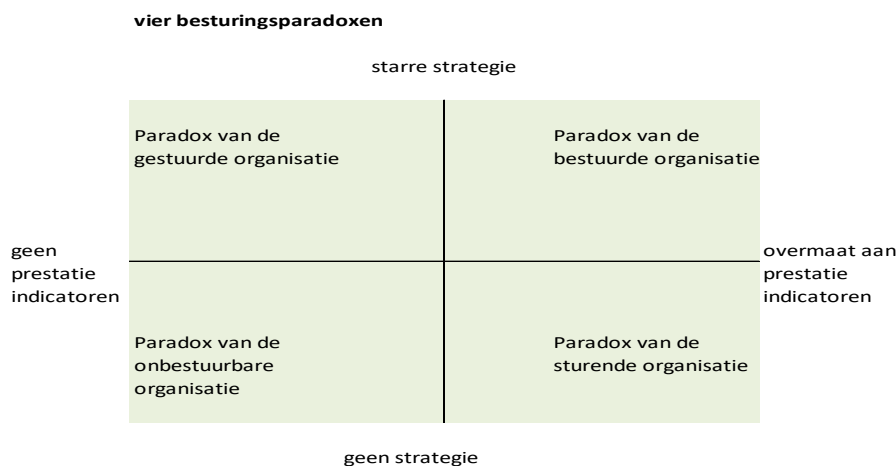
- a) de realisatie van de doelstellingen van de woningcorporatie;
- b) de strategie en de risico's verbonden aan de activiteiten van de woningcorporatie;
- c) de opzet en werking van de interne risicobeheersing- en controlesystemen;
- d) het kwaliteitsbeleid
- e) de kwaliteit van de maatschappelijk verantwoording als voorzien in hoofdstuk V²⁵;
- f) het financiële verslaggevingsproces;
- g) de naleving van toepasselijke wet- en regelgeving;
- h) het risicomanagement en de interne beheersing van verbindingen.

²⁵ Hoofdstuk V van de Governancecode bevat te volgen principes met betrekking tot de maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden (onder andere huurders en woningzoekenden). Hoe betreft de corporatie belanghebbenden bij het beleid? Hiernaast is de vierjaarlijkse visitatie over het presteren van de corporatie, als principe in dit hoofdstuk opgenomen.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van allerlei relevante managementcontrolinstrumenten. Op basis van hieruit beschikbare kennis en modellen is een vertaalslag gemaakt van het management niveau, naar het niveau van toezichthouder.

In paragraaf 2.4.c is een organisatietypering gemaakt dat op basis van onderzoek van Ten Have e.a. is vormgegeven. Deze indeling resulteert in de volgende 4 besturingsparadoxen:

Figuur 6:



Deze indeling is gebaseerd op de assen strategie en prestatie-indicatoren. Naar analogie hiervan zijn de volgende corporatie archetypen bepaald:

De bestuurde corporatie, de gestuurde corporatie, de sturende corporatie en de onbestuurbare corporatie.

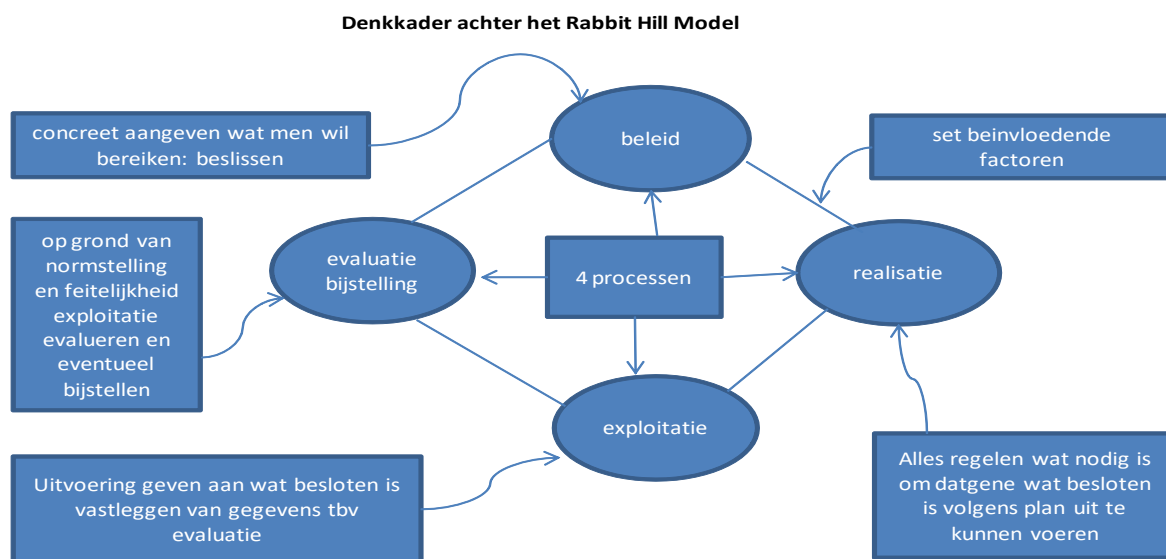
De indeling van de corporaties in de 4 archetypen geeft een toetsingskader voor de toezichthouder om de situatie van zijn eigen corporatie te beoordelen. De vraag is dan natuurlijk nog hoe deze indeling te bepalen is. Welke factoren spelen een rol bij de verschillende archetypen? Deze toezichthouderscontrolfactoren zijn uitgewerkt in paragraaf 2.4.d. Hierbij is de theorie van de Balanced Control Approach (Kocks RA, 2001) en het hier aan ten grondslag liggende Rabbit Hill model (RHM), dat door Van der Ven verder is uitgewerkt, als basis gebruikt.

Het RHM is een model, dat uitgaat van de uniekheid van organisaties. En dat in deze specifieke situatie streeft naar een evenwichtige en integrale sturing en beheersing van de organisatie door invulling te geven aan:

1. het realiseren van haar doelstellingen.
2. het op correcte wijze verantwoording afleggen aan haar zogenaamde stakeholders (belanghebbenden).
3. het op juiste wijze inhoud kunnen geven aan de toezichthoudende functie van aanwezige toezichthoudende organen (bijvoorbeeld de Raad van Commissarissen).

Het RHM werkt vanuit het onderstaande denkkader. Dit kader is voor het beleidsproces en de set beïnvloedende factoren uitgewerkt.

Figuur 7:



Het beleidsproces, het realisatieproces, het exploitatieproces en het evaluatieproces zijn als de controلفactoren bestempeld.

Het beleidsproces levert antwoorden op over, doelstellingen, product–marktcombinaties, de risicoanalyse, de kritische succesfactoren, relevante wet- en regelgeving, concepten, methoden en technieken, waarden en normen en de ICT strategie. De set beïnvloedende factoren, ook wel inrichtingscomponenten genoemd, geven invulling aan de organisatie en hebben betrekking op het bedrijfstype, de besturingsstijl, de concurrentiestrategie, de onderscheidende deskundigheden, leiderschapsstijl, organisatiecultuur en macht. De items uit het beleidsproces en de inrichtingscomponenten zijn de controlitems.

In paragraaf 2.5 worden de TCI archetypen verder gemodelleerd. Hiertoe wordt ook het toetsingskader uit de Governancecode geordend naar de 4 processen in de BCA. Uiteindelijk resulteert dit een viertal omschrijvingen van de corporatie archetypen.

De bestuurde corporatie staat voor een ideale corporatie waar een heldere strategie gevolgd wordt, met de juiste prestatie-indicatoren. Dit vertaalt zich in een transparante organisatie. In dit type corporatie is het duidelijk wat het doel is. Het realiseren van deze doelen kan op een transparante en effectieve wijze gevolgd worden.

De gestuurde corporatie is een organisatie, die stuurt op basis van een krachtige strategie zonder dat deze strategie vertaald is in bijbehorende prestatie indicatoren. Binnen de organisatie is een sterk gedeelde focus, die in combinatie met de heldere visie het dagelijks handelen stuurt.

De sturende corporatie richt zich voornamelijk op haar omgeving en laat hierdoor haar strategie en handelen sterk beïnvloeden. Het strategieproces is een meer passief proces, dat opkomend en van buitenaf wordt opgelegd.

De onbestuurbare corporatie heeft geen strategie en ook geen prestatie-indicatoren en dus geen basis om op te sturen. Een positieve vorm van deze corporatie is de meebewegende corporatie, een adhocratie. Deze organisatie is extreem gevoelig voor veranderingen in de context waarbinnen zij actief in is.

Het onderzoek, beschreven in hoofdstuk 3, is uitgevoerd door middel van enquêtes. De vragen zijn opgesteld na beoordeling van de toezichtpunten van de VTW, na raadpleging van een commissaris in de corporatiesector en met inbreng van de zienswijzen van studenten aan de RSM. Aan het onderzoek hebben vijf commissarissen deelgenomen. In hoofdstuk 4 zijn de onderzoeksdata gepresenteerd.

De analyse van de verzamelde gegevens levert de volgende conclusies op.

- Aan het onderzoek hebben zeer ervaren commissarissen deelgenomen (paragraaf 5.2).
- De commissarissen vinden zichzelf in control (paragraaf 5.3.1).
- De commissaris vindt zijn corporatie bij uitstek een bestuurd corporatie (paragraaf 5.3.2).
- Op basis van de TCI controlitems kwalificeren de corporaties zich overwegend als een gestuurd corporatie (paragraaf 5.3.3), met kenmerken van een sturende en een bestuurd corporatie.
- Nadere analyse van het verschil tussen het huidige beeld van de commissaris en het beeld op basis van TCI toont aan dat gemiddeld de grootste verschillen verklaard worden door de controlitems bedrijfstype, besturingsstijl en leiderschapstijl (paragraaf 5.4.1).
- Nadere beschouwing van de data leert dat er per commissaris andere controlitems een rol spelen, die het verschil tussen zijn huidige beeld en het beeld op grond van het TCI verklaren (paragraaf 5.4.2). Het TCI toont aan dat het huidige beeld van de commissaris over de controlsituatie afwijkt van het beeld van feitelijke situatie op controlitemniveau. Pas als de commissaris deze beelden met elkaar gelijk kan stellen, kan hij de ‘in control’ vraag beantwoorden.

6.2 Conclusie

De doelstelling van het onderzoek is het ontwikkelen van een eerste aanzet voor een toezichthouderscontrol instrument (TCI), ten behoeve van commissarissen bij woningcorporaties. De doelstelling is om met het TCI inzicht te krijgen in de mate van control op de toezichtvereisten, zoals geformuleerd in de Governancecode artikel III.1.6. en integraal opgenomen in paragraaf 2.4.b.

De doelstelling valt in twee onderdelen uiteen. Allereerst: Is het gelukt om een TCI te ontwikkelen of een eerste aanzet daartoe? En ten tweede: In welke mate voldoet dit TCI dan aan de toezichtsvereisten uit de Governancecode?

6.2.1 Het toezichthouderscontrol instrument

Het toezichthouderscontrol instrument (TCI) is gedefinieerd als een instrument aan de hand waarvan de toezichthouder de controlsituatie van een organisatie kan beoordelen en waarmee die situatie, op basis van het verkregen inzicht, kan worden bijgesteld.

De conclusie van dit onderzoek over het TCI is helder. Het TCI is inderdaad een instrument dat commissarissen inzicht geeft in de controlsituatie en waarmee gericht bijgesteld kan worden.

6.2.2 Toezichtsvereisten vanuit de Governancecode.

In paragraaf 2.2. zijn de toezichtvereisten als volgt gekoppeld aan de TCI factoren.

Figuur 8: schrijf in dit figuur Raad van Commissarissen, beleids- en realisatieproces (zie opmerkingen in H. 2)

Het toezicht van de raad van commissarissen ingedeeld op basis van de vier BCA processen
Beleid -en realisatieproces (engineeringproces) b de strategie en de risico's verbonden aan de activiteiten van de woningcorporatie; c de opzet en werking van de interne risicobeheersing- en controlesystemen;
Exploitatieproces a de realisatie van de doelstellingen van de woningcorporatie;
Evaluatieproces d het kwaliteitsbeleid e de kwaliteit van de maatschappelijk verantwoording als voorzien in hoofdstuk V; h het financiële verslaggevingsproces; g de naleving van toepasselijke wet- en regelgeving; h het risicomanagement en de interne beheersing van verbindingen.

Het TCI is sterk gefocust op het beleids-, het realisatie- en het exploitatieproces. Het evaluatieproces wordt wel met name geraakt op het gebied van verslaggeving (h). Indien er doelstellingen zijn afgesproken over de verschillende onderdelen in het evaluatieproces, dan vallen deze ook binnen de scope van het TCI. Het onderzoek heeft dit met de controlitems uit het evaluatieproces maar beperkt afgedekt. De conclusie is daarom dat deze doelstelling gedeeltelijk is gerealiseerd.

6.2.3 Voorlopige eindconclusie

De overall-conclusie is, dat het onderzoek aan haar doelstelling heeft voldaan en een TCI heeft ontwikkeld dat een eerste aanzet is voor een toezichthouderscontrol instrument (TCI), ten behoeve van commissarissen bij woningcorporaties.

De doelstelling om met het TCI inzicht te krijgen in de mate van control op de toezichtvereisten, zoals geformuleerd in de Governancecode artikel III.1.6. en integraal opgenomen in paragraaf 2.4.b., is gedeeltelijk gerealiseerd.

6.3 Aanbevelingen

De doelstelling van dit onderzoek is het ontwikkelen van een eerste aanzet van een toezichthouderscontrol instrument (TCI). De resultaten uit dit onderzoek zijn zeer hoopgevend. Maar een model in eerste aanzet laat vanzelfsprekend nog een aantal nader te onderzoeken onderwerpen over. In deze paragraaf worden deze onderwerpen voor nader onderzoek aanbevolen.

6.3.1 Aanbevelingen met betrekking tot de context

Dit onderzoek heeft de corporatiesector als uitgangspunt genomen. De basis van de controlfactoren uit het onderzoek is afgeleid van het Rabbit Hill model (RHM). Het RHM is een management- control systeem gericht op allerlei organisatietypen, ongeacht de sector waarin gewerkt wordt. Het toetsen van het TCI in andere sectoren is belangrijke een aanvulling op dit onderzoek. Hierbij kunnen wellicht ook andere eisen vanuit andere Governancecodes betrokken worden.

Het onderzoek is uitgevoerd onder commissarissen van verschillende corporaties. Wellicht geeft een TCI-onderzoek in één RvC een ander beeld, dan uit dit onderzoek is gebleken. En vullen de commissarissen elkaar aan tot een geheel zodat gezamenlijk een bij de controlitemen passend beeld over de controlsituatie gevormd wordt.

Het archetype onbestuurbare corporatie is in het onderzoek nauwelijks geraakt. Dit lijkt logisch omdat veronderstelt is dat dit type organisatie in de corporatiecontext niet voorkomt. Het is echter interessant om bij onderzoeken in andere sectoren te onderzoeken of dit type wel voorkomt en wat dit dan betekent voor de bestuurbaarheid van de organisatie en het toezicht hierop.

6.3.2 Aanbevelingen met betrekking tot de opzet van het onderzoek

Het RHM is als basis managementcontrolmodel gekozen voor de onderbouwing van het TCI. Wellicht zijn er modellen die bij nader inzien beter, of op onderdelen aanvullend, zijn op dit onderzoek.

Het onderzoek kan worden uitgebreid met een onderzoek naar de kwaliteit van de informatievoorziening. Dit wordt nu alleen vanuit de perceptie van de commissaris uitgevraagd en niet onafhankelijk getoetst. Ditzelfde geldt voor de houding van de bestuurder over de mate van informatieverstrekking. De commissaris toetst de bestuurder op grond van de informatie, die dezelfde bestuurder verstrekt. Dit agency probleem heeft in dit onderzoek nog geen plaats.

Het onderzoek dekt niet de hele controldefinitie af en gaat niet in op de vraag of de toezichthouder zich op een juiste wijze verantwoordt. Wellicht dat een vervolgonderzoek hierop kan inzoomen. Hetzelfde geldt voor de onderdelen uit de vereisten van de Governancecode Woningcorporaties, die niet allemaal of nog niet volledig worden geraakt. Dit zijn onder andere het kwaliteitsbeleid en de kwaliteit van de maatschappelijke verantwoording.

Het onderzoek heeft de eerste opzet en werking van het TCI getoetst. De eerste resultaten zijn positief, maar de omvang van het onderzoek is nog beperkt. Om het TCI beter te kunnen beoordelen en te kunnen verfijnen, is ook vervolgonderzoek nodig, gebaseerd op deze onderzoeksopzet.

Toezicht houden is mensenwerk. De competenties van de commissaris zijn van wezenlijk belang voor de uitvoering van goed toezicht. Niet iedereen is geschikt, om als commissaris goed toezicht uit te kunnen oefenen. Hierover zijn al diverse onderzoeken beschikbaar en zijn criteria voorhanden waaraan een goede toezichthouder moet voldoen. In het verlengde van dit onderzoek naar een toezichthouderscontrol instrument, is het wenselijk te onderzoeken in hoeverre het TCI kan bijdragen aan de invulling en uitvoering van goed toezicht door de individuele commissaris.

6.4 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is het onderzoek samengevat, is de eindconclusie getrokken en zijn aanbevelingen voor nader onderzoek gedaan. De resultaten bieden perspectief om aan de uiteindelijke doelstelling, een wetenschappelijk onderbouwd, breed gedragen controlsystemathiek beschikbaar te stellen voor de toezichthouder. En op deze manier bij te dragen aan de brede maatschappelijke behoefte op dit gebied.

Bijlage 1: Toezicht- en controlinstrumenten in de praktijk van een commissaris

De onderstaande opsomming is het resultaat van een inventarisatie van de toezicht- en controlinstrumenten van één commissaris, die toezicht houdt bij één corporatie.

Beschikbare instrumenten

Missie/Vissie

Ondernemingsplan

Financiële meerjarenbegroting gebaseerd op het strategisch voorraadbeheer

Jaarbegroting met deelbegrotingen op onderhoud, verkoop, investeringen en treasury

Corporatiestatuten

Directiestatuut

Investeringsstatuut

Treasurystatuut

Financieel beleidsplan

Reglementen Auditcommissie, remuneratiecommissie

Integriteitscode

Governancecode

Informatiebronnen

Uit de organisatie:

Jaarverslag/jaarrekening, kwartaalverslagen, begrotingen, (des)investeringsvoorstellen, projectevaluaties

Ondernemingsraad:

Eenmaal per jaar overleg

Derden:

Accountant, accountantsverslag en managementletter

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), borgingsruimte ten behoeve van nieuwe financieringen

Centraal fonds Volkshuisvesting (CFV), beoordeling weerstandsvermogen

Ministerie BZK, doelmatigheidsoordeel

Adviseurs, fiscalisten, risicomangers, ontwikkelaars e.d.

Kwaliteitslabels, KWH (kwaliteitscentrum voor wooncorporaties), GPTW (Great Place to Work)

Visitatie, eenmaal in de vier jaar verplicht

Huurdervereniging, eenmaal per jaar contact verplicht

Branche organisaties, lidmaatschap Vereniging Toezichthouders Woningcorporatie (VTW) en Aedes

Bijlage 2: Inventarisatie vragen RSM

Tijdens een college van de opleiding Master of Science in Management Consultancy hebben studenten en docenten tijdens een werkopdracht nagedacht en gediscussieerd over welke vragen zij zouden stellen aan de commissaris. Doel was te inventariseren hoe de commissaris in control probeert te zijn. Als achtergrondinformatie is een korte schets van het doel van het onderzoek gegeven en zijn de criteria uit de Governancecode artikel III.1.6 verstrekt. De terugkoppeling bevatte zowel deze vragen als een aantal criteria en nuancerings met betrekking tot het toezicht. Hieronder staat de opbrengst van deze werkopdracht samengevat. Dit is betrokken worden bij het formuleren van de vragen ten behoeve van het onderzoek.

Criteria en nuancerings

- Toezicht in een dynamische omgeving is complexer dan in een stabiele omgeving.
- In een dynamische, onzekere omgeving houd je toezicht via interactieve control methoden (afgeleid van Simons).
- De bestuurder of het management bevragen over hoe zij in control zijn vormt dan een belangrijk instrument.

Vragen aan de commissaris over:

- De mate van interactie met sleutelfunctionarissen (MT, controller e.d.) en met kritische partijen (klanten, leveranciers, financiers e.d.);
- Het inzicht in de kwaliteit van de top en senior management in de organisatie;
- De mate van interactie met het MT;
- Weten de mensen in de organisatie wat van hen verwacht wordt, zijn ze bereid om hieraan bij te dragen en kunnen ze het ook (afgeleid van Wiersma)?
- Hoe weet je dat je over alle informatie beschikt?
- Welke procesvragen stel je?
- Wat/wanneer laat je wat door externen (accountants, adviseurs e.d.) objectiveren?
- Wat bepaalt de kwaliteit van de organisatie?
- Hoe weet je dat de informatie betrouwbaar is?
- Wordt de informatie tijdig verstrekt?

Bijlage 3: Data analyse en corporatietypering

Analyse corporatie typering

Commissaris 1		c1 absoluut					c1 relatief				
Beeld obv context en besturing	b	g	s	o	totaal	b	g	s	o	totaal	
algemeen	45	23	24	11	103	43,7%	22,3%	23,3%	10,7%	100,0%	
levers of control	10	20	8	10	48	20,8%	41,7%	16,7%	20,8%	100,0%	
Totaal	55	43	32	21	151	36,4%	28,5%	21,2%	13,9%	100,0%	
Beeld obv controlitems		b	g	s	o	totaal	b	g	s	o	totaal
doelstellingen	61	57	3	3	124	49,2%	46,0%	2,4%	2,4%	100,0%	
bedrijfstype	0	26	6	4	36	0,0%	72,2%	16,7%	11,1%	100,0%	
besturingstijl	14	22	42	18	96	14,6%	22,9%	43,8%	18,8%	100,0%	
concurrentiestrategie										0,0%	
leiderschapsstijl	8	2	9	9	28	28,6%	7,1%	32,1%	32,1%	100,0%	
cultuur	12	18	6	8	44	27,3%	40,9%	13,6%	18,2%	100,0%	
Totaal	95	125	66	42	328	29,0%	38,1%	20,1%	12,8%	100,0%	

Commissaris 2		c2 absoluut					c2 relatief				
Beeld obv context en besturing	b	g	s	o	totaal	b	g	s	o	totaal	
algemeen	51	21	27	15	114	44,7%	18,4%	23,7%	13,2%	100,0%	
levers of control	20	18	8	0	46	43,5%	39,1%	17,4%	0,0%	100,0%	
Totaal	71	39	35	15	160	44,4%	24,4%	21,9%	9,4%	100,0%	
Beeld obv controlitems		b	g	s	o	totaal	b	g	s	o	totaal
doelstellingen	40	46	26	24	136	29,4%	33,8%	19,1%	17,6%	100,0%	
bedrijfstype	0	22	10	0	32	0,0%	68,8%	31,3%	0,0%	100,0%	
besturingstijl	26	26	16	24	92	28,3%	28,3%	17,4%	26,1%	100,0%	
concurrentiestrategie											
leiderschapsstijl	6	2	9	9	26	23,1%	7,7%	34,6%	34,6%	100,0%	
cultuur	12	8	16	6	42	28,6%	19,0%	38,1%	14,3%	100,0%	
Totaal	84	104	77	63	328	25,6%	31,7%	23,5%	19,2%	100,0%	

Commissaris 3		c3 absoluut					c3 relatief				
Beeld obv context en besturing	b	g	s	o	totaal	b	g	s	o	totaal	
algemeen	39	14	26	8	87	44,8%	16,1%	29,9%	9,2%	100,0%	
levers of control	14	14	6	0	34	41,2%	41,2%	17,6%	0,0%	100,0%	
Totaal	53	28	32	8	121	43,8%	23,1%	26,4%	6,6%	100,0%	
Beeld obv controlitems		b	g	s	o	totaal	b	g	s	o	totaal
doelstellingen	40	46	26	14	126	31,7%	36,5%	20,6%	11,1%	100,0%	
bedrijfstype	0	14	10	10	34	0,0%	41,2%	29,4%	29,4%	100,0%	
besturingstijl	18	31	33	12	94	19,1%	33,0%	35,1%	12,8%	100,0%	
concurrentiestrategie										0,0%	
leiderschapsstijl	4	4	6	6	20	20,0%	20,0%	30,0%	30,0%	100,0%	
cultuur	12	8	16	8	44	27,3%	18,2%	36,4%	18,2%	100,0%	
Totaal	74	103	91	50	318	23,3%	32,4%	28,6%	15,7%	100,0%	

Commissaris 4		c4 absoluut					c4 relatief				
Beeld obv context en besturing		b	g	s	o	totaal	b	g	s	o	totaal
algemeen		45	18	28	9	100	45,0%	18,0%	28,0%	9,0%	100,0%
levers of control		14	14	8	0	36	38,9%	38,9%	22,2%	0,0%	100,0%
Totaal		59	32	36	9	136	43,4%	23,5%	26,5%	6,6%	100,0%
Beeld obv controlitems		b	g	s	o	totaal	b	g	s	o	totaal
doelstellingen		48	56	16	6	126	38,1%	44,4%	12,7%	4,8%	100,0%
bedrijfstype		0	26	10	0	36	0,0%	72,2%	27,8%	0,0%	100,0%
besturingstijl		18	26	38	14	96	18,8%	27,1%	39,6%	14,6%	100,0%
concurrentiestrategie											
leiderschapsstijl		8	6	7	7	28	28,6%	21,4%	25,0%	25,0%	100,0%
cultuur		12	18	6	6	42	28,6%	42,9%	14,3%	14,3%	100,0%
Totaal		86	132	77	33	328	26,2%	40,2%	23,5%	10,1%	100,0%

Commissaris 5		c5 absoluut					c5 relatief				
Beeld obv context en besturing		b	g	s	o	totaal	b	g	s	o	totaal
algemeen		50	21	28	16	115	43,5%	18,3%	24,3%	13,9%	100,0%
levers of control		14	18	8	0	40	35,0%	45,0%	20,0%	0,0%	100,0%
Totaal		64	39	36	16	155	41,3%	25,2%	23,2%	10,3%	100,0%
Beeld obv controlitems		b	g	s	o	totaal	b	g	s	o	totaal
doelstellingen		68	44	10	8	130	52,3%	33,8%	7,7%	6,2%	100,0%
bedrijfstype		0	30	10	0	40	0,0%	75,0%	25,0%	0,0%	100,0%
besturingstijl		8	26	43	24	101	7,9%	25,7%	42,6%	23,8%	100,0%
concurrentiestrategie		0,01	0	0	0	0,01	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
leiderschapsstijl		8	6	8	8	30	26,7%	20,0%	26,7%	26,7%	100,0%
cultuur		16	10	18	6	50	32,0%	20,0%	36,0%	12,0%	100,0%
Totaal		100	116	89	46	351	28,5%	33,0%	25,4%	13,1%	100,0%

Bijlage 4: Overzicht gebruikte afkortingen

Bijlage 4: Overzicht gebruikte afkortingen		
Afkorting	Betekenis	Korte omschrijving
ABC	Activity Based Costing	ABC is een manier om indirecte kosten aan producten en diensten toe te wijzen.
Aedes	Belangenvereniging	Aedes behartigt als branchevereniging de belangen van woningcorporaties.
BBSH	Besluit Beheer Sociale Huursector	In het Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh) zijn de spelregels voor woningcorporaties uitgewerkt.
BCA	Balanced Control Approach	Theorie over de beheersing van organisaties waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat elke organisatie uniek is.
BSC	Balanced scorecard	De balanced scorecard (BSC) is een veelgebruikte techniek voor strategisch management en het behalen van langetermijn doelstellingen binnen organisaties.
BZK	Binnenlandse zaken	Ministerie van Binnenlandse zaken
CFV	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	Het CFV is een zelfstandig bestuursorgaan met als belangrijkste taken financieel toezicht houden op en saneren van woningcorporaties in Nederland.
COSO	The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission enterprise Risk Management	Comité dat aanbevelingen heeft gedaan en richtlijnen heeft aangegeven ten aanzien van interne controle en het gehele interne beheersingssysteem. COSO is een van de standaard referentiemodellen die door auditors worden gebruikt bij een onderzoek.
C.Q. of c.q.	casu quo	een Latijnse uitdrukking die gebruikt wordt als er iets nader gepreciseerd moet worden.
EFQM	European Foundation for Quality Management	Excellence Model is een business model, dat gericht is op het streven naar duurzame excellentie.
Etc	et cetera	enzovoorts
ICT	Informatie en communicatietechnologie	
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit	Het INK-managementmodel is een managementmodel en is bedoeld voor organisaties om een zelfevaluatie uit te voeren. Hiermee kan de volwassenheid van de organisatie worden bepaald en kunnen verbeterpunten worden geïdentificeerd. (gebaseerd op het EFQM model)
i.r.t.	in relatie tot	
ISB	Integrale Sturing en Beheersing	
ITIL	Information Technology Infrastructure Library	ITIL is ontwikkeld als een referentiekader voor het inrichten van de beheerprocessen binnen een ICT-organisatie en is geen methode of model, maar eerder een reeks van best practices en concepten.
KSF	Kritische succesfactoren	Een KSF is een kenmerk van de organisatie of van de omgeving dat essentieel is voor de levensvatbaarheid en het succes van die organisatie.
MC	Management Control	Het proces waarmee managers andere leden van de organisatie beïnvloeden om de strategie van de organisatie te implementeren
OR	Ondernemingsraad	OR is, namens de werknemers, een inspraak- en medezeggenschapsorgaan binnen een bedrijf.
PI	Prestatie-indicatoren	Indicatoren aan de hand waarvan de prestaties gemeten worden.
PMC	Product -marktcombinaties	Combinaties van producten en markten van een organisatie
RHM	Rabbit Hill Model	Management control instrument gebaseerd op integrale beoordeling van organisaties op basis van BCA
RSM	Rotterdam School of management	
RvC	Raad van Commissarissen	RVC heeft de taak om toezicht te houden op het beleid van de raad van bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap of stichting en de ondernemingen die daaraan verbonden zijn.
TCI	Toezichthouderscontrolinstrument	Instrument voor de toezichthouder om de controlsystematiek en -structuur van de organisatie te beoordelen en aan de hand hiervan bij te stellen.
VTW	Vereniging van Toezichthouders Woning corporaties	
W&R	Wet en regelgeving	
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw	Het WSW is hét onafhankelijke instituut dat optimale financiering van vastgoed in de publieke sector mogelijk maakt voor aangesloten instellingen

Overzicht van de geciteerde literatuur

- Aedes, VtW, 2011, Governancecode Woningcorporaties, ISBN 978 94 91 91008 07 8
- Ahaus en Diepman, 1998, Balanced Scorecards & Model Nederlandse Kwaliteit, Kluwer
Bedrijfstakinformatie (61 - 87)
- Barney, 1991, Firm Resources and Sustained Competitive Advantage, Journal of management
(17,1, 1991: 99-120)
- BBSH, Besluit Beheer Sociale Huursector, www.rijksoverheid.nl
- Blok, 2013 Beleisreactie op rapport Commissie Hoekstra, Brief aan Tweede Kamer der Staten
Generaal, gedateerd 26 maart 2013, kenmerk 2013-0000174795
- Breunese, De Vries, 2001, Strategic Control, het professionaliseren van intern toezicht
op strategievorming, Deventer, Kluwer ISBN 978 90 13 09823 5
- Goleman, 2000, Leiderschap dat resultaten oplevert, Holland Management Review 73 (35-49)
- Have, ten; Bour, Have ten, 1998, management is balanceren met strategie en prestatie -
indicatoren, Holland Belgium Management Review 60 (28-37)
- Hofstede, 1997, Allemaal Andersdenkenden - Omgaan met cultuurverschillen, Amsterdam:
uitgeverij Contact
- Hoogervorst, 2006, Corporate governance: zin en onzin, Holland Management Review 110 (46-
53)
- Kocks, 2001 Lesbrieff Integratie Sturing & Beheersing (ISB), De Rode Draad, Rotterdam, Eurac BV
- Leeuwen van, Simons, Toezicht en de maatschappelijke onderneming, Van Gorcum,
hoofdstuk 8 (119-150)
- Meulbroek, 2001, Total strategies for companywide risk control, Mastering Risk (67-73),
Volume 1: concepts, Financial Times, ISBN 0 273 65379 2
- Mintzberg, 2006, Organisatie Structuren, Pearson Benelux, Amsterdam ISBN: 978 90 430 1296 6
- Mintzberg, Ahlstrand, Lampel, 2011, Strategie Safari, Pearson Education Benelux,
Amsterdam ISBN: 9078-90 430 1770 1
- Mintzberg, Lampel, 1999, Wegen in strategievorming, Holland Management Review 65 (8-17)
- Monitoring Commissie, 2012, Corporate Governance Code (vierde rapport), www.mccg.nl
- Van der Moolen, Erents, van Vark, Commissaris bij een woningcorporatie: Toezicht op het
financieel beleid, 2008, VtW ISBN/EAN: 978 90 812392 2 6
- Pitcher, 1997, The Drama of Leadership, New York: John Wiley & Sons
- Porter, 1989, Concurrentievoordeel, Amsterdam / Antwerpen: Uitgeverij L.J. van Veen
- Shay, Rothaermel, 2000, Naar een veelzijdig en Dynamisch model voor concurrentiestrategie,
Holland Management Review 73 (8-23)
- Simons, 1995, Control in an Age of Empowerment, Harvard Business Review March April 1995
(80-88)
- Speklé, 2001, Explaining management control structure variety: a transaction cost economic
perspective, Accounting, organizations and Society 26 (419-441), Rotterdam: Pergamon
- Tracey, Wiersma, 1995, De discipline van marktleiders - kies uw klanten, verklein uw focus en
domineer uw markt, Schiedam: Scriptum Management.
- Ven, van de, 2008, Internebeheersing, Het Rabbit-Hill model, Hendrik Ido Ambacht
ISBN: 978 90 810 848 2 6
- Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties, 2013, VtW campagne Wij toetsen ons
toezicht, Website: www.vtw.nl
- Zutphen, van, 1994, Het COSO rapport, een vernieuwde kijk op het interne controleprobleem,
vera studiereeks, Actualiteiten in Accountancy 94/95 (79-93)

