

Toeziichts- en toetsingskader Raad van Commissarissen Oosterpoort

Besproken in de RvC vergadering van 1 oktober 2018

Vastgesteld directeur-bestuurder d.d. 25 oktober 2018

Goedgekeurd in de RvC vergadering van 12 november 2018

Inleiding

Oosterpoort heeft sinds 2014 een 'Toeziichts- en toetsingskader' waarin de uitgangspunten zijn vastgelegd die de Raad van Commissarissen hanteert bij het uitoefenen van zijn toezichtstaak. In 2015 is de nieuwe Woningwet van kracht geworden, waarna ook binnen Oosterpoort talrijke beleidsdocumenten en reglementen zijn geschreven of aangepast teneinde te voldoen aan de eisen en verwachtingen die uit deze nieuwe wet voortvloeien. In 2018 werd geconstateerd, ook door de visitatiecommissie, dat het Toeziichts- en toetsingskader aan herziening toe was. Dat was aanleiding om deze nieuwe versie te ontwikkelen. Hierbij wordt enerzijds aangesloten bij wat de Vereniging van Toezichthouders van Woningcorporaties (VTW) hierover heeft geschreven, anderzijds bij de eigen opvattingen van de Raad van Commissarissen en het Bestuur van Oosterpoort.

Een belangrijk uitgangspunt was en is, dat er een duidelijk onderscheid is tussen het 'Toezietskader' en het 'Toetsingskader'.

Het Toezietskader beschrijft de formele kant van het toezicht houden, oftewel de regels van het spel en de rollen. Dit is vooral gebaseerd op de wet met bijbehorende regelingen en op het Reglement van de Raad van Commissarissen, maar ook op de visie die de Raad van Commissarissen en het Bestuur hierover in de afgelopen jaren gezamenlijk hebben ontwikkeld. Het Toetsingskader omvat de inhoudelijke kant van het toezicht houden en de ijkpunten aan de hand waarvan de Raad van Commissarissen de ontwikkeling van het beleid en het functioneren van het bestuur beoordeelt.

Het Toeziichts- en Toetsingskader heeft uiteraard talrijke verbindingen met andere documenten, zoals statuten, reglementen, beleidsdocumenten, rapportages en jaarverslagen. Het stuk moet gezien worden als een samenvattende schets van de uitgangspunten die bij het toezichthouden worden gehanteerd.

Het is duidelijk dat een stuk over toezicht en toetsing tegelijkertijd veel zegt over het samenspel van Bestuur en Raad van Commissarissen. Het past geheel in deze bestuurlijke relatie, dat het Toeziichts- en Toetsingskader wordt vastgesteld door het Bestuur en wordt goedgekeurd door de Raad van Commissarissen.

Toezicht houden: hoe werkt dat?

De Raad van Commissarissen doet vooral drie dingen:

- de raad fungeert feitelijk als de 'werkgever' van de bestuurder, dus neemt besluiten inzake benoeming, ontslag, honorering en voorwaarden waaraan de bestuurder moet voldoen;
- de raad 'houdt toezicht', wat vertaald wordt in de bevoegdheid om aan met name genoemde beleidsvoorstellen goedkeuring te kunnen verlenen of te onthouden;
- de raad fungeert als 'klankbord' voor de bestuurder, ten eerste omdat het zinvol is de deskundigheid in de raad aan te boren en te benutten, ten tweede om te zorgen dat de goed te keuren beleidsstukken niet als een grote verrassing bij de vergaderstukken terechtkomen.

De bevoegdheden en de wijze van besluitvorming zijn vrij nauwkeurig omschreven in de Statuten, het Reglement Raad van Commissarissen, het Bestuursreglement, de reglementen van de Auditcommissie en de Remuneratiecommissie, het Reglement Financieel Beleid en Beheer, het Treasurystatuut en het Investeringsstatuut. Ook zijn er regels vastgesteld en afspraken gemaakt over de informatievoorziening.

Visie op toezicht houden

Omdat de bestuurder bestuurt en de Raad van Commissarissen niet, is het van belang dat de rolverdeling tussen beide organen duidelijk is. Dat kan op een vrij simpele manier door te zeggen dat de Raad van Commissarissen aan het begin van een beleidsperiode (begrotingsjaar) de plannen van de bestuurder goedkeurt en hem aan het eind van de periode 'afrekent' op de behaalde resultaten. De realiteit is anders. De beide organen zijn het hele jaar met elkaar in gesprek en dialoog. Naast goedkeuren en controleren worden veelvuldig interne en externe ontwikkelingen besproken, worden plannen besproken die 'nog niet af zijn', wordt informatie uitgewisseld over onvoorziene problemen, enzovoort.

Het is opmerkelijk dat in het publieke domein veelal een scherpe afbakening van rollen (besturen versus toezichthouden) wordt bepleit, terwijl in het bedrijfsleven de trend juist gaat in de richting van toenemende verbinding van deze rollen. Dat heeft te maken met de noodzaak om voldoende slagvaardig in te kunnen spelen op een dynamische omgeving, iets wat voor woningcorporaties evenzeer geldt.

Een ander eenvoudig uitgangspunt - dat voortvloeit uit het principe dat de bestuurder verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid - is dat de Raad van Commissarissen geen bevoegdheden heeft ten aanzien van de inrichting en het functioneren van de werkorganisatie.

Ook dit uitgangspunt is te simpel.

Oosterpoort heeft een vergaande vorm van ketensamenwerking ontwikkeld, en het is ondenkbaar dat dat gebeurt zonder dat de Raad van Commissarissen weet hoe het in elkaar zit, hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld, hoe de geldstromen lopen, hoe omgegaan wordt met vertrouwelijke informatie, en hoe de prestaties zichtbaar worden gemaakt. De Samenwerkingsovereenkomst Ketensamenwerking en de Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) behoeven dan ook goedkeuring van de Raad van Commissarissen. Andere documenten zoals de Jaaropdracht Ketensamenwerking en de trimesterrapportages komen ter informatie en bespreking op de agenda.

Ook ten aanzien van de eigen werkorganisatie van Oosterpoort geldt, dat de Raad van Commissarissen moet kunnen zien dat de organisatie competent is en dat zij voldoet aan gangbare eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat geldt des te meer omdat Oosterpoort streeft naar een werkorganisatie die flexibel is en waar medewerkers eigen verantwoordelijkheid nemen en dragen. Dit wordt aangeduid als de verschuiving van 'richten - inrichten - verrichten' naar 'richten - verrichten - inrichten'. De inrichting van de organisatie en de taken van de medewerkers zijn meer een uitvloeisel van het werk dat gedaan moet worden dan omgekeerd. De Raad van Commissarissen moet wel - in ieder geval op hoofdlijnen - kunnen beoordelen dat dit op een verantwoorde manier werkt.

Wat is nodig om goed toezicht te houden?

Om het beleid zowel vooraf als achteraf te kunnen beoordelen ontvangt de Raad van Commissarissen talrijke documenten, zoals de strategische koersnota, de jaarlijkse Kaderbrief, het bod aan de gemeenten, de prestatieafspraken met de gemeenten, de (meerjaren)begroting, de portefeuillestrategie, investeringsvoorstellen, trimesterrapportages, het jaarverslag, documenten over de aanpak binnen en de resultaten van de ketensamenwerking, rapportages van de accountant, beoordelingsbrieven van WSW en Aw, de aanpak van het risicomanagement en de resultaten van de interne controle en audits.

In dit verband is ook van belang dat de Raad van Commissarissen onafhankelijke informatie vraagt en ontvangt van de controller, en voor de organisatie van de eigen werkzaamheden terzijde gestaan wordt door de bestuurssecretaris. Deze twee functionarissen kunnen onafhankelijk rapporteren aan de Raad van Commissarissen en zij kunnen niet benoemd of ontslagen worden zonder goedkeuring van de Raad van Commissarissen.

De accountant wordt benoemd door de Raad van Commissarissen, de Auditcommissie vergadert regelmatig met de accountant, en ook de voltallige Raad van Commissarissen overlegt jaarlijks met de accountant in afwezigheid van de bestuurder.

De Raad van Commissarissen heeft ook met een bepaalde regelmaat contact met externe stakeholders, zoals gemeentebesturen, zorginstellingen, huurders, de Ondernemingsraad, de personeelsleden van Oosterpoort en de ketenpartners. Daarnaast zoeken en vinden zij informatie op landelijke bijeenkomsten, in hun eigen lokale en landelijke netwerken en in schriftelijke of digitale informatiebronnen. Ook maakt de Raad van Commissarissen elk jaar een rondrit langs enkele projecten om met eigen ogen te kunnen zien en met betrokkenen te kunnen praten over de concrete kwesties die daarbij aan de orde komen.

Tot slot weet de Raad van Commissarissen zich gebonden aan de Woningwet en daarmee samenhangende regelingen, wetgeving over honorering, eisen die gesteld worden door de Autoriteit woningcorporaties en het WSW, eisen die betrekking hebben op de verslaglegging en de accountantscontrole, enzovoort.

In de inleiding is onderscheid gemaakt tussen een Toezichtskader en een Toetsingskader. Deze worden hieronder uitgewerkt.

Het Toezichtskader

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- onze principes
- de formele bouwstenen van het Toezichtskader
- onze rolopvatting.

Onze principes

Woningcorporaties moeten zich sinds het van kracht worden van de nieuwe Woningwet (2015) scherper richten op hun kerntaken en nog meer dan voorheen open en transparant zijn over hun activiteiten. Daarnaast daagt de nieuwe Governancecode (2015) de corporaties uit om opnieuw na te denken over hun bestuurlijk functioneren en de rol en het functioneren van de Raden van Commissarissen. Wij besteden hier voortdurend aandacht aan, zowel in reguliere vergaderingen als in de jaarlijkse Zelfevaluatie.

De Raad van Commissarissen onderschrijft de vijf principes van de Governancecode:

- onze waarden en normen passen bij de maatschappelijke opdracht van Oosterpoort;
- wij zijn aanspreekbaar en leggen zowel uit eigen beweging als na vragen van anderen verantwoording af;
- wij toetsen onze geschiktheid om onze taak goed uit te kunnen oefenen;
- wij streven naar een open en doelmatige dialoog met belanghebbenden, zoals de huurders, de gemeenten en de zorginstellingen;
- wij besteden alle benodigde aandacht aan de beheersing van risico's die aan de activiteiten van Oosterpoort zijn verbonden.

De formele bouwstenen

De formele bouwstenen van het Toezichtskader zijn uitvoerig omschreven in de Woningwet met de bijbehorende regelingen, de WNT (Wet Normering Topinkomens), de Governancecode woningcorporaties, de Statuten van Oosterpoort, het Bestuursreglement, het Reglement Raad van Commissarissen, de Profielschets Raad van Commissarissen, de reglementen van de commissies, het Reglement financieel beleid en beheer, het Treasurystatuut, het Investeringsstatuut, de samenwerkingsovereenkomsten met de ketenpartners en de huurdersbelangenvereniging Woonbelang, het RVB (Resultaten,

Verantwoordelijkheden, Bevoegdheden)-schema, de regelingen met betrekking tot de verslaglegging, en verschillende andere documenten.

De Raad van Commissarissen stelt zich ook regelmatig de vraag of iedereen nog voldoende op de hoogte is van de regelingen en eventuele veranderingen. Onderlinge informatie-uitwisseling hierover, de zelfevaluatie en het deelnemen aan landelijke bijeenkomsten helpen om deze kaders naar behoren te kennen en toe te passen.

Onze rolopvatting

De Raad van Commissarissen ziet zichzelf als een orgaan dat kritisch en onafhankelijk het functioneren en het beleid van de bestuurder volgt, daar waar nodig indringende en scherpe vragen stelt, let op de consistentie van het beleid, en voortdurend de effectiviteit en continuïteit van de onderneming in de gaten houdt, met altijd de visie en missie van de organisatie voor ogen. De raad ziet het als zijn taak om vooruit te kijken, naar de maatschappelijke context te kijken, mee te denken met de bestuurder, hem argumenten te geven om het beleid op deze of gene manier aan te scherpen, om de consistentie te vergroten, en om de verbinding tussen de strategische uitgangspunten en het concrete beleid zo sterk mogelijk te maken.

Zoals uit de visie op toezichthouden kan worden afgeleid is de Raad van Commissarissen van Oosterpoort geen voorstander van een al te strikte scheiding tussen de zogenaamde 'toezichthoudende rol' en de 'sparring-rol'. Die scheiding wordt vaak bepleit met het oog op de vereiste onafhankelijkheid van de Raad van Commissarissen en de duidelijkheid van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Aan deze twee punten wil de raad zeker geen afbreuk doen, maar een scherpe scheiding tussen toezicht houden en meedenken doet toch gekunsteld aan. De interactie tussen bestuur en Raad van Commissarissen is een dynamisch proces, waarin beide rollen met elkaar verbonden zijn. Uiteraard moet de Raad van Commissarissen bewaken dat er geen verwarring van rollen optreedt. Wij doen dat door regelmatig over onze rol en positie en handelen te reflecteren, intern en extern.

De Raad van Commissarissen is voor de informatievoorziening over bestuur en beleid voor een groot deel afhankelijk van de bestuurder, en vertrouwt er dus op dat die informatievoorziening correct, waarheidsgetrouw en volledig is. Ook de accountant en de controller houden een oog op de correctheid van de informatie die bij de Raad van Commissarissen op tafel komt. Als de raad in de stukken of in de vergaderingen niet alle informatie aantreft die hij zou willen hebben, dan vraagt hij daar om. De raad gaat ook zelf actief op zoek naar relevante informatie.

De Raad van Commissarissen bewaakt zelf ook voortdurend of de communicatie met de bestuurder naar behoren verloopt en of het bestaande vertrouwen in stand blijft. Met andere woorden: het vertrouwen is essentieel, het vertrouwen bestaat, maar er moet ook op gelet worden dat het blijft bestaan.

Voor een goed samenspel tussen bestuurder en Raad van Commissarissen is het van belang om de consensus over de fundamentele visies en beleidskeuzes te bewaken. Zonder die consensus werkt het niet. Die fundamentele consensus is bij Oosterpoort in voldoende mate aanwezig, maar het is ook van belang regelmatig te toetsen of dat nog zo is.

Sinds een aantal jaren besteedt de Raad van Commissarissen systematisch aandacht aan het thema 'integriteit', om te kunnen garanderen dat de middelen voor de volkshuisvesting besteed worden aan datgene waarvoor ze bedoeld zijn en de corporatie intern en extern het vertrouwen krijgt dat zij nodig heeft en verdient.

Ten slotte heeft de Raad van Commissarissen ook een taak en rol ten opzichte van andere actoren. De raad is van mening dat zij open moet staan voor en moet luisteren naar externe belanghouders, zoals huurders, gemeenten, zorginstellingen, ketenpartners en andere relevante

partijen, maar dat zij ook voor deze partijen zichtbaar en toegankelijk moet zijn om waar dat gewenst wordt het beleid en de gang van zaken bij Oosterpoort toe te lichten.

Het Toezichtskader geeft dus aan op welke manier toezicht gehouden moet worden. Aan dit kader toetsen wij ook ons eigen functioneren. Wij zorgen dat de Raad van Commissarissen zelf voldoet aan de eisen die daar tegenwoordig aan worden gesteld. Dat betreft de samenstelling van de raad, het ontwikkelen van de eigen competenties, de inzet, de honorering, het voldoen aan de eisen van de Woningwet en de Governancecode. We hebben een Profielschets die de vereiste kwaliteiten van commissarissen en van de raad als geheel beschrijft, en die steeds actueel wordt gehouden. We hebben een Reglement Raad van Commissarissen waarin de eisen en randvoorwaarden die aan ons functioneren worden gesteld en onze werkwijze uitvoerig worden beschreven.

Wij bespreken deze onderwerpen waar nodig, bij de jaarlijkse Zelfevaluatie, en bij een jaarlijks 'Benen-op-tafel-gesprek' waarin vrijuit zonder agenda gesproken kan worden over alles wat bestuur en toezicht betreft.

Het Toetsingskader

Het is evident dat voor het vervullen van bovenomschreven rollen een zo helder mogelijk toetsingskader wenselijk is. Het gaat hierbij om de inhoudelijke criteria en de procedurele en administratieve eisen waaraan het beleid en de beleidsuitvoering worden getoetst.

Maar hier past direct al een waarschuwend woord. Het beleid is dynamisch en het toetsingskader als geheel kan dus geen strak en formeel bureaucratisch kader van normen en criteria zijn. Op onderdelen kan dit wel. Dit is geen vrijbrief voor vaagheid. De toetsingscriteria moeten zo scherp mogelijk geformuleerd worden, maar er zijn grenzen aan de hardheid van de criteria. Het gezonde verstand is evenzeer belangrijk.

De VTW maakt onderscheid tussen twee hoofdterreinen binnen een toetsingskader: de besturing en de beheersing. Met 'besturing' wordt bedoeld: datgene wat de corporatie tracht te bereiken, voor wie en hoe. Met 'beheersing' wordt bedoeld: het in control blijven.

Deze terminologie heeft als nadeel dat wat hier 'besturing' wordt genoemd veel minder is dan datgene wat de bestuurder doet (en dat is 'besturen'). Het kan ook verwarrend zijn dat de Raad van Commissarissen 'kaders' gebruikt om het beleid te toetsen, maar ook de kaders zelf - althans gedeeltelijk - beoordeelt en goedkeurt. En goedgekeurd beleid is weer een kader voor een volgende beleidsronde.

Daarom werken wij niet met de tweedeling 'besturingskaders' versus 'beheersingskaders', maar maken wij in ons toetsingskader onderscheid tussen drie invalshoeken:

- wij toetsen het beleid zelf: is het inhoudelijk goed beleid?
- wij toetsen de beleidsuitvoering: wordt bereikt wat beoogd was?
- wij toetsen de beheersing: wordt de beleidsuitvoering goed gemonitord, wordt voldaan aan formele en financiële criteria, procedures en eisen, waaronder correcte verantwoording?

Wij toetsen het beleid

Getoetst moet worden of het beleid verstandig is, consistent en in overeenstemming met afgesproken of voorgeschreven criteria. Hierbij gaat het in eerste instantie om de missie en de strategie van Oosterpoort: naar welke stakeholders richten wij ons vooral? Hoe kiezen wij in het speelveld DAEB/niet-DAEB? Hoe definiëren wij onze doelgroepen? Welke prioriteiten stellen wij in onze portefeuillestrategie? Hoe richten wij de samenwerking met onze ketenpartners in? Wat zijn de uitgangspunten van ons financiële beleid? Hoe richten wij ons risicomanagement in? Is dit alles in overeenstemming met wet- en regelgeving?

De beoordeling van deze beleidszaken gebeurt aan de hand van eerdere strategische keuzen, ontwikkelingen in de omgeving, wetgeving, de wensen van stakeholders, en dergelijke.

Documenten die op dit niveau bij Oosterpoort een rol spelen zijn bijvoorbeeld de Strategische Koersnota, de Portefeuillestrategie, het Reglement Financieel Beleid en Beheer, het Treasurystatuut, de Samenwerkingsovereenkomst ketensamenwerking 2018-2021, de Woonvisies van de gemeenten, de Meerjarenbegroting en het Risicomanagement-beleid.

Keuzen op dit algemene vlak vormen weer de kaders voor meer specifiek beleid. Zoals de prestatieafspraken met de gemeenten, waaronder het huurbeleid, de Kadernota, de Kern- en Complexplannen, het Jaarplan en de Jaarbegroting, de Jaaropdracht ketensamenwerking en specifieke Investeringsvoorstellen.

Wij toetsen de beleidsuitvoering

De kaders voor het toetsen van de beleidsuitvoering zijn op de eerste plaats de eerder genoemde beleidsdocumenten. Maar het gebeurt regelmatig dat beleid niet precies zo wordt uitgevoerd als oorspronkelijk de bedoeling was. Er kunnen vertragingen optreden, er kunnen koerswijzigingen gewenst of reeds uitgevoerd zijn, budgetten kunnen onderschreden of overschreden worden.

Het niet of niet geheel bereiken van doelen wil nog niet zeggen dat het bestuur niet 'in control' is. Er kunnen goede redenen zijn waarom voorgenomen beleid niet geheel is uitgevoerd. Daarom is het toezien op de beleidsuitvoering niet hetzelfde als het toezien op de beheersing.

Naast het eerder geformuleerde beleid zijn de trimesterrapportages en voortgangsrapportages de voornaamste informatiebron om te kunnen toetsen of de beleidsvoornemens ook inderdaad gerealiseerd zijn of worden. De rapportages hebben betrekking op algemene beleidsthema's (zoals de ketensamenwerking), de klantgerichte processen, financiële en organisatorische beleidsuitvoering van Oosterpoort, de stand van projecten en - afzonderlijk - de realisatie van het voorgenomen werk door de ketenpartners.

Wij toetsen de beheersing

Enerzijds gaat het hier om de deugdelijkheid van de systemen die nodig zijn om de beleidsuitvoering te kunnen monitoren en beoordelen, anderzijds om het werken met deze systemen en de uitkomsten daarvan.

De systemen voor het monitoren en beoordelen van beleidsuitvoering moeten het bestuur en de werkorganisatie in staat stellen de voortgang van hun eigen werk te zien en desgewenst bij te sturen, om de toezichthouders in staat te stellen toezicht te houden en om uiteindelijk verantwoording te kunnen afleggen aan externe stakeholders.

De toetsingscriteria zijn uiteraard eerder vastgelegde doelen en randvoorwaarden, inclusief inhoudelijke, procedurele en administratieve eisen van externe toezichthouders. Denk hierbij naast de inhoudelijke targets aan financiële randvoorwaarden en criteria, regels over bevoegdheden, termijnen, privacy, verslaglegging, enzovoort.

Je zou dus eigenlijk heel veel van het dagelijkse werk met één druk op de knop willen kunnen zien, maar van de andere kant moet de investering in tijd en geld die hiermee gemoeid is binnen de perken blijven. Er is en wordt dus regelmatig gesproken over de beste manier om dit te realiseren.

De monitoring van de kerntaken is inmiddels goed ontwikkeld, de financiële processen zijn goed in beeld, de link tussen wat de omgeving - met name de gemeenten - van ons vraagt, onze portefeuillestrategie, de concretisering daarvan in investerings- en onderhoudsplannen en de financiering van dit alles is in grote lijnen goed uitgewerkt. Als er nog open einden zijn, worden die gesignaleerd en opgepakt. Bovendien worden op al deze zaken risico-analyses uitgevoerd volgens een helder risicomanagementsysteem, en veranderingen in de risico-beoordeling worden vastgelegd en besproken, in de werkorganisatie, in de Auditcommissie en in de voltallige Raad van Commissarissen.

Tot slot

Dit stuk ging over het toezichthouden op het bestuur en het toetsen van het beleid en de beleidsuitvoering. Over het Jaarverslag is niet veel gezegd. Het Jaarverslag is geen toetsingskader, maar een verantwoording die wordt opgemaakt aan het einde van de (jaar)rit. Verantwoording betekent uiteraard dat duidelijk wordt gemaakt wat het beleid was, hoe het is uitgevoerd en gemonitord, en wat is bereikt. Ook wordt verantwoording afgelegd over de wijze waarop en de mate waarin voldaan is aan wet- en regelgeving. Er gaat dus heel wat toezicht en toetsing aan vooraf.

In het voorgaande is ook uiteengezet dat de Raad van Commissarissen zijn eigen functioneren toetst aan hetgeen in het Toezichtskader daarover is vastgelegd. De raad houdt ook met ondersteuning van de bestuurssecretaris een Governanceagenda bij.

De rol van de Raad van Commissarissen als werkgever van de bestuurder wordt in het stuk niet verder uitgewerkt. Het is immers geen 'toezichtsrol'. Wel wordt in het kader van de werkgeversrol het functioneren van de bestuurder besproken, in eerste instantie in de Remuneratiecommissie, daarna in de voltallige Raad van Commissarissen. De uitkomsten hiervan kunnen gevolgen hebben voor de arbeidsrelatie met de bestuurder. Bij het uitoefenen van deze 'werkgeversrol' worden uiteraard ook de wettelijke kaders en sectorspecifieke regels in acht genomen.