

Ondernemen met maatschappelijke legitimatie: de woningcorporaties aan zet

Vincent Smit, Sandra Kessels, Peter Boelhouwer

De auteurs zijn representanten van de VROM-raad, respectievelijk als projectleider op het secretariaat (Smit, Kessels) en lid van de raad (Boelhouwer)

De woningcorporaties staan volop in de schijnwerpers. Over het bestaansrecht en functioneren van woningcorporaties worden veel discussies gevoerd. Waaraan ontleen corporaties hun bestaansrecht en wat is dan hun rol? Voor wie zijn ze op aarde? Het zijn maatschappelijke ondernemingen, maar hoe is de verhouding tussen “maatschappelijk” en “ondernemen”? Wie bepaalt die maatschappelijke taak? In dit artikel gaan we in op het gevoerde debat en staan we stil bij de visie van de VROM-raad en minister Dekker.

Veel debat

Vooraf in 2005 is er veel aandacht voor de taken en het functioneren van de woningcorporaties. Bestuurders, corporatiedirecteuren, wetenschappers, journalisten roeren zich. Er is naar het gevoel van velen een hoge mate van vrijblijvendheid gegroeid.

De huidige situatie in de corporatiesector laat zich als volgt typeren:

- De bestaande spanning op de woningmarkt geeft corporaties een sterke positie. De verhuurbaarheid van het woningbezit is uitstekend.
- De rijksoverheid heeft eind jaren negentig gesteld dat nieuwbouw vooral in de marktsector moet plaatsvinden. De corporaties hebben de laatste vijf jaar dan ook weinig sociale huurwoningen gebouwd.
- De vermogenspositie is –zoals dit heet - robuust. Er is ruimte om te investeren. De opbouw van de woningvoorraad (leeftijd, kwaliteit) en de ontwikkeling van de vraag op de woningmarkt en de gewijzigde opstelling van de rijksoverheid maken een fors investeringsprogramma ook noodzakelijk. Er zijn wel grote verschillen in vermogenspositie tussen corporaties.
- Het landelijk imago van de sector is ronduit slecht. Veel publiciteit heeft een negatieve toonzetting (hoge salarissen, zelfgenoegzaamheid, lage woningbouwproductie)
- De Europese Unie vraagt aandacht voor eerlijke concurrentieverhoudingen in relatie tot commerciële verhuurders en projectontwikkelaars en voor de omvang van de doelgroep van de sociale huursector.

Binnen deze context is de afgelopen jaren spanning opgetreden tussen samenleving, overheid en corporaties. Van de kant van de samenleving en de overheid wordt gesteld, dat na de bruterings in 1995 (financiële verzelfstandiging) een hoge mate van vrijblijvendheid is gegroeid bij de corporaties. Ze zijn op afstand komen te staan van hun ‘natuurlijke eigenaren’, de huurders en de overheid en ervaren geen “tucht van de markt” en geen “tucht van de overheid”. Een structurele prikkel voor corporaties om investeringen te doen die maatschappelijk gewenst worden, ontbreekt. De meeste

corporaties daarentegen, ervaren het beleidskader van het Rijk en de wet - en regelgeving als een strak keurslijf. Zij voelen zich gevangen in een bureaucratisch web en wensen meer ruimte voor ondernemerschap.

De hamvraag in het debat is dan ook hoe ondernemerschap van corporaties verzoend kan worden met een inzet op maatschappelijke doelen zoals deze door overheid en samenleving worden gevraagd.

Veel adviezen

Met name de adviezen van de WRR, SER, het RIGO, commissie De Boer, commissie Leemhuis en commissie Sas hebben het debat in woord en geschrift aangejaagd.

Typering adviezen over woningcorporaties¹

<i>de adviezen</i>	<i>voor wie?</i>	<i>scope/onderwerp</i>	<i>accent op</i>	<i>perspectief</i>
<i>WRR "Bewijzen van goede dienstverlening"</i>	Kabinet	meerdere maatschappelijke sectoren	probleemanalyse	bestuurder, professional, klant
<i>SER</i>	Minister EZ	meerdere maatschappelijke sectoren	oplossingen	maatschappelijk ondernemer
<i>RIGO</i>	Tweede Kamer	corporaties	analyse van problemen en oplossingen	overheid
<i>commissie De Boer</i>	Minister VROM en Aedes	corporaties	oplossingen	rijksoverheid, corporaties, gemeenten en instituties
<i>WRR "Vertrouwen in de buurt"</i>	Kabinet	de buurt	probleemanalyse	burger
<i>commissie Sas</i>	Aedes	corporaties: vertrouwen buitenwereld	problemen en oplossingen	corporaties
<i>commissie Leemhuis</i>	Minister VROM en Woonbond	corporaties: positie en zeggenschap huurders	problemen en oplossingen	overheid, corporaties en huurders

Overeenkomsten en verschillen

Ook bij deze uiteenlopende adviezen zijn er inhoudelijke punten waarover alle betrokkenen het eens zijn. Zo onderkent iedereen de hybride positie van woningcorporaties, die de culturen van een taak- en een marktorganisatie combineren. De woningcorporaties bevinden zich tussen markt, overheid en samenleving. De hybriditeit staat in al deze adviezen niet ter discussie. Wel wordt de druk vanuit 'Europa' gevoeld.

Dat aan de vrijblijvendheid rond het maatschappelijk functioneren van corporaties een einde moet komen, wordt ook algemeen gedeeld. Tevens is helder dat de oplossingen hiervoor op het lokale niveau gezocht moeten worden: daar liggen immers de maatschappelijke opgaven. Een ruim speelveld voor gemeenten en corporaties is daarom gewenst met de rijksoverheid op afstand. De legitimiteit van de woningcorporaties vergt een meer prominente plaats voor gemeenten, huurders en overige stakeholders bij het bepalen van maatschappelijke opgaven en de inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen. Tenslotte is in alle adviezen een doelmatige en efficiënte bedrijfsvoering van corporaties een belangrijk aandachtspunt. Uniformering van verantwoordingsmethodieken en van bedrijfsmatige kengetallen zijn noodzakelijk. Naast een stevigere rol van het interne toezicht vragen alle partijen aandacht voor professionalisering van dit toezicht.

Vraagstukken waarover de standpunten zijn verdeeld betreffen de omvang van de sociale huursector en de doelgroep, de taken en het werkdomein, de sturingsstrategie van de overheid, toezicht en verantwoording en de verhouding tussen gemeenten en corporaties.

Onderbelicht zijn nog zaken als de rol van de regio, het vraagstuk van matching en prikkels tot investeren, de invulling van de grotere betrokkenheid van de stakeholders en de professionalisering van de gemeenten.

Het bovenstaande is voor de VROM-raad aanleiding geweest zich ook in het debat over woningcorporaties te mengen en het advies "Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet" uit te brengen.

Woningcorporaties aan zet

Nederland kent een brede sociale huursector. Zo'n 35% van de woningvoorraad is een sociale huurwoning, 54% is een koopwoning en de particuliere huursector is erg bescheiden (11%). Binnen de huursector hebben de woningcorporaties dus een dominante rol. Dit is het resultaat van een gestage groei in de jaren van de wederopbouw (jaren vijftig en zestig), voortgezet in de jaren zeventig en tachtig (stadsvernieuwing, stedelijke uitleg). In internationaal perspectief is de woningvoorraad van corporaties van goede kwaliteit (krotten zijn onvindbaar) en een harde uitsortering van de bevolking over woningen die goedkoop en matig en woningen die goed en duur zijn, is uitgebleven. Wel is de kloof op de woningmarkt tussen de (merendeels goedkope) huursector en de (merendeels dure) koopsector in het laatste decennium verbreed en is het kwantitatieve woningtekort opgelopen.

De corporaties hebben spelen een belangrijke op de woningmarkt. Het is namelijk een rol die private marktpartijen niet eenvoudig kunnen overnemen. Als geen ander kunnen zij (door anticyclisch te bouwen) bijdragen aan de stabiliteit van de woningmarkt. Omdat

corporaties geen winstoogmerk hebben, kunnen zij werken tegen lagere rendementen en investeringsbeslissingen met een lange tijdshorizon nemen. Zij zijn daardoor minder afhankelijk van conjuncturele schommelingen dan andere aanbieders, wat de stabiliteit op de woningmarkt ten goede komt. Verder kunnen corporaties, vanwege hun omvangrijke vermogen en de grote investeringscapaciteit, afzien van risicoselectie. Zij kunnen groepen met meer risico's een woning aanbieden zonder extra kosten in rekening te brengen. Hierdoor zijn ze ook goed in staat toetredings- en doorstromingsmogelijkheden voor diverse groepen op de woningmarkt te creëren.

Er liggen nog vele maatschappelijke opgaven, waarin de corporaties een rol kunnen vervullen. Ten eerste het realiseren van voldoende, betaalbare woningen (zowel huur, koop, als tussenvormen); niet alleen voor de allerlaagste inkomens maar ook voor middengroepen. Ten tweede ligt er een grote opgave voor corporaties in de stedelijke vernieuwing: het herstructureren van een deel van de voorraad met het oog op de toekomst en kwaliteit van de woning en woonomgeving. De corporaties zijn een belangrijk voertuig in de gebiedsgerichte aanpak van wijken en buurten en een belangrijke speler als het gaat om de leefbaarheid. Ten derde zijn er specifieke, kwetsbare groepen, waarbij meer zaken spelen dan alleen een geringe sociaal-economische positie. Het creëren van woningen met zorg- en welzijnsvoorzieningen voor deze kwetsbare groepen verdient ook bijzondere aandacht van juist de corporaties.

Er is daarom een maatschappelijk belang gemoeid bij een brede rol van de woningcorporaties. Deze rol kan het beste gespeeld worden als het organisaties zijn, die het publieke en het private binnen nader ter stellen randvoorwaarden combineren. Woningcorporaties zijn geen taakorganisatie van de overheid en zijn evenmin een pure marktpartij, wat hun positie 'hybride' maakt.

Of hybride organisaties een adequaat antwoord zijn op veranderde maatschappelijke problemen is onderwerp van debat. Sommigen zien hybriditeit als een ziekte, anderen als een medicijn. De VROM-raad ziet in de synergie tussen het publieke en maatschappelijke enerzijds en het private en het ondernemen anderzijds juist een kracht. Voor grote groepen uit de samenleving (niet alleen de lagere inkomensgroepen maar ook de middengroepen) geldt dat zij buiten de boot zullen vallen, als de woningvoorziening geheel en al volgens de wetten van de markt geregeld zal worden. Voorbeelden dat juist de middengroepen klem zitten op de markt (kunnen geen koopwoning betalen en vallen tegelijkertijd buiten de strenge distributieregels van de huursector) zijn er te over. Hybriditeit is dus geen ziekte. Wel vergt hybriditeit dat er op gezette tijden kaders en grenzen gesteld worden voor de afbakening van het werkterrein van de woningcorporaties en eerlijke concurrentieverhoudingen op het niet-gereguleerde deel van de markt. Het is dan ook niet vreemd dat de Europese Unie aan Nederland vraagt zijn positie op dit punt te verduidelijken.

Naar het oordeel van de VROM-raad moet Nederland serieus werk maken van een correct level playing field op het commerciële deel van de markt. Hier zijn voor de corporatie marktconformiteit, vennootschapsbelasting en een zakelijke en transparante

relatie met het moederbedrijf aan de orde. Dit moet op zich zelf goed te verenigen zijn met Europese regels van mededinging.

De grote discussie met Europa vormt niet de regels van de mededinging, maar de vraag of elke lidstaat zijn eigen doelgroep mag formuleren van het woonbeleid. Op dit punt kan van Nederland niet gevraagd worden in te stemmen met een meer Angelsaksisch model waarin de doelgroep uitsluitend uit de allerarmsten bestaat. Sterker nog, wij menen dat de doelgroep van het Nederlandse woonbeleid, zoals deze in de afgelopen jaren in allerlei nota's en beleidsregels geformuleerd is, veel te krap bemeten is. Sinds de nota van Heerma in 1990 zijn de inkomenscriteria van de doelgroep alleen aangepast aan de inflatie en niet aan de nominale loonontwikkeling. Hierdoor daalde de omvang van de doelgroep van 50% naar 32%. In 2005 ging het gemiddeld genomen om een inkomen van zo'n 21.000 euro (dit wisselt naar leeftijd en huishoudensituatie). Dit zijn zo'n 2,1 miljoen huishoudens. Uit cijfers uit het woningbehoefte-onderzoek blijkt dat er tenminste 1 miljoen huishoudens zijn die buiten deze strenge grenzen vallen en op de markt veel moeite hebben een woning naar hun gading te vindenⁱⁱ. Als zij daar in slagen en een huurwoning betrekken, worden zij vaak - door de strenge inkomenscriteria - als "scheefwoner" betiteld. Echter, we mogen niet vergeten dat het allergrootste deel van deze groep helemaal geen lage huurquote heeft. In de sociale huursector komen groepen met een inkomen boven de 42.000 euro in beperkte mate voor (11% van de huurders in de sociale huursector) En pas bij dit inkomen is - en dit geldt vooral voor de Randstad - de stap naar de eigenwoningsector haalbaar.

Daarom is voor de groep met een inkomen tussen de 21.000 euro en zo'n 40.000 euro de sociale huursector van groot belang om in hun huisvesting te voorzien. Voor deze groep moeten er diverse alternatieven vanuit de corporatiesector (huur, koop, tussenvormen) beschikbaar zijn en het maatschappelijk vermogen mag ook voor deze groep worden ingezet. Wij menen daarom dat de grens van het doelgroep-inkomen veel hoger moet liggen dan de genoemde 21.000 euro. Als voorbeeld ter verbetering wordt vaak gewezen op de (oude) ziekenfondsgrens van 33.000 euro. Dan telt Nederland zo'n 3 tot 3,5 miljoen huishoudens in deze doelgroep en wordt ook duidelijk dat de sociale sector in Nederland niet lijdt aan een enorme overmaat aan woningen, zoals wel eens gesteld wordt.

Om de belangrijke rol, zoals hierboven geschetst, te kunnen spelen, is voor corporaties de tijd van de vrijblijvendheid voorbij. De huidige crisis in de legitimiteit is ook terug te voeren op het feit dat het onduidelijk is wat van de corporaties verwacht mag worden. De maatschappelijke legitimiteit van corporaties vraagt juist om transparantie in afwegingen en beslissingen.

Er mag daarom op het vlak van governance een stap extra gezet worden:

- maatschappelijk toezicht op lokaal niveau versterken, grote rol van lokale stakeholders
- financieel toezicht op publieke grondslag (handhaven rol Centraal Fonds Volkshuisvesting)
- afspraken met gemeenten, met de mogelijkheid van mediation of arbitrage
- onafhankelijke en verplichte visitaties

Aan het doorbreken van de vrijblijvendheid moet de rijksoverheid een belangrijke bijdrage leveren. De VROM-raad meent dat waar het rijk spreekt van "systeem-verantwoordelijkheid" van het rijk, dit een te lichte rol is. Het rijk mag, ja moet, heldere doelen stellen en de maatschappelijke ondernemers kunnen dan met al hun inventiviteit en creativiteit aan het werk om, afhankelijk van de lokale context, deze maatschappelijke doelen te realiseren. Maar het enige doel van het rijk kan niet zijn dat "het systeem het doet".

Daarnaast kan het rijk ook een prikkel tot investeren inbouwen door een systeem van matching van taken en middelen te arrangeren. Dan kan bevorderd worden dat waar overmaat aan vermogen is, dit wordt ingezet voor dringende opgaven elders. De inspanningen van het rijk op dit vlak zijn tot op heden sterk op vrijwillige deelname van corporaties gericht, waar er ook mogelijkheden zijn voor een stelsel met een meer verplichtend karakterⁱⁱⁱ. Intussen is de genoemde overmaat wél de bron van de discussie over taakverbreding. Dit is curieus: zolang de grote maatschappelijke opgaven op het vlak van het wonen (kwantiteit, kwaliteit, woning - buurt) aan de orde is, is het prematuur om te gaan filosoferen over andere taken in het vastgoed. Wel zijn in bepaalde wijken voldoende redenen te vinden, dat de corporaties investeren in "zachte" leefbaarheidsactiviteiten en sociaal-maatschappelijk vastgoed.

De visie van minister Dekker

Inmiddels heeft Minister Dekker haar toekomstvisie voor de woningcorporaties kenbaar gemaakt. Zij wil de prestaties van corporaties en de inzet van hun maatschappelijk gebonden vermogen zeker stellen en de ruimte voor het maatschappelijk ondernemerschap vergroten. Zelfsturing stelt zij boven gedetailleerde regelgeving en het publiekrechtelijk toezicht wordt als sluitstuk gezien. Vooral het interne toezicht is verantwoordelijk voor het functioneren van woningcorporaties.

Met deze toekomstvisie is de legitimiteit van de corporaties gegarandeerd. De Minister stelt namelijk dat de corporaties een groot goed zijn met een grote taak in het wonen. Ook is positief dat de Minister in deze toekomstvisie de *brede* sociale huursector onderschrijft. Ook het voorstel om de inkomensgrenzen voor de doelgroep op te trekken tot ongeveer de ziekenfonds (circa 33.000) is een goede stap.

Vraagtekens zijn er te plaatsen bij het instrument als de woningbouwtaakstelling als de prikkel tot investeren. Bouwen en herstructureren worden hiermee van middel tot doel verheven, waardoor de kwaliteit en de vraag van de klant ondergeschikt kunnen raken aan het realiseren van rechte aantallen. Ook blijft een ondoelmatige inzet van middelen op deze wijze mogelijk. Ook roept de hoogte van de woningbouwtaakstelling vragen op. Wordt er met een taakstelling voor corporaties van 111.000 woningen tot 2010, niet een onrealistisch deel van de productie van huurwoningen (jaarlijks circa 20.000) bij de particuliere verhuurders weggelegd? Ook de scheiding tussen activiteiten mét en zonder staatssteun roept verschillende vragen op.

Tevens is een aantal zaken nog open of onduidelijk. Zo is het afwachten of het werkterrein van corporaties met deze grenzen uit de toekomstvisie voldoende helder is.

Ook is van een aantal instrumenten (zoals de 'investeringsdoelstelling' en de 'landelijke toelating') nog onduidelijk, hoe deze in de praktijk zullen uitwerken. Daarnaast lopen er nog drie onderzoeken en zijn er punten van nadere uitwerking (extern toezicht).

Inmiddels heeft de Minister ook haar plannen voor het huurbeleid en de betaalbaarheidsheffing naar buiten gebracht, evenals een voortgangsnotitie over de herstructurering in de 56 aandachtswijken. Het is moeilijk te overzien, hoe al dit (nieuwe) beleid zich tot elkaar verhoudt. Met het nieuwe huurbeleid wordt een deel van de doelgroep (volgens de nieuwe definitie van dezelfde minister) aan forse huurverhogingen bloot gesteld. De brief over de 56 aandachtswijken kent een zeer blijmoedige redactie en aan de maatschappelijke opgaven in deze wijken worden weinig woorden besteed. In de toekomstvisie op de corporaties wordt juist beklemtoond dat er grote maatschappelijke opgaven liggen in buurten en wijken, dus ook een schone taak voor corporaties.

Ook de recente uitspraken van de Minister dat zij de strijd tegen 'de scheefheid' wil aangaan, wekken bevreemding. Zij wil een periodieke inkomenstoets instellen voor huurders van sociale huurwoningen en eventuele 'scheefwoners' dwingen te verhuizen naar een duurdere woning of een heffing laten betalen. Maar dit strookt niet met de toekomstvisie corporaties, waarin zij heeft gesteld dat de (verhoogde) inkomensgrenzen voor de doelgroep alleen betrekking hebben op de toewijzing van woningen. Overigens zijn aan de introductie van een inkomenstoets ook andere nadelen verbonden: de omvangrijke bureaucratie, de fraudegevoeligheid en geringe opbrengsten omdat de sociale huursector slechts in beperkte mate bewoond wordt door huishoudens met een hoog inkomen.

Kortom, de toekomstvisie voor woningcorporaties en het beleid van de Minister op andere terreinen zijn niet altijd even goed met elkaar te rijmen. Dit maakt de interesse in de later dit jaar te verschijnen integrale woningmarktvisie van de Minister alleen maar groter.

Slot

Uit de adviezen en uit de toekomstvisie van de Minister blijkt dat de legitimiteit van corporaties gegarandeerd is. Er liggen grote maatschappelijke opgaven op de regionale woningmarkt, in de wijken en buurten, waaraan woningcorporaties hun positie van maatschappelijke ondernemer kunnen ontleen. Wel is het zaak de vrijblijvendheid rond de maatschappelijke prestaties en de inzet van het maatschappelijk vermogen te doorbreken. Met deze toekomstvisie op corporaties zet de Minister een goede stap vooruit om deze vrijblijvendheid tegen te gaan. Veel hangt echter af van de verdere uitwerking.

In elk geval moet worden gewaakt voor "duikgedrag": corporaties en gemeenten willen mogelijk hun vrijblijvende oriëntatie voortzetten. De corporaties zullen hun eigen legitimiteit moeten verdienen en zich moeten openstellen voor invloeden van buiten. Visitaties en transparantie zijn hierin belangrijk. Het Rijk moet verder kijken dan het "systeem" en moet zich ook niet blind focussen op aantallen. De "beste corporatie" is

niet af te lezen aan sloop, verkoop en woningbouwaantallen. Huurders, gemeenten en andere stakeholders kunnen hier beter over oordelen.

En sowieso is het belangrijk dat het (nieuwe) beleid voor corporaties spoort met andere beleidsonderdelen (huurbeleid, stedelijke vernieuwing). Hoe grijpen instrumenten uit de toekomstvisie voor corporaties (investeringsdoelstelling op basis van vermogen, landelijke toelating, twee soorten dochterondernemingen) en de plannen voor het nieuwe huurbeleid (op basis van WOZ-waarden) en de betaalbaarheidshoefting) in elkaar.

Zo blijven er ook na alle rapporten, adviezen en beleidsnotities nog veel hamvragen over.

Noten

ⁱ In het advies van de VROM-raad "Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet" is in een bijlage een samenvatting en een bespreking van al deze adviezen opgenomen. Te bestellen of in te zien via www.vromraad.nl.

ⁱⁱ Systematisch onderzoek naar omvang en positie van de huishoudens tussen 21.000 en 40.000 euro ontbreekt vooralsnog. De gehanteerde cijfers zijn beredeneerde indicaties vanuit gegevens van het Woningbehoefteonderzoek 2002. De VROM-raad bereidt in 2006 een advies over de woningmarkt voor, waarin de positie van deze categorie nadere aandacht krijgt.

ⁱⁱⁱ Eind 2003 bracht de VROM-raad het advies uit "Omgaan met overmaat. De vermogenspositie van de woningcorporaties als sturingsopgave". In dit rapport adviseerde de raad te komen tot een stelsel van matching met een verplichtend karakter op publieke grondslag. Corporaties met een forse investering in de stedelijke herstructurering in het eigen bezit dan wel het bezit van andere corporaties zouden van een periodieke heffing kunnen worden vrijgesteld. Zo is een prikkel tot investeren ingebouwd. Te bestellen of in te zien via www.vromraad.nl

Literatuur

Aedes, Verenigingscommissie Overheid, corporatie, burger (commissie Sas) (2005) *Corporaties lokaal verbinden, presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid*, Hilversum

Commissie De Boer (2005) *Lokaal wat kan, centraal wat moet*, in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties en het ministerie van VROM

Commissie Leemhuis (2005) *Verbetering positie en zeggenschap huurders*, in opdracht van het ministerie van VROM en de Woonbond

RIGO Research en advies BV (2005) *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, in opdracht van de Tweede Kamer, Amsterdam

Sociaal Economische Raad (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Den Haag

Tweede Kamer (2005) *Brief van Minister inzake Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties*. Den Haag, vergaderjaar 2005/2006, 29 453, nr. 30

VROM-raad (2005) *Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*, advies nr. 047, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Maatschappelijke Dienstverlening, een onderzoek naar vijf sectoren* (achtergrondstudie), Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Vertrouwen in de buurt*, Den Haag