

## **Zekerheid geven over integriteit een onmogelijke opgave voor commissarissen?!**

Door: Jethro Vrouwenfelder

Weer een artikel over woningcorporaties en integriteit. Zo langzaam aan wordt de corporatiewereld ermee overstelpt. Recente voorvallen in de corporatiebranche zorgen ervoor dat door de buitenwereld, maar ook door de politiek met een vergrootglas naar (de integriteit van) woningcorporaties wordt gekeken. Hoewel veel mensen uit de branche liever spreken van incidenten, zette de minister van Wonen, Werken en Integratie (WWI) in 2009 de integriteitsdiscussie op scherp met uitspraken als “we moeten de sector nu reinigen”, “het imago van de sector staat onder druk” en “er zijn stevige verbeteringen nodig”.

Een nieuw corporatiestelsel is in de maak. Regelgeving die, wanneer deze in de geest van de initiatieven van het kabinet wordt uitgewerkt, grote invloed heeft op de rol en verantwoordelijkheden van interne toezichthouders (commissarissen) van corporaties. Zo zullen interne toezichthouders (waarschijnlijk) vanaf 2011 zekerheid moeten geven over de integriteit van de woningcorporatie waar zij als toezichthouder fungeren. Het blijft vanuit de branche opmerkelijk stil rondom de nieuwe voorstellen. De grote vraag is namelijk of het wel mogelijk is om zekerheid omtrent integriteit te geven. In dit artikel wordt een analyse gemaakt van de verschillende aspecten van integriteit en de (on)mogelijkheden voor commissarissen om hieromtrent zekerheden af te geven.

### **Stelselwijziging**

In november 2009 heeft de ministerraad ingestemd met de wettelijke aanpassing van het stelsel voor woningcorporaties. De nieuwe wet- en regelgeving zal, zo is het voornemen, ingaan op 1 januari 2011 en is deels gebaseerd op de resultaten van het door de “Stuurgroep Meijerink” opgestelde “Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties”. Onderdeel van het nieuwe corporatiestelsel is het vormgeven van effectief en doelmatig extern en intern toezicht. Het externe toezicht op woningcorporaties wordt opnieuw georganiseerd. Hiertoe wordt een onafhankelijke Autoriteit Woningcorporaties opgericht waarin het huidige Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) zal opgaan. Als onderdeel van het interne toezicht zullen toezichthouders (commissarissen) van woningcorporaties in het nieuwe stelsel een verklaring af moeten gaan geven over onder meer de integriteit van de corporatie. *“Er wordt een verklaring van de raad van toezicht gevraagd dat de integriteit is verzekerd.”*, aldus de minister voor Wonen, Wijken en Integratie in het algemeen overleg woningcorporaties van de Tweede Kamer van december 2009.

Het geven van zekerheid over integriteit is een enorme verantwoordelijkheid. Het is zelfs maar de vraag of het mogelijk is om die zekerheid te geven. Daarnaast is het de vraag of commissarissen juist ten aanzien van integriteit de juiste personen zijn om zekerheden te geven. In recente onderzoeken spreekt het CFV over commissarissen. In lijn hiermee worden in het vervolg van dit artikel interne toezichthouders eveneens omschreven als commissarissen. Met commissarissen worden derhalve tevens de interne toezichthouders bedoeld.

### **Geen eenduidige definitie van integriteit voorhanden**

In de voorgestelde stelselwijziging ontbreekt een definitie van het begrip integriteit. Een eenduidige definitie is ook niet voorhanden. Verschillende mensen denken verschillend over integriteit, bijvoorbeeld op basis van culturele of etnische achtergrond. Ook in de loop der tijden zijn de gedachten over wat integriteit inhoudt gewijzigd. Het CFV schrijft in het rapport “Borging waarden woningcorporaties – nulmeting integriteitsbeleid” dat integriteit verwijst naar *“iets dat, of iemand die onbesmet, onaangetast en ongekreukt is.”* Wat integer is, is al

met al niet eenvoudig te omschrijven. Voor velen is het eenvoudiger om aan te geven wat niet integer is, of wat een schending van integriteit inhoudt.

Binnen organisaties in het algemeen, dus ook binnen woningcorporaties spelen bij een schending van integriteit in meer of mindere mate drie elementen een rol. Dit zijn de elementen gelegenheid, intentie en cultuur. De mate waarin de elementen een rol spelen (of een aandeel hebben) bij een integriteitsschending kan wisselen, maar alle drie de elementen spelen telkens een rol.

De gelegenheid hangt samen met het stelsel van de interne beheermaatregelen van een organisatie. In de uitdrukking “gelegenheid maakt de dief” komt dit duidelijk tot uiting. Wanneer interne beheermaatregelen niet adequaat zijn, bestaat dus de gelegenheid en is er een verhoogd risico dat een integriteitsschending kan plaatsvinden.

Bij de intentie dient gedacht te worden aan het door medewerkers kunnen rationaliseren van een integriteitsschending. Die rationalisatie kan, ter illustratie, voortkomen uit problemen in de privé sfeer, zoals een echtscheiding of een verslaving (met name gokverslaving). De intentie kan ook ontstaan vanuit de druk om door de werkgever gestelde doelen te realiseren.

Tot slot heeft cultuur ook een aandeel. De uitdrukkingen “goed voorbeeld doet goed volgen” (dus slecht voorbeeld doet evenzogoed slecht volgen) en “tone at the top” zijn hierbij toepasselijk. Als managers, bestuurders of commissarissen regels niet serieus nemen, waarom zouden andere medewerkers dat dan wel doen?

### **Positie commissarissen**

Om integriteitsschendingen te voorkomen is het van belang te beseffen dat de hiervoor beschreven elementen alle (in telkens wisselende mate) van belang zijn. Bijvoorbeeld het uitsluitend hebben van een integriteitscode of het periodiek uitvoeren van een risicoanalyse in relatie tot integriteit is daarom niet afdoende. Integriteit van een organisatie hangt grotendeels samen met de interne processen, de cultuur, het personeel en de externe partijen. Om hierop grip te krijgen dient een samenhangend pakket aan maatregelen ten aanzien van integriteit te bestaan. Dit omvat onder meer de aanwezigheid van gedragsregels en codes, risicoanalyses, scans van (financiële) processen, screeningbeleid (van zowel externe partijen als personeel) en activiteiten die het integriteitsbewustzijn van medewerkers vergroten.

Vanuit het oogmerk van onafhankelijkheid is het wenselijk dat commissarissen enige afstand betrachten ten aanzien van de corporatie waarop zij toezicht houden. Om op basis van een hier beschreven samenhangend pakket zekerheden te kunnen geven, is de afstand tot de organisatie doorgaans zeer waarschijnlijk te groot. Commissarissen zullen onvoldoende gevoel hebben met bijvoorbeeld het integriteitsbewustzijn van medewerkers en onvoldoende zicht hebben op de details van de bedrijfsvoering. Daarnaast is het voor commissarissen lastig om de “tone at the top” te bepalen. Bijvoorbeeld een raad van bestuur, maar ook het overig management is veel eerder in staat om zichtbaar het goede voorbeeld te geven.

### **Kenmerken woningcorporaties en integriteit**

Verskillende algemene kenmerken van woningcorporaties maken het eveneens complex voor commissarissen om zekerheid te geven over de integriteit:

- Woningcorporaties hebben omvangrijke kasstromen, waardoor bijvoorbeeld het gevaar ontstaat dat gelden aan de corporatie onttrokken worden. Dankzij het aantal en

de omvang van de geldstromen kunnen financiële integriteitsschendingen onopgemerkt blijven en “verdwijnen in de massa”;

- In het rapport “Verhalen en prestaties – een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties” van het Centraal Fonds Volkshuisvesting wordt over de corporaties melding gemaakt van een gesloten cultuur waarin een grote terughoudendheid bestaat om naar buiten toe iets van kritiek op het functioneren van de corporatie te laten blijken. Het CFV spreekt zelfs van een gebrek aan zelfkritiek bij raden van toezicht. Integriteit hangt juist nauw samen met transparantie, waarvan afgaande op de resultaten van het onderzoek van het CFV beperkt sprake is;
- Lenny Vulperhorst stelt in het boek “Hebzucht in het vastgoed” dat corporaties organisaties zijn *“met een hoge mate van onderling vertrouwen. Men gaat ervan uit dat iedereen die bij een corporatie werkt het beste met de huurders en met de volkshuisvesting in het algemeen voorheeft”*. Om zekerheid te kunnen geven over integriteit kan men niet uitsluitend afgaan op vertrouwen. Wanneer intentie en gelegenheid aanwezig zijn is de kans op integriteitsschendingen groot. Een gezonde dosis wantrouwen kan zelfs bijdragen aan een sterker toezicht. De aan Lenin toegedichte uitspraak “Vertrouwen is goed, controle is beter” is in dit kader zeer toepasselijk;
- Het CFV stelt dat gebleken is dat de corporatiesector als onderdeel van de vastgoedsector kenmerken heeft die haar gevoelig maakt voor integriteitsrisico’s.

De hier gemelde punten geven een indicatie van het complexe speelveld waarbinnen commissarissen op basis van het voorgestelde nieuwe stelsel zekerheid moeten geven over integriteit.

### **Corporaties en integriteit**

Het CFV heeft in september 2009 het rapport gepresenteerd met daarin de resultaten van een nulmeting naar het integriteitsbeleid bij corporaties. De nulmeting is door het CFV uitgevoerd op verzoek van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en had tot doel *“om meer inzicht te verkrijgen in het beleid en de maatregelen die binnen de corporatiesector zijn ontwikkeld op het gebied van integriteit.”* De nulmeting is uitgevoerd op basis van uitgebreide vragenlijsten die naar het bestuur en de toezichthouders (commissarissen) van alle woningcorporaties zijn gestuurd. Van 48 van de circa 450 woningcorporaties heeft het bestuur en/of de raad van commissarissen de vragenlijst niet geretourneerd aan het CFV. Saillant detail in het kader van dit artikel is dat voor meer dan de helft van deze 48 geldt dat het bestuur wel de vragenlijst heeft geretourneerd, maar de raad van commissarissen niet.

Los van mogelijk sociaal wenselijke antwoorden die zijn gegeven, levert de nulmeting een aantal interessante uitkomsten op in relatie tot de op handen zijnde stelselwijziging en de gevolgen daarvan voor commissarissen. Zo heeft, blijkt uit het rapport van het CFV, 9% van de corporaties meetbare doelstellingen met betrekking tot het integriteitsbeleid geformuleerd. Wanneer we deze constatering omkeren betekent dit dat bij 91% van de corporaties die hebben gereageerd dergelijke meetbare doelstellingen ontbreken. Dat maakt het niet eenvoudig voor commissarissen om zekerheden af te gaan geven over de integriteit van corporaties. Er is kennelijk weinig meetbaar houvast. Overigens dient hierbij te worden vermeld dat in de vragenlijst van het CFV geen voorbeelden zijn opgenomen van mogelijk meetbare doelstellingen met betrekking tot integriteitsbeleid. De uitdaging voor commissarissen ligt ook eerder op het vlak van het meetbaar maken van integriteit en niet zozeer op het meetbaar maken van doelstellingen met betrekking tot beleid.

Uit het onderzoek blijkt verder dat een analyse van integriteitsrisico's bij driekwart van de corporaties ontbreekt. Voor 29% van de corporaties geldt dat zij audits hebben laten uitvoeren die gericht zijn geweest op het integer handelen van de organisatie. Ruim 70% heeft dit dus niet gedaan. Slechts 20% van de corporaties heeft aangegeven dat bewustwordingsactiviteiten en dilemmatrainingen op het gebied van integer handelen zijn georganiseerd. Juist deze activiteiten en trainingen geven een goed beeld van de cultuur van de organisatie en zorgen ervoor dat integriteit bij de medewerkers van een corporatie leeft. Net als de eerder aangehaalde aspecten duiden de hier gemelde resultaten van het onderzoek van het CFV erop dat het voor commissarissen bijzonder lastig is om enige zekerheid te gaan geven over .

### **Onmogelijke opgave?**

In dit artikel zijn verschillende aspecten aan de orde gekomen die het voor commissarissen uiterst complex maken om zekerheid te geven over integriteit van een corporatie. Commissarissen staan vanuit hun onafhankelijke rol te ver af van de dagelijkse bedrijfsvoering voor een goed oordeel over de integriteit. Daarnaast spelen bij integriteitsschendingen telkens de elementen cultuur, gelegenheid en intentie van medewerkers een rol. Ook deze aspecten zijn moeilijk te beoordelen door commissarissen. De kenmerken van de corporatiesector brengen een verhoogd risicoprofiel met zich mee. Tot slot duiden de resultaten van de recente nulmeting van het CFV erop dat bij veel corporaties verbetering in het integriteitsbeleid mogelijk (of zelfs noodzakelijk) is voordat een commissaris enige zekerheid zou kunnen geven. Op grond van deze zaken is het voor commissarissen een onmogelijke opgave om zekerheid af te geven over de integriteit van een corporatie.

In die conclusie kan echter enige nuancering worden aangebracht. Wellicht heeft de minister van Wonen, Wijken en Integratie niet zozeer bedoeld op het geven van zekerheid over de integriteit, maar eerder op het geven van een verklaring over de (on)zekerheden die bestaan ten aanzien van de integriteit van de corporatie. Gelet op de onafhankelijke rol die toezichthouders moeten vervullen is het logisch dat van hen in relatie tot integriteit enige verantwoordelijkheid wordt gevraagd. Hoe de minister het ook heeft bedoeld, er zal veel veranderen in de rol van commissarissen bij woningcorporaties.

In dit kader is een kleine uitstap naar de bankwereld relevant. De Nederlandse Vereniging van Banken heeft de "Code Banken" opgesteld. In deze code wordt zowel ten aanzien van bestuurders als commissarissen van banken gesteld dat zij dienen toe te zien op de aanwezigheid van een programma van permanente educatie van de leden van respectievelijk de raad van bestuur en de raad van commissarissen. Het doel van de educatie is het op peil houden en waar nodig verbreden van de deskundigheid van betrokkenen. Deze educatie heeft naast op andere punten in ieder geval betrekking op integriteit. Een dergelijke stap zou in corporatieland ook op zijn plaats zijn. In ieder geval is dit een meer haalbare stap dan de nu op basis van de stelselwijziging gevraagde verklaring over integriteit.