

Hoe helpt risicomanagement woningcorporaties om doelstellingen te realiseren?

Henk Ruiter, Koos Wagenveld

Received 29 April 2019 | Accepted 23 September 2019 | Published 28 October 2019

Samenvatting

Dit artikel beschrijft een kwalitatieve studie met als onderzoeksvraag hoe risicomanagement de woningcorporaties helpt om haar doelstellingen te realiseren. Voor de woningcorporatie betreft dit het nastreven van de doelstellingen volgens de Woningwet en het uitvoeren van maatschappelijke taken. Naast een literatuurstudie hebben wij praktijkonderzoek uitgevoerd naar het risicomanagement bij zeven grote woningcorporaties. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat woningcorporaties voorzichtig zijn om risico's te nemen bij het realiseren van doelstellingen en om hierin te investeren. De interactie met stakeholders als de gemeente en huurders is van cruciale betekenis in het risicomanagement gericht op de maatschappelijke doelstellingen waaronder leefbaarheid in de wijk.

Relevantie voor de praktijk

Woningcorporaties kunnen deze studie gebruiken om te reflecteren op de praktijk van hun risicomanagement. Verder levert dit artikel een bijdrage om organisaties te helpen risicomanagement te richten op de doelstellingen van de organisatie. Zo kan risicomanagement een instrument zijn om gericht en gedurfd te investeren om organisatiedoelstellingen te realiseren.

Trefwoorden

Risicomanagement, Woningcorporaties, Levers of control

1. Inleiding

Risicomanagement heeft binnen de sector van woningcorporaties in Nederland aan betekenis gewonnen sinds de ontwikkeling van zelfstandige woningcorporaties vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw. De corporate governance code voor woningcorporaties (Aedes/VTW 2015) dringt erop aan risicomanagement verder te professionaliseren en hierover verantwoording af te leggen in het jaarverslag. Daarnaast is risicomanagement bij woningcorporaties meer prominent in beeld gekomen door enkele landelijk bekende incidenten en door de parlementaire enquête woningcorporaties (2014). Hoe risicomanagement concreet moet worden ingericht voor een individuele woningcorporatie is niet heel expliciet gemaakt. Woningcorporaties zijn vrij om hierin hun eigen keuzes te

maken. Dit artikel wil een bijdrage leveren om de kennis te verdiepen over hoe woningcorporaties risicomanagement gebruiken.

Risicomanagement krijgt in het bijzonder betekenis als de organisatie reageert op onvoorspelbare ontwikkelingen. Het omgaan met onzekerheden staat centraal als startpunt voor adequaat risicomanagement. Van Staveren (2018, p. 68) schrijft dat een risico "een onzekere gebeurtenis is met oorzaken, een kans van optreden en met gevolgen voor doelstellingen". De mogelijke gevolgen kunnen zowel positief als negatief zijn, altijd is sprake van invloed op de doelstellingen van de organisatie. Dit komt terug in COSO 2017 waarin risicomanagement en performance management met elkaar worden verbonden.

Doelen als het reduceren van de variaties in prestaties en het verhogen van de veerkracht van de organisatie, noemt COSO 2017 als doelstellingen van risicomanagement.

Vanuit deze visie op risicomanagement is de centrale onderzoeksvraag voor dit artikel als volgt: Hoe helpt risicomanagement woningcorporaties om hun doelstellingen te realiseren? Wij beantwoorden in dit artikel de onderzoeksvraag zowel vanuit het perspectief van de literatuur als vanuit het perspectief van de praktijk op basis van onderzoek bij zeven grote woningcorporaties. Wij starten dit artikel met een literatuurstudie (paragraaf 2) gevolgd door de presentatie van het praktijkonderzoek bij zeven grote woningcorporaties (paragraaf 3). Dit artikel eindigt in paragraaf 4 met de belangrijkste bevindingen en conclusie.

2. Literatuuronderzoek

2.1 Doelstellingen realiseren – inleidend

In een commerciële organisatie zijn winstgevendheid en continuïteit belangrijke concrete doelstellingen, dat ligt voor de hand. Als hogere doelstelling geldt het realiseren van langetermijnwaarde, het gaat om waarde behouden en mogelijk vergroten. Beurswaarde is daarin heel duidelijk, manifest én meetbaar. De relatie tussen beurswaarde en winstgevendheid is een stuk lastiger. Als we andere soorten waarden erbij betrekken, zoals reputatie, is opnieuw sprake van een uitbreiding die het ingewikkelder maakt.

Zoals de betekenis van waarde die een commerciële organisatie creëert meer is dan alleen financiële waarde, zo geldt dat te meer voor een woningcorporatie. De doelstellingen van een woningcorporatie hebben betrekking op verschillende aandachtsgebieden. De vraag hoe diverse doelstellingen kunnen worden gevat in één management control-systeem, komt ook naar voren in onderzoek op het terrein van *Corporate Social Responsibility* (CSR). Verschillende auteurs leggen hierbij de aansluiting met het Levers-of-Control-model van Simons (LoC-model, 1995). Het LoC-model heeft aandacht voor bestaande en opkomende strategieën. Arjaliès and Mundy (2013, p. 287) geven aan dat het LoC-model zich richt op de vraag hoe managers door gebruik van een management control-systeem kunnen omgaan met strategische onzekerheden. Door strategische onzekerheden kunnen de uitgangspunten van de huidige strategie worden bedreigd (Simons et al. 2000). Widener (2007) concludeert in haar onderzoek dat zowel strategische onzekerheden als strategische risico's drijvende krachten zijn achter het management control-systeem. Zij zijn niet alleen de uitkomsten maar ze kunnen zorgen voor nieuwe input om de strategie aan te passen.

We baseren ons onder andere op deze bronnen om in dit artikel te verkennen hoe we risicomanagement kunnen beschrijven en analyseren vanuit de vier levers of control van Simons. In lijn met Simons en in lijn met COSO 2017 geldt dat risicomanagement onlosmakelijk onderdeel is van het totale management control-systeem. De doelstellingen van de organisatie zijn leidend, in een management

control-systeem en in een risicomanagementsysteem. Specifiek om de individuele levers uit het model van Simons te verbinden met het risicomanagement van woningcorporaties, onderkennen wij de volgende aanknopingspunten:

- Het primaire doel van de *belief systems* is volgens Simons om de organisatie te inspireren en richting te geven in de zoektocht naar nieuwe strategische kansen (Simons 1995, p. 36). Van Staveren (2018) onderstreept het belang om waarde dominant te maken bij het realiseren van organisatiedoelen in plaats van het risicomanagement te beginnen vanuit onzekerheden en bedreigingen.
- *Boundary systems* functioneren volgens Simons om aan te geven wat het acceptabele domein is voor deelnemers van de organisatie (Simons 1995, p. 39). Deze control systemen worden gewoonlijk als eerste geassocieerd met risicomanagement en naleving van regulering en wetgeving (Tessier and Otley 2012; Arjaliès and Mundy 2013). Arjaliès and Mundy (2013) wijzen er in dit verband op dat het risico bestaat op onverantwoord gedrag. Dat is niet te voorkomen door alleen de grenzen te hanteren op basis van regulering en wetgeving.
- In tegenstelling tot de *belief systems* richten de *diagnostic controls* zich op het realiseren van de huidige strategie op een voorspelbare wijze (Simons 1995, p. 59). Risicomanagement richt zich dan bijvoorbeeld op de vraag hoe de organisatie voorkomt dat werkelijke prestaties achterblijven bij de verwachtingen.
- In lijn met Simons zoeken wij naar *interactive control systems* die zich richten op strategische onzekerheden. Het gebruik van interactieve controls kan helpen om tijdig relevante onzekerheden te onderkennen en te accommoderen. Dit kan weer input zijn voor nieuwe strategieën (Widener 2007; Wagenveld 2016). In lijn met Simons (1995) en Widener (2007) nemen wij in deze studie als uitgangspunt dat alle controls op een interactieve manier kunnen worden gebruikt.

2.2 Opzet literatuurstudie

Wij hebben een literatuurstudie verricht over het risicomanagement bij woningcorporaties. Hierbij is een selectie gemaakt van wetenschappelijke publicaties over risicomanagement bij woningcorporaties vanaf 2012. Dat is het jaar dat de omvang van de crisis bij Vestia duidelijk werd. De selectie is beperkt tot de Nederlandstalige bronnen en waar nodig is dit later aangevuld met bronnen in een andere taal die informatie geven over de situatie in Nederland. De reden hiervoor is dat dit onderzoek zich richt op de situatie in Nederland, met de bijzonderheden en aandachtspunten die hier een rol spelen.

Wij zijn gekomen tot onze literatuurselectie op basis van zoekcriteria gericht op het risicomanagement van woningcorporaties. Zoektermen waren daarbij onder andere risicomanagement, projectontwikkeling en asset management. De zoektermen zijn bewust gekozen met een open benadering om het missen van relevante bijdragen zoveel mogelijk te voorkomen.

Voor het zoeken naar literatuur hebben we gebruik gemaakt van Google Scholar. Het gebruik van Google Scholar geeft gewoonlijk bredere resultaten dan wetenschappelijke databanken, zeker waar het gaat om artikelen in het Nederlands. Naast wetenschappelijke bronnen komt via Google Scholar documentatie in beeld rondom wet- en regelgeving en toezicht.

2.3 Resultaten literatuurstudie

2.3.1 Ontwikkeling van de sector

Woningcorporaties hebben een geheel eigen positie binnen de Nederlandse samenleving. Deze verschilt wezenlijk van de situatie van sociale huisvesting in de landen om ons heen. Een in het oog springend verschil is het grote aandeel van de bevolking dat gebruikmaakt van sociale huisvesting (Elsinga and Lind 2013).

Een belangrijke ontwikkeling in de sector is de operatie van de bruterij zoals die in de jaren '90 van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden. Hierbij is de directe financiële verbondenheid met het Rijk verbroken: Het Rijk schrapte de exploitatiebijdragen voor de woningcorporaties, de woningcorporaties losten alle leningen aan het Rijk af. Vanaf dat moment zijn de woningcorporaties op eigen benen komen te staan, los van het Rijk. Het exploitatie- en financieringsrisico ligt nu geheel bij de woningcorporaties zelf.

Een meer recente ontwikkeling is de introductie van de nieuwe Woningwet in 2015 (hierna: de Woningwet). Belangrijk hierin is de scheiding tussen diensten van algemeen economisch belang (DAEB-activiteiten) en diensten die daarbuiten vallen (niet-DAEB-activiteiten). Ook de woningen van de corporatie moeten worden gescheiden in DAEB-vastgoed en niet-DAEB-vastgoed. De Woningwet vormt een duidelijk en toegesneden kader van wetgeving voor de woningcorporaties: woningcorporaties zijn weliswaar zelfstandig, maar de wetgever heeft het speelveld duidelijk ingekaderd.

2.3.2 Maatschappelijke taak

Woningcorporaties zijn private organisaties met een maatschappelijke taak, we spreken daarom van maatschappelijke ondernemingen (Czischke et al. 2012; Van Os 2014). Het verschaffen van woonruimte aan de primaire doelgroep is in lijn met de Woningwet de primaire maatschappelijke taak. Daarnaast kan sprake zijn van andere maatschappelijke taken, bijvoorbeeld activiteiten gericht op leefbaarheid. Gezien het maatschappelijke belang geldt effectieve inzet en efficiënte besteding van middelen als uitgangspunt. De middelen van de woningcorporaties zijn te beschouwen als publiek geld. De effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de taken door de woningcorporaties staan momenteel ter discussie (Van Os 2014). Het risico voor de woningcorporaties is dat zij hun middelen anders besteden dan dat passend is binnen hun doelstellingen.

Dreimüller et al. (2013, p. 8) hebben het concept van de regiecorporatie geïntroduceerd als vernieuwende gedachte hoe de woningcorporatie efficiënt en meer doelgericht kan werken. Uitgangspunt van de regiecorporatie is dat de woningcorporatie ervoor kiest om de werkzaamheden op het gebied van projectontwikkeling, de beheer-, dienstverlenings- en bemiddelingsfunctie uit te besteden aan partijen in de markt. Daarmee kan beter worden aangetoond hoe effectief de woningcorporatie is in het uitvoeren van de maatschappelijke taken.

2.3.3 Invloed van de gemeente

Landelijke wet- en regelgeving vormen de kaders van het speelveld voor woningcorporaties. Maar de activiteiten van woningcorporaties zijn verbonden aan één of meer dorpen of steden. Daarom is de rol van de gemeente cruciaal. De Woningwet heeft hier nadrukkelijk aandacht voor: volgens artikel 43 moet de woningcorporatie prestatieafspraken maken met de gemeente waarin ze werkzaam is. In aanvulling hierop geldt dat de gemeente vaak een bepalende rol speelt bij investeringsprojecten, bijvoorbeeld gericht op binnenstedelijke vernieuwing of herverkaveling (Jansen 2012; Daggelders 2015). De woningcorporatie moet in haar risicomangement nadrukkelijk afwegen hoe in de lokale omstandigheden de realisatie van maatschappelijke doelstellingen kan worden bedreigd of bevorderd.

2.3.4 Asset management

Oorspronkelijk is het algehele doel van asset management om het totale financiële rendement van bedrijfsmiddelen te optimaliseren. Voor woningcorporaties kan hieraan worden toegevoegd dat het ook gaat om maatschappelijk rendement (Veldwijk 2016). Van Os (2014) geeft aan dat voor maatschappelijke ondernemingen geldt dat maatschappelijke doelstellingen in de scope van asset management moeten zijn begrepen. Hierbij is het volgens hem voor effectief asset management essentieel dat woningcorporaties per complex in beeld brengen wat het complex bijdraagt aan de financiële én de maatschappelijke doelstellingen.

Asset management wordt beschouwd als onderdeel van het tactische niveau in de organisatie van de individuele woningcorporatie (Swagemakers 2012; Van der Kuij 2013). Primair gaat het om beslissingen voor de middellange termijn.

Wat betreft projectontwikkeling onderkennen wij de trend dat voorheen bij woningcorporaties sprake was van een cultuur als projectontwikkelaar met een nadrukkelijke commerciële insteek (Rademakers 2012; Van der Kuij 2013). Onder invloed van de Woningwet is dit gekanteld. Toch zien sommige onderzoekers in de huidige context ruimte voor innovaties op het gebied van investeren en het prikkelen van het rendement van bestaand vastgoed: *sale-and-lease-back* is hier een voorbeeld (Van Dijk 2013).

2.4 Theoretisch kader

Samengevat komt uit de analyse van literatuur en wet- en regelgeving naar voren dat geen sprake is van uitgekristalliseerde modellen voor risicomanagement van woningcorporaties. Risicomanagement bij woningcorporaties heeft betrekking op inhoudelijk verschillende doelstellingen. De wettelijke taak van de woningcorporatie kan worden beschouwd als de eerste doelstelling. Omdat bestaande wet- en regelgeving in zichzelf geen onzekerheid is, is dit meer achtergrond dan dat dit de basis is om risicomanagement in te richten. Gegeven de historie van woningcorporaties, hun maatschappelijke taken en de belangrijke betekenis van wet- en regelgeving geldt dat sprake kan zijn van sterke institutionalisering. Isomorfisme speelt hierin mogelijk een rol (DiMaggio and Powell 1983): Organisaties binnen de sector van woningcorporaties nemen mogelijk gedrag van elkaar over. Het effect hiervan is dat organisaties op elkaar gaan lijken. DiMaggio and Powell (1983) onderscheiden drie vormen van isomorfisme: *Coercive*, dat is door dwang. *Mimetic processes*, imitatie van andere organisaties als reactie op onzekerheid. *Normative processes*, dat kan optreden bij verdere ontwikkeling van professionaliteit bijvoorbeeld als denkmodellen worden verspreid via opleiding en training van professionals. Gezien de historie en achtergrond van de woningcorporaties zoals hiervoor beschreven, lijkt het redelijk te veronderstellen dat verschillende vormen van isomorfisme betekenisvol kunnen zijn voor het risicomanagement van individuele woningcorporaties.

Als samenvatting van de literatuurstudie en als theoretisch kader voor het praktijkonderzoek noemen wij twee focusgebieden voor het risicomanagement door woningcorporaties:

- Focusgebied I: Spanning tussen het realiseren van strategische doelstellingen enerzijds en effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de processen anderzijds. Simons (1995) onderlijnt het belang van innovatieve strategische keuzes op basis van de *belief systems*.
- Focusgebied II: Voldoen aan de verwachtingen uit de omgeving. Dit betreft reputatierisico en bijvoorbeeld verwachtingen vanuit landelijke en lokale politiek. Asset management is hierbij in beeld. Hier functioneren *diagnostic control systems* als het gaat om het realiseren van de huidige strategie, terwijl *boundary controls* de rol hebben om duidelijk grenzen te stellen aan wat acceptabel is en wat niet.

Overkoepelend geldt voor beide focusgebieden dat het interactieve gebruik van alle controls een belangrijke rol speelt.

2.4.1 Wetenschappelijke bijdrage

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag *hoe* risicomanagement de woningcorporaties helpt om doelstellingen te realiseren. Dat is de belangrijkste wetenschappelijke bijdrage van dit artikel, als betekenisvolle aanvulling op het onderzoek naar de verantwoording van risicomanage-

ment als onderdeel van corporate governance. De onderzoeksvraag beantwoorden we op basis van de genoemde focusgebieden en we analyseren in hoeverre isomorfisme hierin een rol speelt.

3. Praktijkonderzoek

3.1 Verkennend onderzoek

Wij zijn ons onderzoek naar risicomanagement bij woningcorporaties gestart met een verkenning. Daarbij hebben wij in oktober 2017 een vragenlijst onder woningcorporaties verspreid met betrekking tot de belangrijkste risico's van woningcorporaties én over het risicomanagement. Deze vragenlijst is uitgezet bij de 61 woningcorporaties in Nederland met meer dan 10.000 verhuureenheden. Hierbij is een response gerealiseerd van ruim 30% zodat een eerste indicatie is verkregen over het thema risicomanagement. Als belangrijkste risico's noemen de woningcorporaties de risico's die samenhangen met financiering en de risico's in verband met investeringen. Als tweede hebben we gevraagd welke aspecten van risicomanagement binnen de eigen organisatie verder kunnen worden versterkt. Hieruit komt naar voren dat de grote woningcorporaties zien dat risicomanagement verder in alle niveaus van de organisatie zou moeten doordringen. Risicomanagement is een thema op het niveau van management, bestuur en raad van commissarissen, in lijn met de aandacht hiervoor vanuit corporate governance. Dit is in mindere mate het geval op het tactische en operationele niveau.

3.2 Methodologie praktijkonderzoek

Wij hebben na deze verkenning een diepgaand onderzoek uitgevoerd naar risicomanagement bij zeven grote woningcorporaties. De uitkomsten van de verkennende werkzaamheden zijn hierbij richtinggevend geweest. Om antwoord te geven op de vraag *hoe* risicomanagement woningcorporaties kan helpen, past een kwalitatief onderzoek. Hierbij kunnen wij de vragen voor elke woningcorporatie in diepte aan de orde stellen.

3.2.1 Selectie van woningcorporaties

Bij de start van het praktijkonderzoek heeft één woningcorporatie zich via ons netwerk gemeld als deelnemer. Vervolgens hebben wij een aantal andere woningcorporaties benaderd om deel te nemen aan het praktijkonderzoek. Wij hebben bij de werving van woningcorporaties voor dit onderzoek gestreefd naar een mix van woningcorporaties in de Randstad en andere delen van het land. Verder hebben wij zowel woningcorporaties uitgenodigd die actief zijn in een metropoolregio als woningcorporaties die hun basis hebben in een middelgrote stad. Ook hebben wij de omvang van de woningcorporaties meegenomen in de selectie, gegeven dat het hele onderzoek betrekking heeft op de populatie van woningcorporaties met meer dan 10.000 verhuureenheden.

Tabel 1. De geselecteerde woningcorporaties.

	Grootteklasse	Werkterrein
Woningcorporatie A	XL	Randstad, metropoolregio
Woningcorporatie B	XL	Randstad, metropoolregio
Woningcorporatie C	L	Randstad, metropoolregio
Woningcorporatie D	L	Randstad, middelgrote stad
Woningcorporatie E	XL	Middelgrote stad buiten de Randstad
Woningcorporatie F	L	Middelgrote stad buiten de Randstad
Woningcorporatie G	L	Middelgrote stad buiten de Randstad

Toelichting: Voor de grootteklasse maken wij gebruik van de indeling volgens branchevereniging Aedes: L betreft een woningcorporatie van 10.001 t/m 25.000 verhuureenheden, XL betreft een corporatie met meer dan 25.000 verhuureenheden.

De definitieve selectie is samengevat in Tabel 1.

Met deze selectie streven wij ernaar een volledig beeld te schetsen van de grote woningcorporaties, maar de selectie is te smal om te concluderen dat de zeven corporaties een representatief beeld geven van alle woningcorporaties van deze omvang. Wel geldt dat wij getracht hebben bij de geselecteerde woningcorporaties patronen te ontdekken die van betekenis en toegevoegde waarde kunnen zijn voor het risicomanagement van andere woningcorporaties.

3.2.2 Dataverzameling

De dataverzameling bestond per woningcorporatie in eerste instantie uit een diepte-interview met één of twee medewerkers betrokken bij het risicomanagement van de organisatie. Dit betrof bijvoorbeeld risk officers, controllers of business controllers, afhankelijk van de inrichting van risicomanagement bij de desbetreffende woningcorporatie. De diepte-interviews waren semigestructureerd. Wij hebben bij alle interviews een topic-lijst gebruikt waarbij de historie, de huidige strategie en het beleid op het gebied van risicomanagement van de woningcorporaties naar voren komen. Deze

gesprekken zijn aangevuld met analyse van openbare documenten als het jaarverslag en de formulering van de strategie. Voor woningcorporaties A en E hebben wij daarnaast verdiepende interviews gehouden met medewerkers op een lager niveau in de organisatie. Voor deze twee corporaties hebben wij naast de publiek beschikbare informatie interne documenten geanalyseerd. De andere woningcorporaties uit de selectie hebben gekozen hun bijdrage aan het onderzoek te beperken tot een diepte-interview.

Vervolgens hebben wij enkele observaties uit de interviews met de geselecteerde woningcorporaties besproken met zeven deskundigen. Deze deskundigen zijn professionals die aantoonbaar affiniteit hebben met de woningcorporatiesector, zonder dat ze zijn verbonden aan een individuele woningcorporatie. Wij hebben twee interviews gevoerd met externe accountants, twee met adviseurs gericht op woningcorporaties, één met een hoogleraar en één interview met twee medewerkers van een externe toezichthouder in de sector. Het doel van de interviews met de deskundigen is om de thema's uit de praktijkstudie te valideren, beter te begrijpen en te plaatsen in de context. Verder geldt dat door het bespreken van de eerste bevindingen met deskundigen de resultaten van het onderzoek minder afhankelijk zijn van de gekleurde bril van medewerkers die over hun eigen organisatie spreken.

De data zijn verzameld gedurende de periode februari tot en met juli 2018.

3.2.3 Interviews

Alle interviews zijn vastgelegd met een geluidsopname. Vervolgens hebben wij op basis hiervan van elk interview een verslag opgesteld. Wij hebben deze verslagen aangeboden aan de geïnterviewde(n) met de vraag vast te stellen dat het verslag een feitelijk juiste weergave van het gesprek is. Een compleet overzicht van de interviews is weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2. Overzicht van interviews.

	Datum		Rol en functie van de geïnterviewde(n)	Bijzonderheden
1	6 februari 2018	Woningcorporatie C	Business controller, Adviseur verzekeringen	Diepte-interview
2	27 maart 2018	Woningcorporatie B	Hoofd interne beheersing	Diepte-interview
3	28 maart 2018	Woningcorporatie A	Risk officer	Diepte-interview
4	28 maart 2018	Woningcorporatie E	Risk- en compliancemanager	Diepte-interview
5	10 april 2018	Woningcorporatie D	Manager financiën & bedrijfsvoering, Bedrijfscontroller	Diepte-interview
6	2 mei 2018	Woningcorporatie F	Controller	Diepte-interview
7	24 mei 2018	Woningcorporatie G	Concern controller, Medewerker strategie & beleid	Diepte-interview
8	19 juni 2018	Woningcorporatie E	Adviseur maatschappelijke thema's	Verdieping
9	19 juni 2018	Woningcorporatie E	Adviseur waardesturing	Verdieping
10	22 juni 2018	Woningcorporatie A	Asset manager	Verdieping
11	22 juni 2018	Woningcorporatie A	Manager gebiedsbeheer	Verdieping
12	10 juli 2018	Externe toezichthouder	Coördinerend inspecteur, Senior inspecteur	Bespreking deskundige
13	11 juli 2018	Accountant	Extern accountant bij een kantoor buiten de Big 4	Bespreking deskundige
14	13 juli 2018	Consultant	Senior consultant	Bespreking deskundige
15	13 juli 2018	Hoogleraar	Professor van de faculteit bouwkunde	Bespreking deskundige
16	17 juli 2018	Accountant	Extern accountant bij een Big 4-kantoor	Bespreking deskundige
17	17 juli 2018	Adviseur	Adviseur-onderzoeker	Bespreking deskundige

3.2.4 Data-analyse

De analyse van de data heeft eerst plaatsgevonden op basis van de interviewverslagen van de gesprekken met vertegenwoordigers van de zeven woningcorporaties. Hieruit komt een aantal thema's naar voren. Dit zijn de onderwerpen waar alle of bijna alle geselecteerde woningcorporaties aandacht voor hebben in het formuleren van hun beleid en strategie. Wij hebben het vervolg van de data-analyse gericht op deze thema's om overeenkomsten en verschillen tussen de woningcorporaties uit het praktijkonderzoek in beeld te brengen.

Deze thema's hebben wij opgenomen in een agenda voor de verdere bespreking met de deskundigen. Voor deze zes semigestructureerde interviews met de verschillende deskundigen hebben we steeds dezelfde agenda gebruikt met daarin thema's als asset management, betrokkenheid van stakeholders, duurzaamheid en reputatierisico. De analyse van de data van de bespreking met de deskundigen heeft eveneens plaatsgevonden op basis van de interviewverslagen.

3.3 Bevindingen en resultaten

De bevindingen en resultaten uit het praktijkonderzoek worden hieronder gepresenteerd op basis van het theoretisch kader uit paragraaf 2.4. De resultaten uit de bespreking van de deskundigen worden hierin steeds apart genoemd.

3.3.1 Focusgebied I: Strategische doelen

De zeven woningcorporaties maken in hun missie en visie duidelijk dat hun strategische doel is om te voorzien in huisvesting voor de doelgroep, mensen met een laag inkomen. Dit is in lijn met de Woningwet. Hieruit volgt logischerwijs dat voor andere bezittingen wordt gestreefd naar een rendement dat marktconform is. Wij hebben in ons onderzoek vastgesteld dat dit niet altijd op deze manier uitwerkt. Woningcorporaties willen ook huurders buiten de eigenlijke doelgroep een woning aanbieden voor een huur die lager ligt dan de markthuurl. Hierbij wordt wel een bedrijfseconomisch offer gebracht zoals Van Os (2014) dat aanduidt, maar het betreft geen diensten van algemeen economisch belang zoals bedoeld in de Woningwet.

Daarnaast geldt dat duurzaamheid een belangrijk thema is geworden. Dit komt voort uit de ambitie van de landelijke overheid om de B.V. Nederland in 2050 volledig CO₂-neutraal te laten draaien. Dit vraagt om beleid gericht op de lange termijn, strategisch dus. De mate waarin woningcorporaties nu inzetten op dit thema verschilt. Drie van de zeven woningcorporaties zien voor zichzelf een voortrekkersrol hierin en durven flink te investeren in het verbeteren van de woningen. De andere vier geven aan dat zij liever volgen en afwachten of de komende jaren betere en goedkopere oplossingen beschikbaar komen om de klimaatambities te realiseren. Deze woningcorporaties wijzen op de onvoorspelbaarheid van technische ontwikkelingen ge-

ven de lange termijn. Investerings die nu verstandig lijken, worden mogelijk over tien jaar beschouwd als inefficiënt en duur.

Bespreking met de deskundigen

De deskundigen bevestigen het belang van het thema duurzaamheid voor woningcorporaties. Dit ligt dicht bij de kerndoelstelling van de woningcorporatie gericht op kwaliteit van de woning. Duurzaamheid is een bijzonder en nieuw thema voor de woningcorporaties. Het gaat daarnaast om heel veel geld. Het vraagt om het maken van goede strategische keuzes, in afstemming met de stakeholders.

3.3.2 Focusgebied I: Risicobereidheid

Binnen het veld van risicomanagement wordt vaak gesproken over de risicobereidheid, ofwel de *risk appetite*. Gewoonlijk wordt deze bereidheid uitgedrukt in een geldbedrag, als een grens van wat een maximaal acceptabel risico is. In contrast hiermee observeren wij voor alle zeven woningcorporaties in het praktijkonderzoek dat wij geen geldbedrag voor de risicobereidheid hebben aangetroffen in de openbaar beschikbare informatie. Wel hebben wij voor vier woningcorporaties gezien dat de organisatie voor intern gebruik een risicobereidheid vaststelt op basis van de financiële kengetallen die het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna: WSW) hanteert. Interessant om te noemen is dat Woningcorporatie E de risicobereidheid presenteert als bedrag en daarnaast een kwalitatieve toelichting geeft om duidelijk te maken welke risico's in alle gevallen onacceptabel zijn. Dit laatste betreft bijvoorbeeld integriteitkwesities. Daarmee toont de corporatie dat niet alleen financiële waarde moet worden beschermd.

Het bovenstaande richt zich op de primaire vraag welke mate van risico maximaal aanvaardbaar is. Gezien hun maatschappelijke positie neigen de woningcorporaties ernaar om hierin erg voorzichtig te zijn. De andere kant is dat een woningcorporatie ook té voorzichtig kan zijn, bewust of onbewust. In het praktijkonderzoek constateren we bij drie woningcorporaties dat zij intern hun organisatie sturen op het realiseren van financiële kengetallen die boven de normen van het WSW liggen. Hier is sprake van extra financiële voorzichtigheid.

Paragraaf 2 toont vanuit de literatuur innovatieve oplossingen, zoals *sale-and-lease-back*, om de financiële ruimte beter te benutten. In dit onderzoek komt niet naar voren dat de woningcorporaties hier gebruik van maken.

3.3.3 Focusgebied II: Reputatierisico

Het risico dat de reputatie van de woningcorporatie schade lijdt komt in de diepte-interviews met de woningcorporaties veelvuldig aan de orde. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de potentiële huurders zich niet zullen laten leiden door de reputatie van een woningcorporatie: Zij hebben een huis nodig binnen de grenzen van hun budget. Welke partij dit aanbiedt, is voor hen van secundair belang.

Bespreking met de deskundigen

Bij vier van de zes interviews met de deskundigen komt naar voren dat woningcorporaties bij het inrichten van risicomangement worden gedreven door de incidenten in de sector uit het verleden. Woningcorporaties vinden het erg belangrijk om risicomangement goed te doen. Woningcorporaties zijn terughoudend om risico's te nemen en hebben een zekere angst om niet te voldoen aan de wet- en regelgeving. Hierbij nemen wij isomorfisme waar: Woningcorporaties zijn geneigd tot hetzelfde soort gedrag als reactie op onzekerheid. DiMaggio en Powell (1983) spreken in dit verband over *mimetic isomorphism*. De voorzichtigheid die woningcorporaties aan de dag leggen bij het bepalen van hun risicobereidheid ligt in dezelfde lijn.

Specifiek ten aanzien van het reputatierisico komt in twee interviews met deskundigen expliciet naar voren dat zij constateren dat het risicomangement bij woningcorporaties de afgelopen jaren is verbeterd. Zij verwachten daarom geen omvangrijke incidenten meer zoals zich in het verleden hebben voorgedaan.

Naast *mimetic isomorphism* komt in twee interviews met deskundigen *normative isomorphism* naar voren: modellen voor de inrichting van risicomangement verspreiden zich onder professionals van verschillende corporaties door trainingen en professionele contacten.

3.3.4 Focusgebied II: Asset management

Gezien de resultaten uit de verkenning hebben wij het thema asset management binnen de woningcorporatie betrokken in het praktijkonderzoek. Een volwassen systeem van asset management kan helpen om te voldoen aan de verwachtingen van stakeholders. Zoals aangegeven in paragraaf 2 geldt dat een adequaat asset management-systeem op complexniveau inzicht geeft in de mate waarin het complex bijdraagt aan realisatie van de verschillende doelstellingen van de organisatie op de middellange termijn.

Bij vier van de zeven onderzochte woningcorporaties zien wij als patroon dat zij asset management koppelen aan de leefbaarheid in de wijken. Dit levert toegevoegde waarde op om het risico te beheersen dat de wijken waarin de organisatie haar woningen heeft staan in de verloedering raken. Voor de andere drie geldt dat asset management minder ver is ontwikkeld.

Bespreking met de deskundigen

De woningcorporaties kunnen zich hierin verder versterken door gebruik te maken van data over de wijk uit externe bronnen. Op deze manier kan asset management waardevolle input leveren voor de lange termijn, bijvoorbeeld over de waardeontwikkeling en financierbaarheid van het onroerend goed.

Eén van de deskundigen noemt dat het belangrijk is om alle informatie over onderhoud en meldingen vanuit bewoners steeds op complexniveau vast te leggen. De organisatie kan dit gebruiken in een verdere analyse waarbij interne en externe data worden gecombineerd. Externe data betreffen bijvoorbeeld statistieken over inbraken en overlast of demografische gegevens.

3.3.5 Interactief gebruik van de controls

Een interactieve manier van denken en handelen is in de eerste plaats van belang waar het gaat om strategische onzekerheden. Een voorbeeld van een dergelijke onzekerheid is het politieke klimaat en de wisselende verwachtingen die de landelijke en lokale politiek hebben van de woningcorporaties. Dit kan worden geïllustreerd door de snelheid waarmee het gasloos bouwen van woningen is verworden tot wetgeving. Gasloos bouwen leidt tot aanzienlijk hogere bouwkosten voor een woning. Woningcorporaties denken op lange termijn en begroten hun investeringen voor jaren vooruit. Gasloos bouwen zorgt dan voor extra druk op de investeringsruimte.

Goed risicomangement richt zich op het tijdig onderkennen van de relevante onzekerheden in de externe omgeving. Alle geledingen van de organisatie kunnen een bijdrage leveren in het onderkennen van risico's in de externe omgeving. In het bijzonder geldt dat voor de medewerkers die veel contact hebben met de huurders. Zij zien en proeven wat er speelt onder de huurders.

Naast de huurders zien wij het patroon dat de woningcorporaties voor de uitvoering van risicomangement gebruik maken van de input van andere stakeholders, de gemeente wordt hierbij het eerst genoemd. De woningcorporatie kan bijvoorbeeld met de gemeente de afstemming zoeken over de investeringsagenda en over hoe risico's hierbinnen voor alle partijen beheersbaar kunnen blijven.

Nadrukkelijk geldt dat een woningcorporatie hierbij de risico's op het gebied van leefbaarheid van wijken aan de orde kan stellen. Woningcorporatie G gaat hierin het verst binnen de groep van woningcorporaties in het praktijkonderzoek. Zij maakt op wijkniveau met de gemeente een onderbouwde analyse van de leefbaarheid in de wijken. Vervolgens vindt de afstemming plaats in welke situatie de woningcorporatie haar maatschappelijk budget kan inzetten en in welke situatie inzet door de gemeente meer passend is. Door deze manier van doen geldt dat de gemeente ook een goed beeld krijgt van de besteding van het maatschappelijk budget door de woningcorporatie. Daarmee versterkt de woningcorporatie haar positie in de stad en toont de organisatie proactief de effectieve en efficiënte realisatie van de maatschappelijke waarde.

Bespreking met de deskundigen

De deskundigen onderstrepen het belang van de interactie met de gemeente en met de huurder. De samenwerking met gemeenten volgt uit de Woningwet. In aansluiting hierop hebben wij met de deskundigen de vraag besproken hoe belangrijk het is om hier intensief aandacht aan te besteden. De deskundigen geven aan dat zij het belang hiervan hoog aanslaan. Het is een kwestie van co-creatie: De woningcorporatie creëert draagvlak voor de strategie als de andere partij deze strategie ondersteunt. Dit helpt om risico's beheersbaar te houden en verrassingen te voorkomen. Het geeft legitimiteit aan de agenda van de woningcorporatie.

De belangrijkste bevindingen van het praktijkonderzoek zijn samengevat in Tabel 3:

Tabel 3. Samenvatting belangrijkste bevindingen praktijkonderzoek.

	Woningcorporatie uit het praktijkonderzoek						
	A	B	C	D	E	F	G
Voortrekkersrol op het thema duurzaamheid			V	V	V		
<i>Risk appetite</i> op basis van financiële kengetallen van het WSW			V		V	V	V
waarvan de <i>risk appetite</i> hoger is gesteld dan de normen volgens het WSW			V		V	V	
Asset management gekoppeld aan de doelstelling leefbaarheid	V		V		V		V

4. Belangrijkste bevindingen en conclusie

Dit onderzoek beschrijft hoe risicomanagement woningcorporaties kan helpen bij het realiseren van de doelstellingen van de organisatie. Hiervoor hebben wij gebruikgemaakt van literatuurstudie en een praktijkonderzoek bij zeven grote woningcorporaties verspreid over Nederland. Een bespreking van de eerste resultaten met deskundigen maakt deel uit van het praktijkonderzoek.

Vanuit de literatuur beschrijven wij de ontwikkeling van woningcorporaties tot zelfstandige maatschappelijke ondernemingen. Verschillende vormen van isomorfisme (DiMaggio and Powell 1983) zijn mogelijk manifest bij woningcorporaties. De literatuurstudie mondt uit in twee focusgebieden voor risicomanagement: I) Het realiseren van strategische doelstellingen binnen de kaders van effectief en efficiënt werken. II) Het voldoen aan de verwachtingen vanuit de omgeving. Wij benadrukken het belang van interactief gebruik van controls.

De ambities op het gebied van duurzaamheid verschillen belangrijk binnen de groep van zeven woning-

corporaties in het praktijkonderzoek: Drie woningcorporaties zijn te kenmerken als een voorloper. De andere vier nemen een meer afwachtende houding aan vanwege het risico dat investeringen op termijn inefficiënt zullen blijken als gevolg van technologische innovatie. We constateren dat woningcorporaties voorzichtig zijn in het bepalen van hun risicobereidheid. De deskundigen geven hierbij aan dat deze voorzichtigheid volgt vanuit de incidenten uit het recente verleden. Hierbij zien we dat woningcorporaties elkaar volgen in *mimetic isomorphism*. De terughoudendheid kan belemmerend werken voor het zoeken naar en investeren in innovatieve oplossingen.

In het praktijkonderzoek komen risico's naar voren die ontstaan doordat de woningcorporaties niet voldoen aan de verwachtingen van stakeholders. Uit de interviews met vertegenwoordigers van woningcorporaties en uit de interviews met de deskundigen komt de gemeente naar voren als belangrijke stakeholder. De woningcorporaties streven in de afstemming met de gemeente naar het beheersen van risico's op het gebied van leefbaarheid van woonwijken en naar beheersing van het reputatierisico.

- **Drs. H. Ruiter RA** is als docent en onderzoeker verbonden aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN). Hij heeft hiervoor onder andere vijf jaar bij PwC gewerkt, vijf jaar bij CROP registeraccountants en vijf jaar als internal auditor bij Achmea. Naast zijn werkzaamheden voor de HAN doet hij een promotieonderzoek naar de dynamiek van risicomanagement.
- **Dr. J. Wagenveld RA** is lector financial control aan de HAN sinds november 2014. In 1986 is hij zijn carrière begonnen bij (een voorloper van) PwC en is daar als registeraccountant werkzaam geweest. Daarna is hij vanaf 1992 universitair docent Accounting geweest bij zowel de Erasmus Universiteit als de Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuur

- Aedes/VTW (2015) Governancecode woningcorporaties 2015. <https://www.aedes.nl/artikelen/bedrijfsvoering/governance-en-integriteit/governancecode/governancecode-woningcorporaties.html>
- Arjaliès D, Mundy J (2013) The use of management control systems to manage CSR strategy: A levers of control perspective. *Management Accounting Research* 24(4): 284–300. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.06.003>
- COSO (2017) Enterprise Risk Management – Integrating with strategy and performance. Executive Summary. <https://www.coso.org/Pages/erm.aspx>
- Czischke D, Gruis V, Mullins D (2012) Conceptualising social enterprise in housing organisations. *Housing Studies* 27(4): 418–437. <https://doi.org/10.1080/02673037.2012.677017>
- Daggelders A (2015) Samenwerking tussen corporaties en beleggers. Delft: TU. <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3A1b5d49b4-82dc-40e8-bb44-c8ddd095d08a>
- DiMaggio PJ, Powell WW (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48(2): 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>

- Dreimüller A, Gruis V, Snoeijs C (2013) Regiecorporatie; naar een doelmatige maatschappelijke verhuurder: versie 2.0. https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai:hbo-kennisbank.nl:sharekit_hu%3A0ai%3Asurfsharekit.nl%3Ac1659d8d-d851-47d3-b377-2309e1ec7ed8
- Elsinga M, Lind H (2013) The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands. *Housing Studies* 28(7): 960–970. <https://doi.org/10.1080/02673037.2013.803044>
- Jansen DLA (2012) De onhaalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven. Een onderzoek naar de financieel-economische knelpunten in binnenstedelijke herstructureringsprojecten vanuit een ‘institutionele’ benadering. Universiteit Utrecht (Utrecht).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015) Woningwet.
- Parlementaire Enquête Woningcorporaties (2014) Ver van huis, parlementaire enquête Woningcorporaties, Proceedings 2014–2015, 33 606 (4). Den Haag, de Nederlandse Staat. <https://www.aedes.nl/artikelen/corporatiestelsel/parlementaire-enquete/eindrapport/rapport-parlementaire-enquetecommissie-ver-van-huis-verschenen.html>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33606-4.html>
- Rademakers SJP (2012) Sociale woningbouw met privaat vermogen: Een onderzoek naar effectiviteit en mogelijke succes- & faalfactoren. Nijmegen: Radboud Universiteit. <https://theses.uibn.ru.nl/handle/123456789/3451>
- Simons R (1995) *Levers of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Harvard Business Press (Boston).
- Simons R, Dávila A, Kaplan RS (2000) *Performance measurement & control systems for implementing strategy*. Prentice Hall (Upper Saddle River, NJ).
- Swagemakers TEHM (2012) *Integraal sturen bij corporaties: Onderzoek naar de wenselijke veranderingsopgave en de mogelijkheden voor een reële investeringsopgave bij strategisch voorraadbeleid bij corporaties*. Eindhoven: TU. <https://research.tue.nl/en/studentTheses/integraal-sturen-bij-corporaties>
- Tessier S, Otley D (2012) A conceptual development of Simons’ levers of control framework. *Management Accounting Research* 23(3): 171–185. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2012.04.003>
- Van der Kuij R (2013) *Woningcorporaties en vastgoedontwikkeling: Fit for use?* Delft: TU. <https://books.bk.tudelft.nl/index.php/press/catalog/book/isbn.9789461862679>
- Van Dijk R (2013) *Alternatieve financiering van Nederlandse woningcorporaties. Een verkenning en modelmatige toetsing*. Delft: TU. <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3Aae1be340-0ce2-43c6-a7cc-3da15e7b93f9>
- Van Os P (2014) *Verdeel en beheers: Grondslagen voor een allocatiemodel ten behoeve van woningcorporaties*. Stam (Delft). <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/verdeel-en-beheers-grondslagen-voor-een-allocatiemodel-ten-behoev>
- Van Staveren M (2018) *Risicoleiderschap – Doelgericht omgaan met onzekerheden*. Vakmedianet (Deventer).
- Veldwijk F (2016) *Asset-Management in the Dutch Social Housing Sector*. Enschede: Universiteit Twente. <https://essay.utwente.nl/69669/>
- Wagensveld K (2016) *Hoe blijven organisaties in control in een snel veranderende omgeving?* https://hbo-kennisbank.nl/details/sharekit_han:oai:surfsharekit.nl:8f55e91f-5800-4ea2-9e20-1bd6a9a9815f
- Widener SK (2007) An empirical analysis of the levers of control framework. *Accounting, Organizations and Society* 32(7–8): 757–788. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2007.01.001>