



TEKST – GERARD DE HEIDE RC – PROF.DR. ARCO VAN DE VEN RA

# ONAFHANKELIJKE CONTROLFUNCTIE: CONTROLEUR OF CONTROLLER?

In de Woningwet van 2016 is voor woningbouwcorporaties met 2500 of meer woningen de verplichting opgenomen een onafhankelijke controlfunctie in te voeren. In dit artikel wordt de onafhankelijke controlfunctie op basis van het 'three lines of defence'-model gepositioneerd als auditfunctie in de derde lijn en wordt nagegaan wat de mogelijkheden zijn om eventueel tweede en derde lijnstaken te combineren. Bij een zestal middelgrote corporaties is onderzocht hoe de controlfunctie is ingevuld.

Woningcorporaties met een omvang van minimaal 2500 woningen zijn vanuit de nieuwe Woningwet (Ministerie BZK, 2016) verplicht een onafhankelijke controlfunctie als organisatie-eenheid onder het bestuur op te nemen. De controlfunctie moet de raad van bestuur en de Raad van Toezicht zowel gevraagd als ongevraagd adviseren omtrent de in het kader van het financiële beleid en beheer te nemen maatregelen (BTiV, 2015 artikel 105 lid 1 sub e4). Deze onafhankelijke controlfunctie omvat 'de aspecten gericht op de interne bedrijfsvoering alsmede de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie'.

Artikelen over de ontwikkeling van het controllerberoep laten een andere richting zien dan de ingezette weg van de Woningwet. De controller als businesspartner en niet als onafhankelijke controller is de trend (van de Ven, 2014). In de literatuur zien we de functie van controllers juist terug als een combinatie van advies en controle, veelal als onderdeel van de financiële functie. De behoefte aan onafhankelijk intern toezicht wordt in grotere organisaties dan ook ingevuld door een internal auditafdeling. De vraag die in dit artikel centraal staat is hoe middelgrote corporaties (5000-10.000 wooneenheden) invulling geven aan deze onafhankelijke controlfunctie en of de 'onafhankelijkheid' van de controller hierbij echt zo belangrijk is.

### Theorie: three lines of defence

Bij discussies over hoe de verdere invulling van de onafhankelijke controllerfunctie kan worden opgezet, wordt veelvuldig het three lines of defence-model (3LoD) gehanteerd. Doelstelling van het 3LoD-model is om inzicht te geven op welke

wijze de uitvoerende en controlerende taken zijn ingericht en moeten samenwerken. Het Institute of Internal Auditors (IIA, 2013) beschrijft de eerste verdedigingslijn als de eigenaren en beheersers van de risico's. Het (top) management is verantwoordelijk voor identificatie van risico's, het opstellen van en de uitvoering van de beheersmaatregelen en de controle op de naleving van deze beheersmaatregelen. De achterliggende gedachte hierbij is dat het operationeel management het best in staat is de risico's te beheersen en daarom als eerste verantwoordelijk moet zijn. Het operationeel management moet in staat worden gesteld om zelfstandig risico's te identificeren, beoordelen, beheren, controleren en uiteindelijk dus negatieve consequenties te voorkomen of te verminderen. De tweede verdedigingslijn ondersteunt hierbij de eerste verdedigingslijn. Deze ondersteuning betreft zowel het advies over de opzet en inrichting van het (decentrale) management maar ook het controleren van de naleving van de uitvoering hiervan in de eerste lijn. Het IIA geeft aan dat de tweede verdedigingslijn in ieder geval de volgende functies omvat:

- Een risicomanagementfunctie (en/of een commissie) die ondersteunt en toezicht houdt op de uitvoering van een effectief risicobeheer van het (top)management en de risico-eigenaren ondersteunt bij het bepalen van de risico's en de risicorapportages in de organisatie.
- Een compliancefunctie die de bewaking uitvoert over specifieke risico's zoals het monitoren van de naleving van wet- en regelgeving. In deze rol rapporteert de compliancefunctie rechtstreeks aan het bestuur c.q. de directie of het topmanagement. In grotere organisaties

zijn meerdere compliancefunctionarissen met verschillende aandachtgebieden beschikbaar.

- Een controllersfunctie die de financiële risico's en de financiële verslaglegging bewaakt.

Deze functies hoeven geen zelfstandige afdelingen of functionarissen te zijn, maar kunnen in de tweede lijn worden gecombineerd. De literatuur over controllers positioneert de controllerfunctie duidelijk als een tweedelijnsfunctie waarbij de combinatie van advies en controle inherent aan de functie is (Van de Ven, 2010).

De derde verdedigingslijn verstrekt aan het bestuur, c.q. de directie en de raad van commissarissen aanvullende zekerheid, gebaseerd op het hoogste niveau van onafhankelijkheid en objectiviteit binnen de organisatie. Dit hoge niveau van onafhankelijkheid is niet beschikbaar in de tweede verdedigingslijn vanwege de adviserende rol. De derde verdedigingslijn valt rechtstreeks onder het bestuur of directie. Het benadrukken van de onafhankelijkheid in de Woningwet lijkt erop te duiden dat de onafhankelijke controlfunctie onderdeel zou uitmaken van de derde lijn.

### Beperkingen three lines of defence

In hoeverre wordt het 3LoD-model met een afhankelijke auditafdeling toegepast bij middelgrote organisaties in Nederland? Het is zeker geen usance. Bij beursgenoteerde organisaties is een uitleg waarom er binnen de organisatie geen interne auditafdeling aanwezig was, pas sinds januari 2018 wettelijk verplicht (Monitoring Commissie Corporate Governance, 2016:44). Een



## ***Bij geen van de zes corporaties wordt de functie uitgevoerd conform wat in een derde lijn zou worden verwacht. Een onafhankelijke functie ingevuld door zekerheid te geven op basis van formele audits werd niet aangetroffen***

minder strikte toepassing van 3LoD ligt voor kleinere organisaties voor de hand. Huibers et al. (2014) hebben de mogelijkheden en onmogelijkheden om de tweede verdedigingslijn en de internal auditfunctie te combineren onderzocht.

Zij constateren dat vanuit een internal-auditperspectief het combineren van de drie linies niet de te verkiezen oplossing is. Mochten er situaties zijn waarbij een combinatie voordelen oplevert, dan moeten er binnen de organisatie wel maatregelen worden getroffen om de onafhankelijkheid en objectiviteit van de 'auditor' te borgen. Het achterliggende doel van de onafhankelijke audit mag niet in gevaar komen. Huibers et al. (2014) vinden het nodig dat formalisering van de afspraken over de combinatie van de derde lijn met tweedelijns taken in een 'audit charter' wordt vastgelegd en dat dit charter wordt geautoriseerd door het bestuur en de raad van commissarissen.

### **De onafhankelijke controller bij woningbouwcorporaties**

Bij zes middelgrote woningcorporaties heeft de 'onafhankelijke controller' een vragenlijst ingevuld en zijn er inhoudelijke toelichtingen gegeven over de wijze waarop invulling aan de functie werd gegeven. Conform de wettelijke eis zijn de controllers in de organisatiestructuur onafhankelijk van de financiële functie onder de bestuurder gepositioneerd. Hoewel alle controllers beschikken over een vastgestelde functiebeschrijving, zijn bij vijf van de zes woningcorporaties deze functiebeschrijvingen niet herijkt naar de nieuwe 'onafhankelijke' positie vanuit de woningwet. Bij geen van de zes corporaties wordt de functie uitgevoerd conform wat in een derde lijn zou worden verwacht. Een onafhankelijke functie ingevuld door zekerheid te geven op basis van formele audits werd niet aangetroffen. De controllers geven aan dat bij het bestuur c.q. de directie of raad van commissarissen niet de behoefte bestaat om een dergelijke (aanvullende) assurance te ontvangen.

In het onderzoek geven de controllers aan dat zij in sommige gevallen nog te veel bezig zijn met tekortkomingen in de eerste lijn. Dit betekent dat deze controllers juist de eerste lijn adviseren en

controleren, soms zelfs door ook controles uit te voeren in de eerste lijn. Zij ervaren de onvolwassenheid van de eerste lijn als problematisch. Zij geven aan dat zij de voorkeur geven aan het opereren in de tweede lijn ten opzichte van het uitvoeren van onafhankelijke audits in de derde lijn. Alhoewel de controllers zowel adviseren als controleren, ervaren zij deze combinatie niet als probleem. Zij geven aan dat de onderwerpen waarover zij advies geven, bijvoorbeeld de opzet van risicomanagement, vaak verschillen van wat zij controleren, bijvoorbeeld met controles in het kader van de financiële verantwoording.

Bij een combinatie van de tweede en derde lijn gaven Huibers en collegae (2014) aan dat dit een bewuste keuze moest zijn, de consequenties hiervan besproken moesten worden met het bestuur en de RvC en dat dit moest worden opgenomen in een audit charter. Geen van de organisaties heeft een dergelijk audit charter. Binnen de organisaties bestond bij bestuurders en toezichthouders geen behoefte om hier invulling aan te geven.

Het 3LoD-model met de onafhankelijke derde lijn is gebaseerd op het geven van extra zekerheid

over de inrichting en het goede functioneren van met name de eerste lijn. Uit de interviews blijkt dat voor de zes middelgrote woningbouwcorporaties dit vaak nog een knelpunt is. Voorbeelden van tekortkomingen zijn het niet beschikbaar hebben van beschreven processen, waarin ook de omvang en de frequentie per beheersmaatregel zijn vastgelegd. Slechts bij twee corporaties zijn deze gegevens beschikbaar. Van de aanwezige, al dan niet gedocumenteerde beheersmaatregelen wordt bij de helft van de geïnterviewde woningcorporaties controles op naleving van de beheersmaatregelen uitgevoerd. De verantwoordelijkheden in de tweede lijn met betrekking tot risicomanagement zijn bij vijf woningcorporaties ingebed, maar kennen een laag niveau van volwassenheid. Zo is bijvoorbeeld een duidelijke koppeling tussen ondernemingsdoelstellingen en risicoprofiel zeer beperkt aanwezig.

### **Aanbevelingen op grond van het onderzoek**

De Heide (2018) geeft op basis van dit uitgevoerde onderzoek een aantal aanbevelingen om het risicomanagement in de eerste en tweede lijn te verbeteren:

- Zorg voor voldoende kennis binnen de eerste verdedigingslijn.
- Beschrijf de kritieke processen met de daarin verankerde beheersmaatregelen (inclusief de uitvoeringsfrequentie) en de controles op naleving hiervan.
- Zorg dat de controles in de eerste lijn door de eerste lijn ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.
- Draag zorg voor een actieve risicocultuur in de eerste lijn. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het risicobeheer. Benoem een eindverantwoordelijke voor de risicomanagementfunctie.
- Leg een duidelijke koppeling tussen de ondernemingsdoelstellingen en het risicomanagement zodat risicomanagement beter wordt geïntegreerd.
- Draag in de tweede lijn zorg voor het adviseren en controleren van de activiteiten met betrekking tot risicomanagement in de eerste lijn.



Deze aanbevelingen hebben met name betrekking op het verbeteren van de eerste- en tweedelijnsfuncties. Daarnaast gaat hij in op het ontbreken van de door Huibers et al. (2014) noodzakelijk geachte borgingen bij het combineren van tweede- en derdelijnswerkzaamheden. Vanuit het standpunt van de interne auditor pleit hij dat een audit chapter moet worden bediscussieerd, opgesteld, vastgesteld en worden goedgekeurd door het bestuur en de raad van commissarissen.

#### Does it matter – controleur of adviseur?

Het onderzoek bij de zes middelgrote corporaties laat zien dat er juist voor de tweede lijn veel mogelijkheden zijn om bij te dragen aan professionalisering. De wetgever heeft de nadruk gelegd op tegenkracht in de vorm van een 'onafhankelijke controller'. Een keuze voor dus eigenlijk meer een controleur dan een controller, een functionaris die altijd advies met controle moet combineren. De ultieme vraag is of dit een probleem is en of het wenselijk is een dergelijke onafhankelijke auditfunctie door te voeren.

Er zijn veel redenen om hieraan te twijfelen. Zo concludeerde Paape in 2013 dat zelfs bij grotere organisaties het 3LoD-model niet de zekerheid geeft die het veronderstelt. Naar aanleiding van het Libor-schandaal bij de Rabobank, waar door banken werd gemanipuleerd met de koersen van de LIBOR-rente, gaf hij aan dat de eerste lijn hopeloos had gefaald. "Het three lines of defence-systeem veronderstelt dat dan de tweede of derde lijn dat manco opvangt. Niets is minder waar gebleken." Meer recent, op 4 september 2018 laat het strafrechtelijk onderzoek naar het witwasschandaal bij de ING Bank nv eenzelfde beeld zien. 'Uit het strafrechtelijk onderzoek komt naar voren dat deze "lines of defence" beperkt verantwoordelijkheid hebben gevoeld voor het geheel en dat er sprake was van verzuiling, waarbij eenieder slechts oog had voor zijn eigen afgebakende rol en daarmee eigenaarschap op het gehele proces ontbrak.' (OM, 2018:13)

Kortom, het zijn twee cases in grote organisaties waarbij in noodgevallen de onafhankelijke derde lijn, die als laatste redmiddel had moeten functioneren, heeft gefaald. Het onderzoek bij de middel-



grote corporaties geeft aan dat er tekortkomingen in de eerste lijn aanwezig zijn. Corporaties, haar huurders en de maatschappij hebben daarom veel meer aan het inzetten van kennis en vaardigheden in de tweede lijn. Niet zozeer een behoefte aan onafhankelijke controllers die alleen tekortkomingen signaleren, maar juist aan controllers die ook helpen de organisatie sterker te maken. Al met al lijkt het een logische keuze van de corporaties om niet principieel de onafhankelijkheid centraal te stellen, maar als controller zich juist te richten op de bijdrage die geleverd kan worden aan het verbeteren van het gehele systeem van interne beheersing. Om te voorkomen dat bij inspecties het woord onafhankelijkheid belangrijker wordt dan het woord control stellen wij voor het woord 'onafhankelijk' te laten vallen in de regelgeving en de controller weer gewoon controller te maken in plaats van controleur. 

**Gerard de Heide** werkt bij SOR in Rotterdam en studeerde in 2018 af als internal auditor aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

**Prof.dr. Arco van de Ven RA** is hoogleraar Bestuurlijke Informatievoorziening aan TIAS School for Business and Society.

*Dit artikel is gebaseerd op het afstudeerreferaat aan de post-masteropleiding Internal Auditing & Advisory getiteld, 'De onafhankelijke controlfunctie gepositioneerd in de three lines of defence'.*

#### Referenties

Referenties zijn te vinden op [www.vrc.nl/magazine](http://www.vrc.nl/magazine).