

Notitie over integer handelen

Centraal Fonds Volkshuisvesting, juni 2010

Integriteit en het integer handelen van corporaties staan al geruime tijd sterk in de aandacht. De incidenten bij diverse corporaties in de afgelopen jaren hebben veel publieke aandacht en verontwaardiging opgeroepen.

In 2009 heeft het Centraal Fonds de Nulmeting integer handelen verricht en in het najaar van 2009 de tweede fase van deze Nulmeting. In het voorjaar van 2009 is gestart met de eerste fase van de Nulmeting. Deze fase bestond uit een enquête onder bestuurders en commissarissen van alle corporaties. De rapportage '*Borging waarden woningcorporaties*' over de uitkomsten van de Nulmeting eerste fase is in oktober 2009 toegezonden aan de Minister voor WWI, de Tweede Kamer en alle corporaties en is ook breder gepubliceerd.

Het onderzoek in de tweede fase van de Nulmeting had tot doel inzicht te verkrijgen in de cultuur, de denkwijze en de praktijk rond integriteit bij corporaties ten opzichte van het beeld dat uit de enquêtes uit de eerste fase oprijst. Dit tweede fase onderzoek heeft vorm gekregen door (gescheiden) gesprekken met bestuurders en commissarissen van 21 corporaties¹. Deze selectie van ca. 5% van de corporaties is niet representatief om uitspraken te doen voor de gehele sector. De bevindingen uit de interviews in deze notitie schetsen niet meer dan een beeld van de stand van zaken en de visie van (een beperkte groep) corporaties over integriteit en integer handelen.

Implementatie van integriteit

De geïnterviewde bestuurders en Raden van Commissarissen ervaren in toenemende mate integriteit als een belangrijk thema: 'het staat op de agenda'. Dat neemt echter niet weg dat de mate waarin en wijze waarop daar vervolgens invulling aan wordt gegeven, verschillend is. Een verschil in integriteitbeleid tussen corporaties kan een gevolg zijn van een verschil in definiëring van integriteit. Integriteitincidenten worden niet altijd als dusdanig bestempeld. In de interviews is ingegaan op wat het begrip integriteit betekent voor de bestuurders en Raden van Commissarissen. Hierin kan een onderscheid gemaakt worden tussen de zachte en de harde kant van integriteit.

De *zachte* kant wordt gekenmerkt door begrippen als 'transparantie, vertrouwen, kwetsbaar opstellen, openheid, verantwoording afleggen en naar eer en geweten handelen'. De *harde* kant betreft het beleid en procedures met betrekking tot aanbestedingen, investeringen, financiering, onderhoud en toewijzen van woningen.

De rode draad van de zachte kant die werd teruggehoord in de interviews, is dat integriteit begint bij het bestuur (*tone at the top*). Gerelateerd aan integer handelen zijn openheid en transparantie veelgehoorde uitspraken. Veel bestuurders gaven aan meer en meer bereid te zijn om verantwoording af te leggen over de mate waarin zij integer handelen. De subjectiviteit van de beleving van integriteit door de bestuurder bepaalt vervolgens hoe hij of zij hier ten aanzien van de organisatie invulling aan geeft. Opvallend was dat kleinere corporaties vooral steunen op de integriteit van de bestuurder en de sociale controle in de (hechte) gemeenschap.

Het grootste deel van de geïnterviewde corporaties heeft door de komst van de Governance Code vanaf 2007 op enigerlei wijze invulling gegeven aan de harde kant van het managen van integer handelen door het opstellen van beleid en procedures, bijvoorbeeld een integriteitcode en een klokkenluidersregeling. Voor het toezicht hierop door de Raad van Commissarissen is echter nog onvoldoende een standaardproces en -aanpak ingericht, zo wordt erkend.

Op de vraag welke voornaamste risicogebieden de bestuurders en commissarissen zien met betrekking tot integriteit bij de corporatie, werden genoemd:

- het niet onderbouwd en niet geaccordeerd doen van transacties;
- het uitgeven van teveel geld of geld dat nog niet binnen is;
- het aangaan van projecten en/of investeringen die onvoldoende onderbouwd en geaccordeerd zijn;
- het gunnen van onderhoudsopdrachten aan bevriende aannemers en relaties buiten het aanbestedingenbeleid om;
- het toewijzen van woningen aan relaties buiten de wachtlijst en het systeem om.

Bij driekwart van de geïnterviewde corporaties was geen sprake van periodieke risicoanalyses gericht op kwetsbare processen op het terrein van integriteit.

¹ De interviews zijn uitgevoerd met ondersteuning van een extern bureau – Resources Global Professionals – met expertise op het gebied van governance. Een lijst van deelnemende corporaties is in de bijlage opgenomen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de Raden van Commissarissen het belang van integriteit weliswaar onderschrijven, maar deze betrokkenheid slechts beperkt omzetten in gerichte aandacht voor het detecteren van niet integer handelen, dan wel specifieke acties jegens het bestuur ter bevordering van integer handelen. De verhouding tussen Raad van Commissarissen en bestuurder speelt hierbij een rol. Illustratief in dit verband is de bevinding dat vergaderen zonder het bestuur in beperkte mate voorkomt bij de geïnterviewden: het zou als wantrouwen richting het bestuur beleefd kunnen worden. Raden van Commissarissen blijken daarbij ook sterk afhankelijk van de informatievoorziening door het bestuur en hebben relatief weinig externe formele bronnen om op te steunen.

Het algemene beeld dat uit de interviews komt, is dat corporaties de nadruk leggen op het regelen aan de voorkant (bepalen wat gaan we doen en hoe gaan we het doen) en in mindere mate actief zijn op het meten en bijsturen (hoe hebben we het gedaan en wat kan er anders)². Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de wijze waarop 'integriteit' als onderdeel van het personeelsbeleid vorm wordt gegeven. Bij werving en selectie wordt overwegend wel aan referentieopvraag gedaan, maar evaluatie van integer handelen bij functioneringsgesprekken en/of dilemmatrainingen worden niet vaak toegepast. Met het organiseren van bewustwordingsactiviteiten voor het personeel wordt door de bestuurder het onderwerp bespreekbaar gemaakt en de dialoog met de medewerkers gezocht.

Regulering van integriteit

Uit het onderzoek komt naar voren dat gevreesd wordt voor te veel regels. Naast verzwaring van de administratieve en organisatorische lasten die wordt voorzien bij het ontwikkelen en implementeren van een integriteitbeleid, wordt de vrees ook ingegeven door twijfel aan de effectiviteit van regelgeving. Bij de totstandkoming van regels zou onvoldoende rekening gehouden kunnen worden met de diversiteit in de sector, is de gedachte. Daarbij speelt ook een rol dat geïnterviewden betwijfelen of met (meer) regels het integriteitvraagstuk afgedekt wordt. Deze scepsis hangt samen met een ander aspect dat naar voren komt in de interviews, namelijk dat bestuurders worstelen met het expliciet maken van integriteitnormen en waarden. Bestuurders steunen vooral op cultuur, voorbeeldgedrag en openheid.

Als gevraagd wordt naar 'good practices', worden door de geïnterviewden vooral de instrumenten genoemd uit de vragenlijsten³. Het betreft het helder agenderen van en communiceren over integriteit, zowel intern als extern, het vertonen van voorbeeld gedrag, het optuigen van een maatwerk van 'checks and balances' (toegesneden op de specifieke omstandigheden van een corporatie) en een actieve toezichtrol van de Raad van Commissarissen. Ook het hard en duidelijk optreden bij integriteitschendingen wordt als 'good practice' benadrukt.

Extern toezicht op integriteit

Het is een breed gedragen gevoel onder de geïnterviewden, dat de complementariteit van de diverse toezichthoudende instanties in de sector problematisch is. Het Fonds, het ministerie van VROM, de interne toezichthouders, maar ook de visitaties en de externe accountant worden hier genoemd. Wie is verantwoordelijk voor het toezicht op integriteit dan wel de andere gebieden van het handelen van de corporatie en wat zijn de bevoegdheden in dat kader? Deels ligt die onduidelijkheid 'binnenshuis': de rol van de commissarissen bij integer handelen vindt men onvoldoende uitgekristalliseerd. De commissarissen geven aan te worstelen met hun rol en de mate van diepgang van hun toezicht en dat betreft niet alleen integer handelen. Het is nog zoeken naar een goede balans in het toezicht en de 'vrijheid' die het de organisatie en zijn bestuur laat. Volgens de geïnterviewden zoekt de sector naar een duidelijkere rol van de toezichthouder, zowel intern als extern. Zij geven aan dat ze graag in zijn algemeenheid een passende benchmark m.b.t. integriteitbeleid (rekening houdend met grootte, regio en activiteiten) willen waar zij zichzelf aan kunnen toetsen.

De roep om een sterke externe toezichthouder die strakker bewaakt en ingrijpt als dat nodig is, maar ook de roep om toetsingscriteria en een benchmark, zijn luid. Het uitbrengen van Corporatie in Perspectief door het Centraal Fonds wordt in dit kader genoemd, gewaardeerd en benut. De contactmomenten met het externe toezicht mogen van de geïnterviewden frequenter en zwaarder worden aangezet.

² Hier wordt aangehaakt bij de indeling uit de regelkring van Deming (vindplaats theorie): Plan, Do, Check en Act.

³ Over het algemeen bevatte de enquête die in de eerste fase van het onderzoek is uitgezet volgens de geïnterviewden de juiste vragen om een goed beeld te krijgen wat onder integriteit en integer handelen, kan worden verstaan.

Te bespeuren valt uit de interviews dat in zijn algemeenheid een sterke rol wordt toebedacht aan de externe toezichthouder om duidelijkheid te krijgen over de rol van de Raad van Commissarissen en zijn positie ten opzichte van de bestuurder: een extern toezichthouder moet als waakhond dan wel 'tanden' hebben. Sommigen gaven aan dat het extern toezicht een rol mag hebben bij de benoeming van bestuurders en commissarissen. De eigen verantwoordelijkheid die commissarissen hebben, komt in dat verband nog nauwelijks naar voren en wordt geenszins benadrukt.

Bevordering cultuuromslag

In de brief aan de Tweede Kamer van 12 juni 2009, de zgn. 'Orderingbrief', geeft minister Van der Laan aan dat het bij de verbetering van de integriteit bij corporaties vooral gaat om een cultuuromslag, gericht op een groter besef van de verantwoordelijkheid die wordt gedragen en een kritischer houding van het interne toezicht ten opzichte van het bestuur. Dit betekent dat binnen corporaties zelf een sterker bewustzijn van wat goed is en wat fout, dient te ontstaan en dat integriteitrisico's en -schendingen vroegtijdig gesignaleerd en effectief aangepakt moeten worden. Deze analyse strookt vrijwel naadloos met de bevindingen uit het tweede fase onderzoek. Het interne toezicht op corporaties is de achilleshiel: de interne toezichthouder heeft een aantal kwetsbaarheden in zijn functioneren, zoals de diversiteit aan rollen (werkgever, adviseur, toezichthouder) en de (te) grote afhankelijkheid van informatie van het bestuur.

Een sterker besef van het belang en de noodzaak van een integere corporatie kan worden benadrukt met het minder vrijblijvend maken van het integriteitbeleid en het toezicht daarop binnen de corporatie. Het bestuur en de Raden van Commissarissen zullen hier expliciet(er) op hun inzet moeten worden aangesproken. Dat vereist dat er verantwoording wordt afgelegd over hun functioneren op dit punt. Een eerste en duidelijke stap daarin is dat in wet- en regelgeving door de overheid duidelijk wordt bepaald dat integriteit een wezenlijk aspect is van de maatschappelijke taak van corporaties en dat (daarom) het externe toezicht zich hiertoe uitstrekt: integriteit is niet vrijblijvend⁴.

Vertrouwen, verantwoording en een toetsingskader

De politieke en maatschappelijke reacties op integriteitschendingen in de corporatiesector hebben geleid tot een roep om meer regels, om strenger toezicht op naleving en steviger sancties. Uit het tweede fase onderzoek blijkt dat bij de geïnterviewden een grote vrees bestaat voor meer regels, voor een keurslijf en voor lastenverzwaring, maar dat er (vooral de geïnterviewde commissarissen) ook behoefte is aan heldere normen met betrekking tot het integriteitbeleid.

Bij de vraag op welke wijze de normering, gedragssturing en het externe toezicht vorm gegeven moet worden, is een spanningsveld zichtbaar. De corporaties zijn heterogeen, de uitvoering van taken is complex en de (Rijks)overheid zit op afstand. Het karakter van de normstelling en de wijze waarop toezicht worden uitgeoefend, zullen gebaseerd moeten zijn op *vertrouwen*, waarbij ruimte wordt gelaten voor een eigen invulling. Vertrouwen is een positionering waarin wordt aangegeven dat zaken – binnen genormeerde kaders - weliswaar worden overgelaten en ruimte wordt gegeven, maar waarbij tegelijkertijd helder is dat opgetreden wordt als het vertrouwen wordt beschaamd. Er is dus controle en sancties zijn niet uitgesloten, maar de aard van de normstelling zal ruimte moeten laten aan corporaties voor eigen invulling en eigen uitwerking. Daarin ligt het vertrouwen, dat in deze duiding veeleer het begrip 'toevertrouwen' inhoudt en dat ook de verantwoordelijkheid raakt ten aanzien van inzet, beheer en behoud van het maatschappelijk gebonden vermogen.

Professionaliteit en eigen verantwoordelijkheid worden het meest gestimuleerd met '*principle-based*' normstelling. Niet op detailniveau voorschrijven welke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, maar het formuleren van de integriteitprincipes die belangrijk worden geacht vanuit het publiek belang. Het is dan aan de individuele corporatie om te bepalen hoe te handelen in overeenstemming met het doel en de strekking van de wet: het voorkomen van integriteitschendingen.

Integriteitrisico's moeten onderkend en geanalyseerd zijn en vervolgens wordt een adequate beheersing gevraagd die aansluit bij de situatie van de corporatie.

De externe toezichthouder zal toezicht moeten houden op de naleving van de '*principle-based*' – regelgeving. Dit impliceert een door de externe toezichthouder in te vullen toetsingskader, zodat de externe toezichthouder op de juiste wijze en gedoseerd aanwezig is en de daadwerkelijke toetsing op

⁴ Zo bleek – ter vergelijking - uit onderzoek van het CFV in 2003 ("*Tussen regels en rolopvatting*", p.25) dat het niet vanzelfsprekend werd gevonden dat het intern toezicht zich ook uitstreekte tot het volkshuisvestelijk beleid en de maatschappelijke prestaties ('het bestuur bestuurt'), maar in 2005 geeft bijna driekwart van de RvC's expliciet aan zich wel verantwoordelijk te achten voor het toezicht op de realisering van de volkshuisvestelijke opgaven ("*Private taak, publieke zaak*", p.26).

de werking van de principes kan plaatsvinden. Hiermee kan tegemoet worden gekomen aan de gebleken behoefte bij interne toezichthouders aan een dialoog, waarin twijfels, niet alleen over de definiëring van het thema integriteit, maar ook rond de eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van de externe toezichthouder en over een adequate en effectieve invulling van de relatie met de bestuurder(s), aangekaart kunnen worden.

Versterking 'checks and balances' door horizontale verantwoording en aanspreekbaarheid
Bevordering van het bewustzijn bij bestuurders en commissarissen dat integriteit van wezenlijk belang is en dat compliance-activiteiten, zoals risicoanalyses, noodzakelijk zijn (niet alleen Plan, maar ook Do, Check en Act), ontstaat niet alleen door aanspreekbaarheid jegens de overheid, maar vooral ook door verantwoording jegens belanghouders. Het aan de kaak kunnen stellen van het integer functioneren van de corporatie door degenen die hierbij een direct belang hebben, versterkt het verantwoordelijkheidsbesef meer dan wat ook. Tevens kristalliseert het de onderscheiden verantwoordelijkheden van bestuur en intern toezicht uit. Deze horizontale verantwoording vereist ten eerste dat verantwoording wordt afgelegd en ten tweede, een (afdwingbare) mogelijkheid de betrokkenen hierop aan te spreken en ter verantwoording te roepen. Deze mogelijkheid is een cruciaal element in de 'checks and balances', ook al zal er in de praktijk nog meer ervaring mee moeten worden opgedaan. Uit het onderhavige onderzoek komt duidelijk naar voren dat zowel het bestuur als de commissarissen grote waarde hechten aan integriteit en bereid zijn tot meer transparantie en verantwoording. Onlosmakelijk daaraan verbonden is de noodzaak, dat effectief wordt opgetreden bij geconstateerde tekortkomingen of schendingen. Dit raakt het - hierboven al genoemde - risico van vrijblijvendheid, dat ondermijnend kan zijn voor effectieve implementatie en internalisering van de noodzakelijke cultuuromslag.