

Nederlandstalige publiekssamenvatting
van de scriptie van Robert de Heer
ten behoeve van het behalen van de titel
executive Master of Business Administration (MBA)

Originele titel:

Towards stable governance of the social housing sector

On the dynamics between stakeholders, supervisory board and executive board in social housing associations after 2014

Nederlandse titel:

Naar stabiele governance voor woningcorporaties

Over de dynamiek tussen stakeholders, raad van toezicht en raad van bestuur van corporaties na 2014

De originele Engelstalige scriptie is op te vragen bij de auteur, via rdeheer@habitask.nl

1. Waaron dit onderzoek?

In 2015 ben ik gestart met mijn executive MBA aan Tias om me bedrijfskundig te verbreden, om zo onze klanten (woningcorporaties) nog beter te kunnen adviseren. Vanuit de behoefte om blijvende verbetering tot stand te brengen, wil ik ook iets betekenen voor bestuur en toezicht. Daarom heb ik als afstudeeronderzoek gekozen om de governance van woningcorporaties te onderzoeken. Het voordeel voor mij was dat er recent een verandering is geweest (Parlementaire Enquête 2014 en Woningwet 2015). Dat maakt vergelijking (voor en na 2014) mogelijk en geeft inzicht in de effectiviteit van de genomen maatregelen.

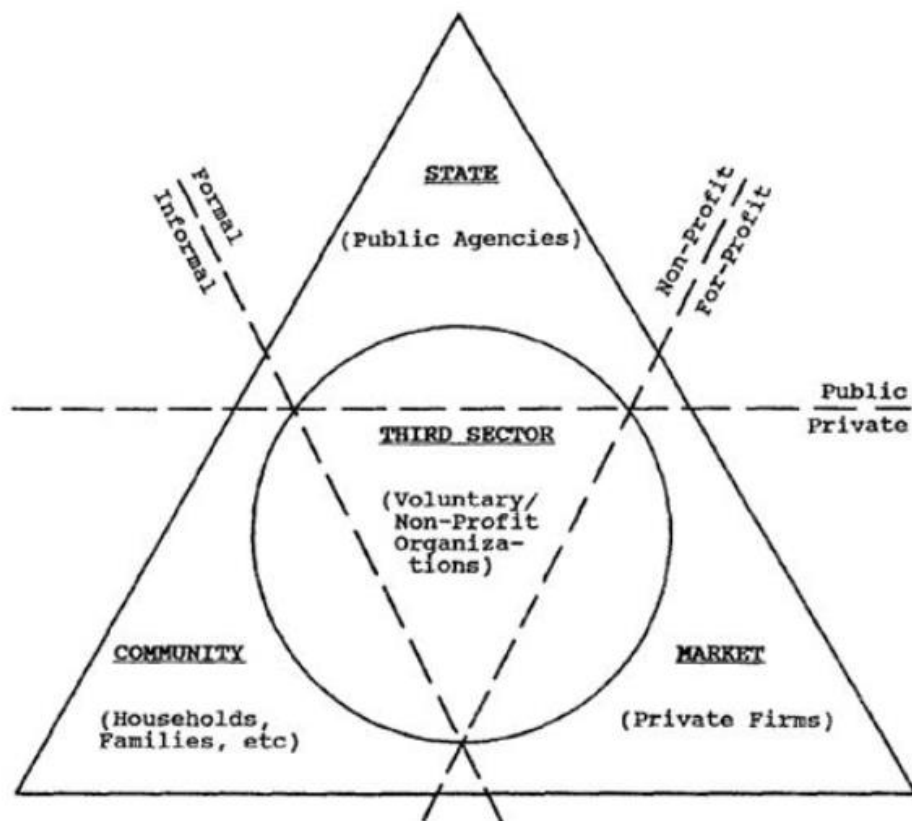
Dit onderzoek was ook een voorbereiding op de oprichting van een nieuw bedrijf dat bij gaat dragen aan vernieuwing in governance bij publieke organisaties, met als missie: Meer transparantie, diversiteit, ruimte voor de professional en dienstbaarheid aan moreel eigenaren. En minder afvinken en benoeming van usual suspects. Dit gaan we doen door Werving & Selectie, zelf-evaluatie, assessments, training en coaching.

Dit verslag is een samenvatting voor het Nederlandstalige publiek. Dat betekent dat niet alles er in staat, wat in het complete verslag wel staat. En het betekent ook dat ik wat verder doordenk op de thema's, wat in het kader van een wetenschappelijk onderzoek minder passend is.

2. Inleiding op het onderzoek

2.1 Historie

Woningcorporaties hebben de afgelopen eeuw bewogen tussen community, staat en markt (naar Pestoff 1992, zie afbeelding). Het huisvesten van kwetsbaren was eerst een taak van de community (tot 1901), bewoog richting staat (vanaf Woningwet 1901), richting de markt (vanaf Woningwet 1965), nog verder van de staat af (Brutering 1994). De beweging richting de markt, ging gepaard met schaalvergroting, professionele bestuurders en bijbehorend toezicht op afstand en een ruime taakafbakening van corporaties. Dit leidde in de periode 2005 (Woonbron kocht de SS Rotterdam) tot 2012 (Vestia verloor zichzelf in derivatenhandel) tot een aantal incidenten die in 2013 en 2014 onderzocht zijn door de parlementaire enquête commissie. Zij kwam tot de conclusie dat er een giftige cocktail was ontstaan van het gedrag van bestuurders, het gebrek aan begrenzing door de overheid, het gebrek aan stevige governance en de vermogensovermaat in de sector. Aan de roep om sterke begrenzing en scherp toezicht op de sector werd gehoor gegeven door de Woningwet 2015. Deze Herziene Woningwet is een duidelijke daad van verstatelijking.



2.2 Ontwikkeling governance

Tijdens de deregulering van woningcorporaties in de jaren 90, wijzigden veel corporaties van drie- naar tweelaags-structuur, met een professionele directeur-bestuurder en toezicht op afstand.

Als gevolg van de trends van professionele organisaties en de verschuiving van staat naar markt (from government to governance), ontstaat de behoefte aan een duidelijke taakafbakening. Helaas was die er niet gekomen; de literatuurstudie van de parlementaire enquête (Elsinga en anderen, 2013) beschreef de governance van woningcorporaties als 'bovenmatig complex'. Zelfregulering (bv. in de vorm van governancecodes) was slecht georganiseerd en het intern toezicht was zwak, met de incidenten als gevolg.

2.3 Woningwet 2015

De Woningwet 2015 heeft drie belangrijke wijzigingen doorgevoerd:

1. Focus op de kerntaak; als reactie op de commerciële avonturen van corporaties.
2. Versterken van de positie van de gemeente en huurders; als onderdeel van de verstatelijking.
3. Versterken toezicht; introductie integraal extern toezichthouder (Autoriteit Woningcorporaties) en versterken intern toezicht door:
 - a. Fit en proper test voor (her)benoemingen van bestuurders en toezichthouders
 - b. Beperken van zittingstermijnen tot 2x4 jaar.

- c. Beperkingen in toegelaten nevenfuncties voor bestuurders en toezichthouders
- d. Goedkeuring door raad van toezicht voor belangrijke beslissingen.
- e. Bestuur moet eens per jaar raad van toezicht informeren over risico's.
- f. Ten minste een derde van de raad van toezicht op voordracht van de huurders.
- g. Permanente educatie voor bestuurders en toezichthouders.
- h. Voorschriften over wat opgenomen moet worden in het jaarverslag.

Het wantrouwen richting de sector bereikte zijn toppunt toen in de memorie van toelichting de minister dreigde met het reguleren van de maximale bedrijfslasten, als de corporaties onvoldoende vordering zouden maken met het verlagen hiervan.

Het gevolg van de Woningwet is een enorme administratieve lastendruk die veel tijd en geld kost.

De onderzoeksvraag hieruit voortvloeiend was: Heeft de Woningwet bijgedragen aan de effectiviteit van governance bij woningcorporaties?

3. Onderzoeksopzet

Ik vond het belangrijk om het functioneren van de governance niet alleen uit meningen van betrokkenen te laten bestaan. Daarom heb ik het gerelateerd aan een breed gedragen norm over good governance, namelijk die van Cor van Montfort (2014). Daarnaast heb ik ook de mening van 18 (onafhankelijk) experts (wetenschappers, adviseurs en belangenbehartigers) vergeleken met de mening van 108 bestuurders en toezichthouders.

De **vier factoren van good governance** van Van Montfort (democratie, rechtmatigheid, gemeenschappelijkheid en executie) zijn zowel aan de experts als bestuurders en toezichthouders voorgelegd. Daarnaast heb ik de experts gevraagd naar de essentiële ingrediënten van good governance, en hoe zij deze terug zien bij woningcorporaties. De bestuurders en toezichthouders heb ik gevraagd wat hun belangrijkste dilemma's in de boardroom zijn. Zo kon ik zicht krijgen op wat echt leefde, zonder daarin sturend te zijn.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Wat is good governance in de publieke sector?

In de gesprekken met experts kwamen als belangrijkste element van good governance naar voren dat toezichthouders zich verbinden met de waarden van de organisatie (waartoe is de organisatie op aarde, waarden gedreven toezicht). Daarnaast een gezond tegenspel (balans tussen nabijheid en afstand, en de checks en balances). En als laatste de verbinding met de buitenwereld (stakeholders, transparantie en aanspreekbaarheid).

4.2 Evaluatie van de Woningwet

De experts zien de Woningwet als te gedetailleerd en teveel rule-based. Dit leidt tot minder creativiteit en meer bureaucratie. Beide factoren leiden ertoe dat er minder waarde gecreëerd wordt voor de

huurders. De wet stimuleert niet zozeer het doen van de goede dingen, maar vooral het voorkomen van de incidenten die al eens voorgekomen zijn. Tegelijkertijd is er nog steeds ruimte voor het maken van ander soort fouten. Sommige experts zeggen dat het kritisch nadenken van toezichthouders en bestuurders juist minder ontwikkelt, door de hoeveelheid regels en sterke positie van de extern toezichthouders.

Over het algemeen is de governance effectief, was de professionalisering in het toezicht al op gang door de parlementaire enquête en heeft de Woningwet vooral de wat meer achteroverleunende raden van toezicht geactiveerd. Opvallend is dat bestuurders en toezichthouders vinden dat de Woningwet een positieve invloed heeft op de vier factoren van good governance van Van Montfort.

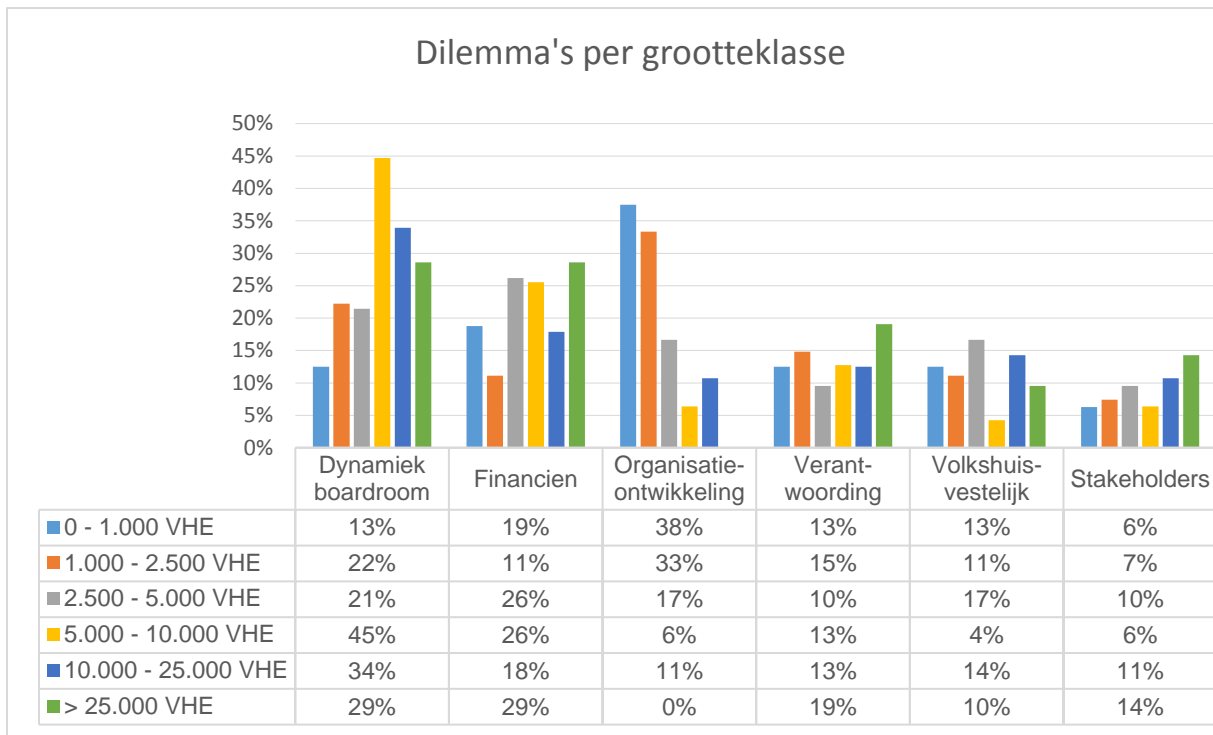
Opvallend is de lineaire manier van redeneren van het minister van Binnenlandse Zaken: We hebben opgeschreven wat corporaties, bestuurders en toezichthouders moeten doen, dus dat gebeurt ook zo. Dit weerspiegelt de kloof tussen beleidsmakers van het ministerie en de praktijk, mede waardoor het overheidsbeleid slecht aansluit op deze praktijk. Zoals dhr. W. Deetman aangaf in zijn interview: "Ministerie en corporaties moeten vaker met elkaar gaan knikkeren, en hun dilemma's en uitdagingen met elkaar uitwisselen, om zo samen te zoeken naar oplossingen."

4.3 *Interne focus*

Het is opvallend dat 60% van de door bestuurders en toezichthouders genoemde dilemma's intern georiënteerd zijn, zoals dynamiek in de boardroom, financiën en organisatieontwikkeling (zie onderstaande afbeelding voor meer details). Slechts 24% is extern georiënteerd, zoals relatie met stakeholders. Het overige deel (16%) is zowel intern als extern. De Woningwet was bedoeld om woningcorporaties meer op de huurder te richten. Het is verklaarbaar dat door de implementatie van alle regels, veel tijd in de interne organisatie zit, maar mag dit een excuus zijn? ([Klik hier om mee te discussiëren over dit onderwerp](#)). Daarnaast is boardroomdynamiek het meest genoemde dilemma. Dat is in lijn met de aanbeveling van de parlementaire enquête en de bedoeling van de Woningwet, namelijk dat het intern toezicht sterker moet worden.

4.4 *Kleine corporaties*

Bij kleine corporaties (tot 2.500 VHE) komt het dilemma van organisatieontwikkeling vaker voor. De corporatie is sterk afhankelijk van de bestuurder, omdat deze vaak ook een groot gedeelte van de denkkracht moet leveren die nodig is bij de implementatie van de Woningwet. Dit leidt er momenteel toe dat veel kleinere corporaties gaan fuseren. Vanuit de bedoeling van de Woningwet is dit ironisch, omdat juist de kleinere corporaties vaak dicht bij hun huurders staan.



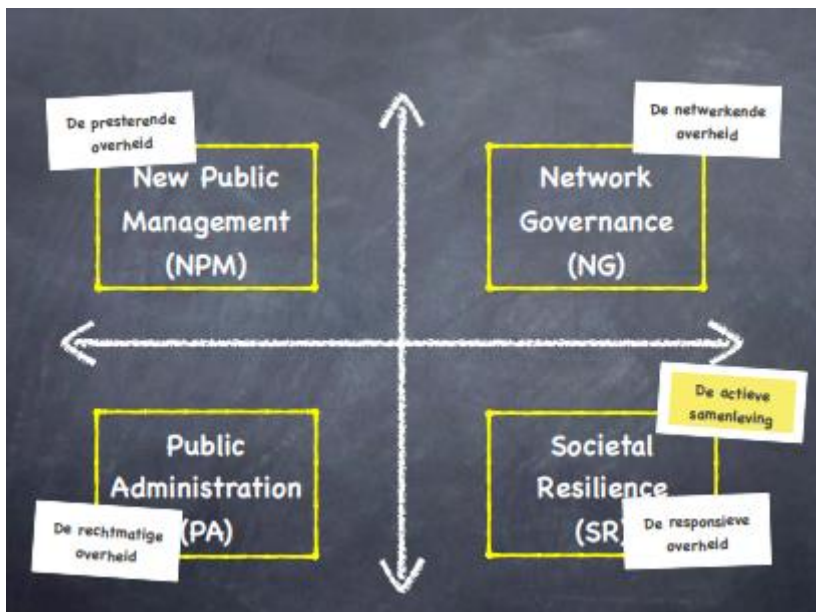
4.5 Professionalisering toezicht

Door de parlementaire enquête en de Woningwet is het intern toezicht geprofessionaliseerd. Door de fit-en-proper-test worden de 'foute types' buiten de boardroom gehouden. De zelf-evaluatie en maximale zittingstermijnen helpen om groepsdenken te voorkomen. Toch zijn deze tools slechts succesvol als dit leidt tot meer reflectie in de boardroom, iets waar wat nog onvoldoende ontwikkeld is. Er is onvoldoende duidelijk wat de norm van good governance is en er wordt te weinig geleerd van incidenten of correcties door bijvoorbeeld de Autoriteit Woningcorporaties.

4.6 Rol stakeholders

De connectie tussen raad van toezicht / bestuur en huurders is moeilijk. De Woningwet heeft de positie van huurders geprobeerd te verstevigen, maar voorlopig komt dit maar erg moeizaam van de grond. De vraag rijst of de huurdersvertegenwoordiging wel een representatieve vertegenwoordiging is en of deze geschikt is om over complexe thema's mee te beslissen of een goed advies uit te brengen. Daarnaast of gemeenten en huurders wel voldoende in staat zijn hun eigen, onafhankelijke oordeel te vormen. Een elegante manier om de stakeholders belangrijker te maken, is het moreel eigenaarschap van de corporatie belangrijk te maken in de boardroom. ([Klik hier om mee te discussiëren over dit onderwerp](#)). Het aanstellen van huurderscommissarissen is goed, maar niet automatisch voldoende, en het risico is dat de rest van de leden van de raad denkt zich daardoor minder met huurders hoeven bezig te houden. Opvallend is dat in veel profielschetsen van toezichthouders vooral gekeken wordt naar kennis en ervaring en weinig naar passie voor de doelgroep of de volkshuisvesting (aansluitend bij de waarden van de organisatie). Deze profielschetsen passen bij geformaliseerd en resultaatgericht toezicht (Schraven, 2012, zie bijlage) en minder bij waardengericht toezicht. Dit formele karakter sluit aan bij de Woningwet; het creëren van afstand en kritische tegenkracht tussen toezicht en bestuur.

Maar juist het waardengericht toezicht past veel beter bij de netwerkkrol (Network Governance) die maatschappelijke organisaties in kunnen nemen om maximale publieke waarde te creëren (zie afbeelding, Martijn van der Steen, NSOB).



De Woningwet is duidelijk gericht op het goed borgen van de linkerkant van bovenstaand model; als het maar rechtmatig en gelegitimeerd is. Maar de maatschappij vraagt om organisaties die dichtbij staan, die bottom-up initiatieven faciliteren en die samenwerken aan het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Dit ontwikkelen kan niet volgens de linkerkant van bovenstaand model, omdat deze maatschappelijke meerwaarde niet voor te schrijven is in KPI's. ([Klik hier om mee te discussiëren over dit onderwerp](#))

4.7 Hoe verder?

De Woningwet is er, en misschien is het maar beter als de overheid deze niet weer aan gaat passen, omdat dit tot nieuwe onzekerheid en vermoedelijk meer regels leidt. De meeste corporaties zijn een heel eind in het inregelen. Wel zit er verbetering in de samenwerking tussen alle partijen die bezig zijn met governance (Raad van Toezicht, AW, Visitaties, WSW), om te komen tot efficiënter toezicht en ontubbeling.

Het debat moet gevoerd worden over waartoe de corporatie op aarde is, welke governance daarbij past, en hoe we ons daar naartoe ontwikkelen, om maatschappelijke meerwaarde te creëren. Tegelijkertijd is het van belang dat corporaties kritisch blijven op wat ze doen, en of dit efficiënt en professioneel georganiseerd is. Er is in het verleden teveel achter een goed verhaal aan gelopen, zonder een goede onderbouwing of kritische vragen, en dit gevaar ligt nog steeds op de loer. Juist in het enthousiasme om wat te betekenen voor de maatschappij, ligt het gevaar dat de bestuurder zich verliest in idealisme.

Ook de plaats van de huurders verdient aandacht. Experts zien problemen met de representativiteit van de huurdersvertegenwoordiging en de moeite die ze hebben met de complexiteit van de materie.

Mijn suggestie is, om de huurdersvertegenwoordiging op strategisch niveau via de RvC (waaronder, maar niet uitsluitend, de huurderscommissarissen), door het moreel eigenaarschap van de woningcorporatie stevig vorm te geven. De huurdersvertegenwoordiging op operationeel niveau loopt vaak redelijk goed, dit kan naar de 21^e eeuw gebracht worden door meer digitale communicatie en mogelijkheden om mee te praten.

4.8 *Persoonlijke reflectie*

Het is mij opgevallen dat er veel beeldvorming tussen de landelijke overheid en corporaties is, die ten minste onvolledig is. Het is deze beeldvorming / wantrouwen die de huidige wetgeving bepaalt. Het is dus van belang om te werken aan vertrouwen door elkaar beter te leren kennen. Wat mij ook opgevallen is, is dat, hoe dichter mensen bij de volkshuisvesting staan, hoe minder kritisch ze over het algemeen waren. Aan de ene kant is dit te begrijpen; de sector werkt aan zijn imago, wil graag de goede geluiden meer laten horen, en is misschien bang voor negatieve beeldvorming voor de sector als ze zich hier kritisch over uitlaten. Aan de andere kant geloof ik niet dat je als sector geloofwaardig bent als alleen de goede en mooie verhalen (die er zeker volop zijn) een plek mogen hebben. Daarnaast doet het ontbreken van kritische geluiden het lerend vermogen geen goed. Wanneer we naar meer network governance en horizontaal toezicht willen, zijn objectieve normen en kritische beoordeling hiervan essentieel.

Dit project heeft mij ieder geval de drive gegeven om aan de slag te gaan met bestuur en toezicht. Aan de ene kant persoonlijk, door actief te gaan worden als lid van een raad van toezicht. Aan de andere kant professioneel, door een bedrijf op te richten dat hieraan bij gaat dragen.

Bijlage: Fasen in toezicht (Schraven, 2012)

Fasen → Dimensie ↓	1. Informeel en ontluikend toezicht	2. Geformaliseerd toezicht	3. Resultaatgericht toezicht	4. Waardengericht toezicht
<i>Kern-oriëntatie toezicht</i>	Wat mogen we (Waar zijn we toe bevoegd)	Wat moeten we (Waar zijn we verantwoordelijk voor)	Waar gaan we voor	Waar staan wij voor
<i>Algemene ontwikkeling in de tijd (maar kan per RvT verschillen)</i>	Vooral voor invoering van governance-codes (voor 2000)	Professionalisering door governance-codes (vanaf 2000 – 2005)	Meer aandacht voor inhoud en resultaten (ijkpunten voor toezicht) (vanaf 2005 – heden)	Meer aandacht voor waar- den én maatschappelijke netwerken (heden – toekomst)
<i>Governance-codes en -regels</i>	Niet of onvoldoende bekend	Bekend, maar naleving wanneer het uitkomt.	Bekend en bij niet naleving elkaar op aanspreken	Bekend en verinnerlijkt
<i>Adagium relatie RvB</i>	'RvT = (bestuur) op afstand'	'RvT = niet op stoel bestuurder'	'RvT = rolvast'	'RvT = sparring-partner'
<i>Focus van toezicht</i>	Op financiën en bouw	Op financiën en bouw	Op financiën en kwaliteit van zorg	Op cliëntfocus, HRM- beleid (binding en zelfsturing medewerkers) en innovatie
<i>Oriëntatie intern/extern</i>	Intern	Intern en externe afstemming	Interne sturing en extern samenwerking	Interne zelfsturing en externe ketenintegratie (ketengovernance)
<i>Controls naar RvB én binnen RvT zelf</i>	Diffuus	Bepert en functioneel op hard controls en in omgang alleen op formele positie	Integraal op hard controls (op resultaten onderne- ming) en schoorvoetend op soft controls	Integraal op hard controls én soft controls (onderlinge omgang is bespreekbaar) Naast 'vrij bewegend' bin- nen organisatie, ook con- tacten met externe stakeholders
<i>Contacten binnen organisatie (doorgaans samen met RvB)</i>	Bepert en reactief	Met formele adviesorga- nen (ondernemingsraad, dienstenraad)	Naast adviesorganen ook met bijv. MT, staflocatie/ afdelingsbezoek, etc.	
<i>Agendering RvT</i>	← alleen door RvB en passief		↔ door RvB én RvT →	
<i>Maatschappelijke verantwoording over governance</i>	-	Verantwoording omdat het moet: formele verplichting, reactief	Verantwoording omdat het gevraagd wordt: responsief en adaptief	Verantwoording omdat het nodig en nuttig is: vrijwillig en pro-actief
<i>Luistermodus in RvT (naar Covey)</i>	Doen alsof	Selectief luisteren	Aandachtig luisteren (ik → ander)	Empathisch luisteren (ander → ik)
<i>Individuele toezichthouder</i>	Status-gericht	Carrièregericht	Organisatie-gericht	Maatschappelijk gericht
<i>Als persoon (naar Blekkingsh)</i>	eigen succes ← positionering leidend (ego) ↔		missie leidend (authentic) → andermans succes	
	als toezichthouder heb je een rol		als toezichthouder ben je jezelf	