



GOED WONEN, BREDER TOEZICHT

Gebruiker nog onvoldoende centraal in extern toezicht woonsector

Bij semipublieke organisaties is een goede verhouding tussen de interne en de externe toezichthouder van belang. De Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) beoogt dan ook goede samenwerking tussen intern en extern toezicht. Er bestaan echter grote verschillen tussen sectoren, zoals tussen onderwijs en wonen. Een paar praktijkdiscussies tonen aan dat té eenzijdige bevoegdheden bij de externe toezichthouder niet bevorderlijk zijn voor de maatschappelijke taakuitoefening van organisaties. Aan de hand van de ontwikkelingsgeschiedenis van het toezichtbeleid in de sectoren wonen en onderwijs, laten we zien dat geïntegreerd toezicht op financiën en kwaliteit nodig is om de maatschappelijke taak van semipublieke organisaties voorop te stellen. En dat er alternatieve keuzes te maken zijn in het ontwerp van het toezichtstelsel van woningcorporaties die de oriëntatie op de maatschappelijke taakuitoefening kunnen versterken.

Goos Minderman en Meike Bokhorst

Vrijwel alle organisaties – bedrijven, stichtingen verenigingen – hebben te maken met overheidstoezicht, omdat zij gesubsidieerd worden, publieke taken verrichten of belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen. Zo staan banken en pensioenfondsen onder het toezicht van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Onderwijs, zorg en volkshuisvesting kennen respectievelijk de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd, de Nederlandse Zorgautoriteit en de Autoriteit Woningcorporaties. Wat deze inspecties onderscheidt van andere overheidstoezichthouders zoals de Autoriteit Consument en Markt of de Belastingdienst is dat zij – in wisselende mate – bevoegdheden hebben die sterke invloed hebben op de bevoegdheden van het bestuur of de raad van commissarissen. Een deel van de bestuursbevoegdheden die normaliter bij een stichting zijn belegd bij bestuur of intern toezicht, zijn er in de semipublieke sector ‘uitgelicht’ en opgedragen aan een externe autoriteit. Zo kunnen organisaties niet zomaar bestuurders of toezichthouders benoemen als er een zogenaamde ‘fit & proper test’ is voorgeschreven. Soms heeft deze overdracht van bevoegdheden de vorm van een voorafgaande toestemming of het verplicht inwinnen van een – dwingend of dringend – advies (de zogenaamde ‘zienswijze’): feitelijk is de bewegingsruimte in die situaties erg beperkt en is de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming dus sterk verknoopt geraakt. Verplichte voorafgaande toestemming voor specifieke investeringen vormt een uitzondering op het basale zelfbeschikkingsrecht van stichtingsbesturen in het BW. Dat geldt ook voor de inrichting van de organisatie (bijvoorbeeld de controlfunctie), de goedkeuring ervan of de verplichting tot goedkeuring van begrotingen en meerjarenplannen. Meerdere instanties hebben dus bevoegdheden binnen een individuele instelling. Dat vergt goede samenwerking en afstemming in het belang van de maatschappelijke taak: in ieder geval de mogelijkheid om met elkaar goed overleg te kunnen voeren.

Het toezichtbeleid van de Autoriteit Woningcorporaties en de Inspectie van het Onderwijs

Sinds 1 juli 2015 is de *Autoriteit Woningcorporaties* (AW) – onderdeel van Inspectie Leefomgeving en Transport

(ILT) – actief als externe toezichthouder in de volkshuisvesting. De AW ziet toe op governance, rechtmatigheid, integriteit en bescherming van maatschappelijk gebonden vermogen.¹ De Autoriteit zet vooral in op preventief risicogericht toezicht en treedt zo nodig sanctionerend op. Voor interne toezichthouders geldt een meldplicht bij vermoedens van misstanden. De AW houdt ook toezicht op het stelsel door het maken van een jaarlijks sectorbeeld, door thematisch onderzoek en door toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Verder is de AW verantwoordelijk voor het verlenen van goedkeuringen, ontheffingen of zienswijzen die corporaties voor een aantal activiteiten en handelingen dienen aan te vragen. De bevoegdheid voor de scheiding van publieke en commerciële activiteiten (zogenaamde DAEB- en niet-DAEB), de zienswijzen geschiktheid en betrouwbaarheid voor bestuurders en commissarissen en de goedkeuring van verkoop van woningen en maatschappelijk vastgoed, is dus feitelijk aan de corporaties onthouden en ‘verknoopt’.

Parlementaire enquête

De AW zet het functioneren van de governance van instellingen centraal, omdat de parlementaire enquête dat als hoofdoorzaak van de tekortkomingen zag.² De Autoriteit ziet toezicht op governance als middel om vertrouwen in de sector te herstellen.³ Daarbij kijkt de AW hoe de checks and balances bij de corporaties georganiseerd zijn en hoe het intern toezicht werkt (spreekt men elkaar aan en corrigeert men elkaar). Dit toezicht op goed bestuur is enerzijds gericht op handhaving van wettelijke normen en is anderzijds gericht op het invulling geven aan good-governance-normen uit het toezichtkader. De autoriteit beoordeelt de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en toezichthouders en kijkt daarbij naar hun integriteit en gedrag. Ook gaat de autoriteit met bestuurders en toezichthouders in gesprek over het functioneren van hun checks and balances.

Naast risicogericht toezicht komt er ook meer reflectief toezicht tot ontwikkeling: “Toezicht op governance is niet zo zeer een kwestie van hard oordelen in termen van goed en fout, maar vooral een basis om met elkaar de dialoog aan te gaan om verder te verbeteren. Dit gezegd hebbende, zal de AW ingrijpen daar

waar de governance evident tekort schiet.”⁴ De AW gaat ervan uit dat er een lerende werking uitgaat van het terugkoppelen van bevindingen.

Opportunistisch

Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs is gebaseerd op de wet op het Onderwijstoezicht. In de jaren van de eeuwwisseling tot aan 2005 werd de relatie tussen onderwijsveld en overheid gedomineerd door de zogenaamde Schutte-problematiek: op forse schaal bleken scholen opportunistisch om te gaan met leerlingen- en studentengegevens.⁵ De daaruit voortvloeiende vertrouwenscrisis tussen minister en veld heeft diepe wonden geslagen, maar is in de daarop volgende jaren omgezet in een positief kritische dynamiek. Vanaf 2007 koos de inspectie voor meer risicogericht toezicht en kwam de focus op de kwalitatief zwakkere scholen te liggen. Vanaf 2008 werd het financieel toezicht onderdeel van de inspectie. Geleidelijk aan klonk er vanuit leraren en schoolbestuurders steeds meer kritiek op het uitdijende toezichtkader, de afvinklijsten, doorgeschoten verantwoordingscultuur en toezichtlasten. Vanaf 2012 klonk er een roep om kwaliteitsverhoging in het onderwijs en kregen ook de gemiddelde en bovengemiddelde scholen meer aandacht van de IvHO. De intentie was om scholen te stimuleren tot verbetering van prestaties. De beste scholen kunnen het predicaat ‘excellente school’ verdienen.

Effectief

Het risicogerichte toezicht is effectief gebleken, want er zijn veel minder zeer zwakke scholen.⁶ Maar de prestaties van de rest van het spectrum van scholen veranderde nauwelijks. Het risicogerichte toezicht leidde ook tot strategisch gedrag. Sommige scholen gingen bedenken hoe ze de inspectie om de tuin

konden leiden, bijvoorbeeld door zwakke leerlingen ziek te melden bij de Cito-toets. De inspectie ervoer een negatieve spiraal in de relatie met scholen. Inspecteurs merkten dat het bestaande toezicht uitgewerkt raakte en dat ze ‘bijziend’ werden van het eigen toezichtkader.

In 2014 markeerde de Wet Bisschop de autonomie van scholen jegens de inspectie. De minister van OCW publiceerde de nota ‘Toezicht in transitie’ waarin de inspectie de opdracht kreeg om niet langer alleen ‘risicogericht’ toezicht uit te oefenen, maar in de toekomst ook ‘kansengericht’ toezicht te houden. Dat betekent dat de inspectie niet alleen gericht is op het bewaken van de minimumkwaliteit, maar ook kwaliteitsprofielen opstelt om scholen te stimuleren om te werken aan een kwaliteitscultuur. Scholen kunnen mede op basis van een zelfevaluatie en gesprekken met stakeholders het inspectieoordeel ‘goed’ verwerven. Er volgden pilots, veldraadplegingen en internetconsultaties over het vernieuwde toezichtkader dat per 1 augustus 2017 van start ging, waarbij de predikaten onvoldoende, zwak, voldoende, goed of excellent mogelijk zijn. Besturen, scholen en leraren lijken overwegend positief zijn over het nieuwe toezichtkader en de aangepaste toezichtstijl.⁷ Wetenschappelijk onderzoek levert steun voor de beleidstheorie achter de nieuwe toezichtfilosofie dat een hoge mate van autonomie voor scholen in combinatie met het afleggen van publieke verantwoording leidt tot goede onderwijsresultaten.⁸

Grote verschillen in de onderwerpen van toezicht

De onderwerpen van toezicht verschillen sterk per toezichthouder en zijn ook heel verschillend belegd. Het volkshuisvestelijk toezicht is in de Woningwet 2015 decentraal belegd bij huurders en gemeenten, die jaarlijks prestatieafspraken maken met corporaties.

**WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK LEVERT STEUN VOOR DE
BELEIDSTHEORIE DAT EEN HOGE MATE VAN AUTONOMIE VOOR
SCHOLEN IN COMBINATIE MET HET AFLEGGEN VAN PUBLIEKE
VERANTWOORDING LEIDT TOT GOEDE ONDERWIJSRESULTATEN**

RISICOGERICHT TOEZICHT IN HET ONDERWIJS LEIDDE SOMS OOK TOT STRATEGISCH GEDRAG. SOMMIGE SCHOLEN BEDACHTEN HOE ZE DE INSPECTIE OM DE TUIN KONDEN LEIDEN

Dit is vormgegeven in een ‘samenwerking in een gezamenlijke woonvisie’ die we wet oplegt waardoor er interventies mogelijk zijn op het beleid van de corporatie.⁹ De AW is er vooral voor het financiële toezicht en hanteert ook een smal, financieel perspectief op doelmatigheid, waarbij niet naar doeltreffendheid wordt gekeken. Daarbij kijkt de AW naar de interne checks and balances en de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland naar de externe checks and balances. De AW maakt wel een sectorbeeld op van de financiële positie en prestaties van woningcorporaties, maar het ministerie van BZK maakt de staat van de volkshuisvesting op, waarin bredere ontwikkelingen en ook de eigen visie van de minister staan.

In de wetgeving van de Inspectie van het Onderwijs staat het toezicht op onderwijskwaliteit centraal. Sinds 2008 heeft de inspectie ook het financiële toezicht toegewezen gekregen, waardoor het integraal toezicht kan houden. Ook in het onderwijs zijn de gemeenten steeds vaker samenwerkingspartners voor de toezicht-

houder, vooral op het gebied van financiële continuïteit. De IvhO heeft dus een ander mandaat dan de AW. In onderstaande tabel geven wij aan welk onderwerp van toezicht is belegd bij de betreffende toezichthouder (met wetsartikel) en waar dat anders is geregeld.

Alternatieve keuzes in het ontwerp van het toezichtstelsel van woningcorporaties

De vraag is nu welke vormen van toezicht bijdragen aan de maatschappelijke waarde die de sector beoogt te creëren: goed onderwijs en wonen. Dat is geen eenvoudige vraagstelling, maar uit het overzicht blijkt al dat het rekening houden met het gebruikersperspectief – wél is opgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs, maar niet aan de Autoriteit Woningcorporaties. Dat betekent dus dat er een belangrijk maatschappelijk thema in het overheidstoezicht niet op tafel komt: de AW richt zich op het functioneren van corporaties en de Inspectie op het belang van de leerling. Ook de kwaliteit

Toezicht op	Volkshuisvesting (Woningwet 2015)	Onderwijs (Wet op het onderwijstoezicht)
Financieel toezicht rechtmatigheid	AW (artikel 61, lid 2a)	IvhO en OCW (artikel 1 a en b)
Financieel toezicht doelmatigheid	AW (artikel 61, lid 2d)	IvhO (in combi met gemeenten) (artikel 1 c)
Financiële continuïteit	AW (artikel 61, lid 2c)	BZK + AW (artikel 61, lid 3c)
Kwaliteit vd dienstverlening (technisch/objectief/benchmark)	Gemeenten	IvhO (artikel 1,b ten eerste)
Kwaliteit van governance (bestuur/toezicht/stakeholders)	AW (artikel 61, lid 2b)	IvhO (artikel 1 b ten eerste)
Stelsel (reflectief, “de staat van het veld”)	BZK + AW (artikel 61, lid 3c)	IvhO (artikel 1 b ten eerste)
Gebruikersperspectief (leerling, huurder of patiënt centraal)	-	IvhO (artikel 11 lid 2)

ER LIJKEN TWEE VERSCHILLENDE SYSTEMEN VAN TOEZICHT TE ZIJN: INTEGRAAL FINANCIËEL EN KWALITEITSTOEZICHT DOOR DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS EN EEN VERSIE VAN DE AUTORITEIT WONINGCORPORATIES DIE GEFOCUST IS OP GOVERNANCE, FINANCIËN, RECHTMATIGHEID EN INTEGRITEIT

van de taakuitvoering – bijvoorbeeld goed en veilig wonen – is niet aan de AW opgedragen. Ook op dit vlak ontbreekt dus toezicht op de maatschappelijke waardecreatie in het centrale overheidstoezicht: dat wordt in de wetgeving weliswaar opgelost door de opgelegde samenwerking met huurders en gemeenten, maar die vullen dat zeer verschillend in en staan in een met een andere – complexe – verhouding en dynamiek. Er lijken dus twee verschillende systemen van toezicht te zijn: integraal financieel en kwaliteitstoezicht door de IvhO en een op versie van de AW die gefocust is op governance, financiën, rechtmatigheid en integriteit. In de praktijk betekent dat men ook inderdaad andere discussies voert:¹⁰

- In beide sectoren bestaan er uitgaven die niet *rechtmatig* zijn omdat zij niet tot de wettelijke taak behoren, maar waar de instelling meent die toch te moeten doen voor de goede invulling van hun taak: bijvoorbeeld het inschakelen van maatschappelijk werkers in probleembuurtten door de corporatie en het bundelen van uitgaven van twee scholen voor één kind dat anders in het onderwijssysteem tussen wal en schip valt. Beide uitgaven zijn verboden. De discussie met de Inspectie van het Onderwijs gaat dan in beginsel over het belang van het kind en hoe de uitgaven (op den duur) weer binnen de wetgeving kunnen worden gebracht. De discussie met de AW beperkt zich tot de rechtmatigheid: de corporatie kan zich dus niet op de maatschappelijk relevantie beroepen.
- Als de kwaliteit in het geding is (kwalitatief slechte opleidingen bij een ROC of een integrale aanpak van en wijk waarbij ook koopwoningen of andere activiteiten een rol spelen) zien wij eenzelfde mechanisme: bij het onderwijs staat de kern van de

taak centraal (goed onderwijs voor de leerlingen), bij de corporatiesector het functioneren van de corporatie en de rechtmatigheid.¹¹

- *Doelmatigheidsvraagstukken* komen ook anders in discussie: binnen de sociale huisvesting speelt de vraag of het verstandig is om in Groningen alle oude corporatiewoningen te versterken, of dat duurzame nieuwbouw een betere optie is. Dit onderwerp is moeilijk in de huidige toezichtrelatie te voeren. In het onderwijs ontstaat dit type gesprek wel: bijvoorbeeld over de vraag of een kleine school grote investeringen mag doen die gebaseerd zijn op (heel gunstige) inschattingen van de toekomst of dat een brede visie op de regio nodig is. Wat in de praktijk de beste besteding van middelen is, is niet altijd op voorhand duidelijk, maar deze gesprekken zouden wel een plek moeten vinden in het contact tussen instelling en toezichthouder: in het onderwijs gebeurt dat wel gebeurt en in de corporatiesector niet.

Conclusie

Als het toezicht verdeeld is over meerdere partijen, is het voor de instelling ingewikkelder om de integrale discussie over de maatschappelijke taak te voeren. De wetgever heeft die integrale taak niet aan de AW opgedragen, maar ten dele in een samenwerkingsvorm bij de gemeenten en huurders belegd. De financiële toezichtstaak van de AW kan in de praktijk de discussie met de gemeente over de maatschappelijk taakuitoefening van corporaties aardig dwarsbomen. Als de politiek wil dat het perspectief van de gebruiker en de maatschappelijke taak van de organisatie meer centraal komen te staan in de toezichtrelatie, dan zijn de voorwaarden daarvoor in de corporatiesector nog

niet goed geregeld. Bij de evaluatie van de woningwet zou daarom overwogen kunnen worden om de AW ook te laten reflecteren op huurdersbelangen en maatschappelijke waardecreatie. Dat kan ook op basis van informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies van gemeenten. Het voortbouwen op het decentrale toezicht en mogelijk aanvullen daarvan door de AW is een punt van overweging. Nu de AW het vertrouwen tussen de corporatiesector en de overheid heeft hersteld, is het tijd om de discussie weer te richten op waar het in de sector echt overgaat: goed wonen voor iedereen.

Noten

- 1 Autoriteit woningcorporaties (2017) Jaarverslag 2016 Autoriteit woningcorporaties.
- 2 www.ilent.nl/onderwerpen/toezicht-autoriteit-woningcorporaties/documenten/formulieren/2016/09/21/contouren-van-het-toezicht-aw
- 3 www.ilent.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/toezicht-op-governance-aw
- 4 Autoriteit woningcorporaties (2017) Toezicht op governance, p. 15.
- 5 Commissie Schutte (2004) Eerlijk delen. Onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het Hoger onderwijs en het Middelbaar beroepsonderwijs.
- 6 OCW (2014) 'Toezicht in transitie'
- 7 Inspectie van het Onderwijs (2016) Naar vernieuwd toezicht. Afsluitende rapportage pilots en raadplegingen stimulerend en gedifferentieerd toezicht.
- 8 Webbink, D, Wolf, I., Woessmann, L., Elk, R.van, Minne, B. en M. van der Steeg, 2009, Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie, CPB Document 187, OECD (2011), Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education, OECD Publishing.
- 9 Het maken van die prestatie-afspraken is niet verplicht, omdat de minister de huurders en gemeenten niet kan dwingen (ontbreken van doorzettingsmacht). In het geval van een geschil kunnen partijen zich melden bij een onafhankelijke commissie (Dekker).
- 10 Voor een uitgebreidere weergave van de onderstaande voorbeelden verwijzen wij naar het essay op de site van de VTW: https://www.vtw.nl/data/media/files/2div-Paper_VTW_20171005-2_gm.pdf.
- 11 Zie voor voorbeelden de tekst in de voorgaande noot.

Over de auteur

Goos Minderman is hoogleraar public Governance, initiatiefnemer van de denktank 'The Midfield' en voorzitter van de raad van commissarissen van Parteon (Zaanstreek), Volkshuisvesting Arnhem en Vooruitgang (Sassenheim). Meike Bokhorst is senior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en onderzoeker bij de Universiteit Utrecht. Zij heeft eerder meegewerkt aan onderzoek en publicaties op het gebied van toezicht in de semipublieke sector. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en een beknopte weergave van een essay dat in oktober 2017 is geschreven voor de VTW (www.vtw.nl/nieuws/essay-over-de-maatschappelijk-meerwaarde-van-toezicht-op-woningcorporaties)

