

Meer regels, betere governance?

De Woningwet-2015 en het functioneren van raden van commissarissen bij woningcorporaties.

De invoering van de Woningwet-2015 heeft bijgedragen aan verbetering van het rolbewustzijn van raden van commissarissen, de aanspreekbaarheid van de raad en heeft meer duidelijkheid gebracht in taken en rollen; de raad van commissarissen is de afgelopen periode meer 'in positie gebracht'. Deze ontwikkeling staat echter niet op zich en is niet alleen aan de wet toe te schrijven; de wet is namelijk in een bredere context tot stand gekomen. In de ogen van commissarissen en bestuurders is de wet echter doorgeschoten in mate van regulering en de gedetailleerdheid daarvan. Ook houdt de wet weinig rekening met de lokale opgave en de specifieke context van de individuele corporatie. Dit terwijl de strekking van de wet breed wordt onderschreven. Dit zijn de belangrijkste conclusies van het afstudeeronderzoek dat René Goorden, Sectorspecialist Wonen bij BNG Bank, heeft uitgevoerd voor zijn studie Public Management aan TIAS Tilburg. Hij pleit er dan ook voor om de strekking van de wet meer centraal te stellen in plaats van de regel van de wet, zoals nu het geval is. Ofwel meer naar een 'principle-based' benadering in plaats van 'rule-based'.

De Woningwet-2015 en de raad van commissarissen

De Woningwet vormt het wettelijke kader voor woningcorporaties. In 2015 is de Woningwet grondig aangepast. De doorgevoerde aanpassingen in de wet zijn mede gebaseerd op de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties. Deze constateerde belangrijke tekortkomingen in het interne toezicht bij de onderzochte corporaties. Er zijn met de Woningwet-2015 verschillende wijzigingen doorgevoerd die direct of indirect van invloed zijn op raden van commissarissen: wijzigingen op het gebied van de governance, taakafbakening van de corporatie, financiële inrichting en verslaglegging en op het gebied van maatschappelijke verankering. In het onderzoek stond de vraag centraal welke effecten de Woningwet-2015 heeft op het functioneren van RvC's. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een online-vragenlijst die door 129 bestuurders en commissarissen is ingevuld en acht gesprekken met bestuurders, commissarissen en externe visitatoren.

Belang toezichtsrol toegenomen

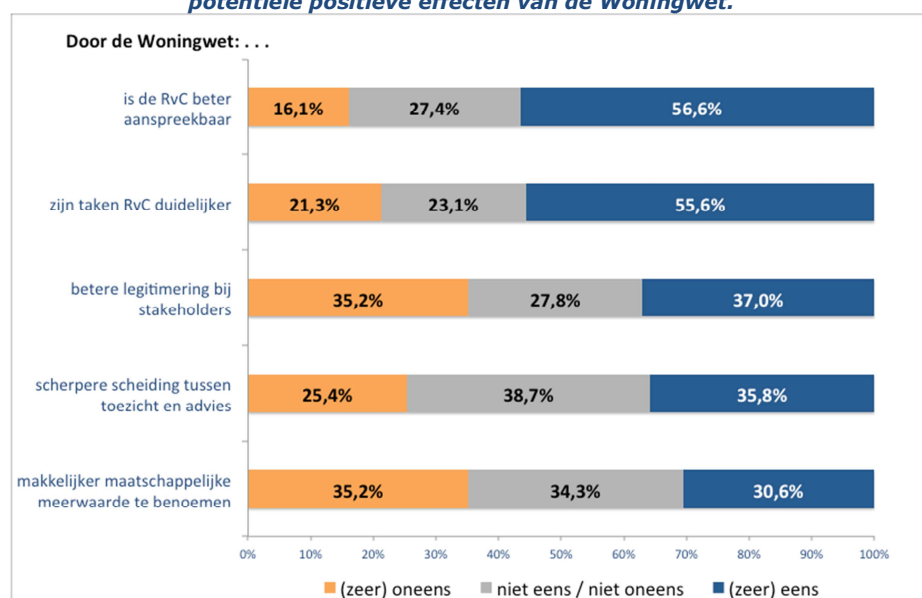
Het functioneren van RvC's is beschreven aan de hand van de vier rollen die de raad heeft: toezichtsrol, advies-/klankbordrol, werkgeversrol en netwerkrol. Het belang van de toezichtsrol blijkt de afgelopen jaren te zijn toegenomen door extra wet- en regelgeving. Vooralsnog lijkt dat niet ten koste te zijn gegaan van de invulling van de andere rollen. Wel bestaat zowel bij commissarissen als bij bestuurders een duidelijke behoefte om juist de overige rollen van de raad meer aandacht te geven; vooral de rol als adviseur en netwerker.

Raad van commissarissen meer 'in positie'

In de governanceliteratuur worden verschillende potentiële effecten van (extra) wet- en regelgeving op het functioneren van RvC's benoemd. Het blijkt dat deze effecten inderdaad aan de Woningwet-2015 kunnen worden toegedicht. Zo creëert het voor RvC's duidelijkheid over de taken, zorgt het voor een betere aanspreekbaarheid, meer rolbewustzijn en meer focus (zie figuur 1). De RvC lijkt meer 'in positie' gebracht. Deze ontwikkeling naar meer bewustzijn en een meer

professionele raad staat overigens niet op zich en is niet alleen aan de wet toe te wijzen. De wet is in een bredere context tot stand gekomen: de incidenten in de sector, de parlementaire enquête, maar ook de economische crisis hebben daarbij een rol gespeeld. Sprak de parlementaire enquêtecommissie over een onmachtige RvC ten opzichte van een dominant bestuur: de balans tussen bestuur en RvC lijkt meer in evenwicht te komen. Dit zou mede de reden kunnen zijn dat commissarissen diverse bepalingen uit de wet positiever beoordelen dan bestuurders.

Figuur 1 *Ordeel bestuurders en commissarissen over (voorgelegde) potentiële positieve effecten van de Woningwet.*



“Functioneren RvC afgelopen jaren verbeterd”

Bestuurders en commissarissen geven veelal aan dat het functioneren van de raad van commissarissen de afgelopen jaren is verbeterd. De invoering van de Woningwet-2015 is overigens niet de meest bepalende factor voor de verbetering van het functioneren van de raad die bestuurders en commissarissen constateren; andere zaken zijn doorslaggevender. Vaak wordt daarbij gerefereerd aan de incidenten in de sector en de parlementaire enquête die een groeiend bewustzijn binnen RvC's hebben gecreëerd. Ook de invoering van de Governancecode-2015 en wijzigingen in samenstelling van de RvC en gewijzigde afspraken binnen de raad en tussen raad en bestuur worden genoemd. Ook bestuurders en commissarissen die aangeven dat de Woningwet een negatief effect heeft op het functioneren van de RvC zijn daardoor veelal alsnog van mening dat het functioneren van de raad de afgelopen jaren is verbeterd.

Bijdrage wet aan legitimiteit

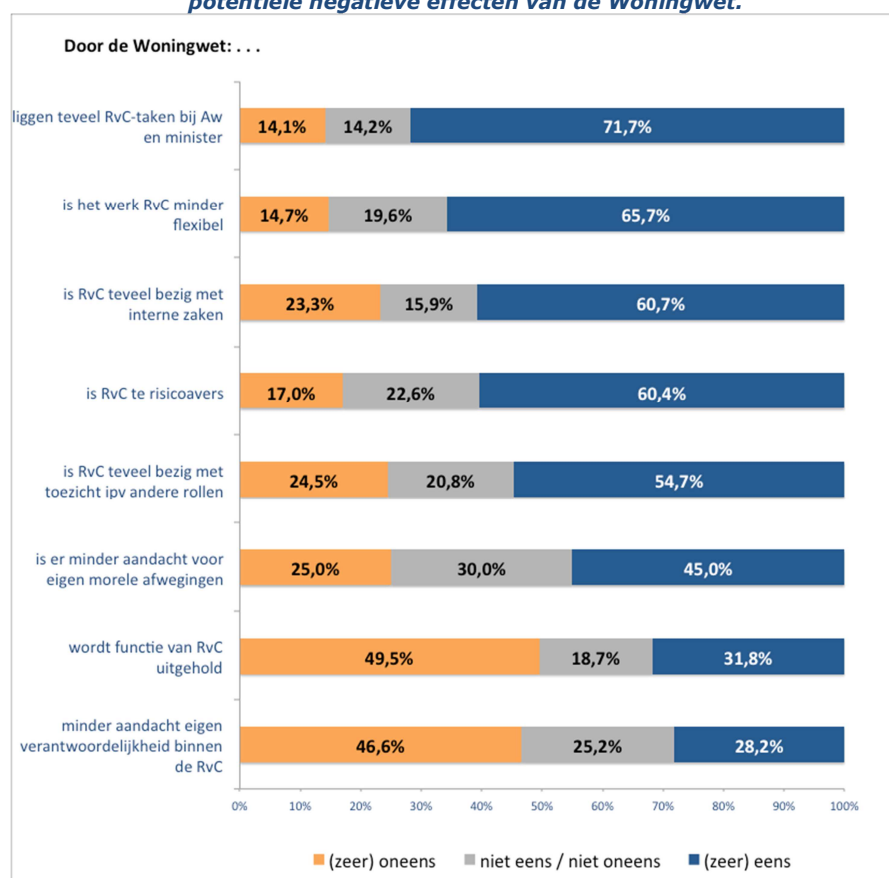
Voor semipublieke organisaties is legitimiteit van de activiteiten van zeer groot belang. Zeker voor corporaties, gezien de achtergrond van incidenten in de afgelopen decennia. Wetgeving kan mogelijk een bijdrage leveren aan deze legitimering; bestuurders en commissarissen zijn daarover echter sterk verdeeld (zie figuur 1). De Woningwet-2015 biedt in potentie twee manieren om de legitimiteit te verbeteren. Enerzijds door het normerende karakter van de wet en de afgedwongen transparantie over de prestaties. Anderzijds door stakeholders een meer gelijkwaardige positie te

bieden. Uit het onderzoek blijkt dat commissarissen die meer oog hebben voor het thema legitimiteit en meer als netwerker richting stakeholders optreden, een veel positiever beeld hebben van de bijdrage van de wet op dit thema. De wet lijkt commissarissen ook op dit punt meer in positie te brengen. Het verdient dan ook aanbeveling om intern tussen RvC en bestuur de discussie te voeren over een mogelijk grotere rol van de RvC bij deze legitimering, bijvoorbeeld door de netwerkrol te verstevigen.

Afvinkgedrag

Ook de negatieve effecten van extra wetgeving zoals in de governanceliteratuur benoemd, komen tot uiting. In de ogen van veel bestuurders en commissarissen is de wet doorgeschoten in de regulering en de gedetailleerdheid daarvan. Hierdoor is de RvC meer intern gericht, teveel gefocust op de toezichtstaken, meer risicoavers en kan deze minder flexibel handelen (zie figuur 2). De behoefte om in de toekomst juist meer aandacht te willen geven aan de advies- en netwerkrol zou hierdoor kunnen worden verklaard. Voor een aantal corporaties lijkt het voldoen aan de regels een doel op zich te worden. Hiermee werkt het 'afvinkgedrag' in de hand, zonder dat de wet een bijdrage levert aan de discussie over en de realisatie van maatschappelijke meerwaarde. Verder houdt de wet in de ogen van bestuurders en commissarissen weinig rekening met lokale opgaven en de individuele context waarin de corporatie opereert ('one-size-fits-all') en legt de wet teveel taken bij de minister en extern toezichthouder die eigenlijk bij het intern toezicht thuishoren.

Figuur 2 *Ordeel bestuurders en commissarissen over (voorgelegde) potentiële negatieve effecten van de Woningwet.*



Van 'regel van de wet' naar 'strekking van de wet'

De strekking van de wet, waarmee corporaties minder vrijheden hebben, zich meer moeten verantwoorden en zich meer moeten richten op de kerntaak, lijkt breed te worden onderschreven. Maar, op sommige punten lijkt de regel van de wet de strekking daarvan te overvleugelen. De aanbevelingen van het onderzoek richten zich niet primair op aanpassing van de wetgeving, maar op een andere benaderingswijze: namelijk vanuit de 'strekking van de wet' in plaats vanuit de 'regel van de wet'.

Voor commissarissen en bestuurders is het vooral van belang te kijken naar de achterliggende bedoeling van de regels en daarover intern de discussie te voeren; het moeten voldoen aan de regels kan juist een prima momentum creëren om inhoudelijke discussies te voeren. De discussie dient dan niet te gaan over de vraag 'hoe voldoen wij aan de regels', maar 'wat is onze visie op dit onderwerp en hoe willen we daar mee omgaan'. Dit zou de rol van commissarissen als adviseur verder invulling kunnen geven.

Ook binnen het externe toezicht zou de strekking van de wet meer centraal moeten staan. Verder zou de specifieke context waarbinnen een woningcorporatie opereert en de specifieke volkshuisvestelijke opgave moeten worden meegenomen in de beoordeling. Dat betekent overigens niet dat het extern toezicht meer coulant moet worden of meer vrijheden moet geven: 'flexibel waar het kan en streng waar het moet'. Daarbij dient de regelgeving overigens zo te zijn ingericht dat de extern toezichthouder ook rekening *kan* houden met deze specifieke context. Voor de wetgever is bij evaluatie van de wet van belang de afzonderlijke bepalingen in de wet te toetsen op de bijdrage die deze uiteindelijk leveren aan de algemene strekking van de wet. Ook de eventuele stapeling van extern toezicht zou daarbij kritisch bekeken moeten worden.

Zo moet worden gewaarborgd dat het voldoen aan wetgeving geen doel op zich wordt, maar dat binnen de kaders van de wet de maatschappelijke doelstelling van corporaties meer centraal komt te staan.

Voor meer informatie over het onderzoek of het gehele rapport kunt u een mail sturen naar: r.goorden71@gmail.com