

Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing

In opdracht van
Tweede Kamer der Staten-Generaal

Johan Conijn

april 2005



RIGO Research en Advies BV
De Ruyterkade 139
1011 AC Amsterdam
telefoon 020 522 11 11
telefax 020 627 68 40
<http://www.rigo.nl>

Rapportnummer: 88.850

Voorwoord

In opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft RIGO dit onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van woningcorporaties. Voor de Tweede Kamer levert dit onderzoek een bijdrage aan haar voorbereidingen ten behoeve van de te verwachten voorstellen van de Regering tot aanpassing van het Besluit Beheer Sociale Huursector.

Bij de uitvoering van dit onderzoek was de ambtelijke begeleiding van de kant van de opdrachtgever in handen van de heren S.J. Oostlander, hoofd van het Onderzoeks- en verificatiebureau van de Tweede Kamer, N.T.L. Hogenhuis, medewerker van het Onderzoeks- en verificatiebureau en M.J. van der Leeden, griffier van de Vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Daarnaast is er regelmatig overleg gevoerd met een politieke Klankbordgroep bestaande uit een aantal kamerleden, te weten de heer B.J. van Bochove (CDA), de heer G.C.F.M. Depla (PvdA, vrz.), mevrouw J. Veenendaal (VVD) en mevrouw K. van Velzen (SP).

Met de ambtelijke begeleidingscommissie en de Klankbordgroep zijn vruchtbare discussies gevoerd. De inhoud van dit rapport alsook de getrokken conclusies komen volledig voor rekening van de onderzoeker.

Aan dit onderzoek zijn ook bijdragen geleverd door Arjen Zandstra, hoofdstuk 3 over de Nederlandse corporatiesector en hoofdstuk 5 over taken en taakafbakening, en door Rob de Wildt, hoofdstuk 3 over de Europese regelgeving.

Johan Conijn

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	1
1.1	ALGEMENE PLAATSBEPALING	1
1.2	DE AANLEIDING	3
1.3	DE PROBLEEMSTELLING	4
1.4	DE VERDERE UITWERKING	5
2	BEOORDELINGSKADER	7
2.1	FUNCTIE VAN HET BEOORDELINGSKADER	7
2.2	HET BEOORDELINGSKADER	7
2.3	RESUMEREND	12
3	DE NEDERLANDSE CORPORATIESECTOR	15
3.1	EEN KORTE ONTWIKKELINGSSCHETS	15
3.2	DE PUBLIEKRECHTELIJKE BASIS: HET TOELATINGSREGIME	16
3.3	HET HUIDIGE BESTEL	18
3.4	DE SECTORINSTITUTEN	21
3.5	VERANDERENDE LOKALE VERHOUDINGEN	24
3.6	IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF	25
3.7	DE RELATIE TOT DE OVERHEID	31
3.8	DE EUROPESE DIMENSIE	35
4	HET FUNCTIONEREN VAN WONINGCORPORATIES	43
4.1	ALGEMEEN	43
4.2	DE FINANCIËLE POSITIE; DE MOGELIJKHEDEN VOOR PRESTEREN	44
4.3	DE PRESTATIES VAN WONINGCORPORATIES; DE EFFECTIVITEIT	55
4.4	DE INZET VAN MIDDELEN; DE EFFICIËNTIE	65
4.5	TOT SLOT	72

5	TAKEN EN STURINGSINSTRUMENTEN	75
5.1	INLEIDING	75
5.2	WONINGCORPORATIES: IN HET PUBLIEKE BELANG?	75
5.3	HET WERKDOMEIN	79
5.4	AFBAKENING	84
5.5	DE INSTRUMENTERING	87
6	STURINGSMODELLEN	95
6.1	HET STURINGSVRAAGSTUK	95
6.2	STUREN OP KOSTENEFFICIËNTIE	97
6.3	STUREN OP EFFECTIVITEIT	105
6.4	DE STURINGSMODELLEN	111
6.5	RESUMEREND	114
7	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	117
7.1	SAMENVATTING	117
7.2	CONCLUSIES	123
	BIJLAGE: LITERATUUR	127

1

Inleiding

1.1 Algemene plaatsbepaling

Woningcorporaties zien zichzelf als maatschappelijke ondernemingen. Dit is onder meer zo omschreven in de AedesCode.¹ De afgelopen jaren is in diverse publicaties aandacht geschonken aan maatschappelijke ondernemingen. Het maatschappelijk ondernemerschap is te beschouwen als een afzonderlijke sector, naast overheid en bedrijfsleven.² Veelal wordt hiervoor ook de term hybride organisatie gebruikt. In het recente CDA-rapport *Investeren in de samenleving* (p. 20) worden maatschappelijke ondernemingen als volgt gedefinieerd:

- a) een onderneming;
- b) die is vormgegeven als een privaatrechtelijke rechtspersoon;
- c) die een maatschappelijk doel nastreeft dat vervlochten is met (of deels parallel loopt met) het algemeen belang;
- d) die goederen en diensten voortbrengt;
- e) waarvan het financiële overschot of de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de onderneming nastreeft.

Deze definitie sluit aan bij de wijze waarop woningcorporaties momenteel geacht worden werkzaam te zijn.

Het is van belang om het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ goed te onderscheiden van ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’. In het laatste geval gaat het erom of het feitelijk functioneren al dan niet maatschappelijk verantwoord is. Bij het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ wordt echter verwezen naar voorwaarden waaraan de onderneming als zodanig dient te voldoen wil er sprake zijn

voetnoot

¹ Zie Aedes: *AedesCode. Code voor de leden van Aedes vereniging van woningcorporaties*, Hilversum, 2002.

² Zie bijvoorbeeld S.P.M. de Waal: *Nieuwe strategieën voor het publieke domein*, Samson, 2000.

van een maatschappelijke onderneming ter onderscheiding van andere ondernemingen. Kenmerkend voor een maatschappelijke onderneming is dat zij als privaatrechtelijke rechtspersoon een juridisch zelfstandige entiteit heeft.³ De maatschappelijke onderneming is geen deel van de overheid; ze is geen taakorganisatie. Zij is echter wel vanuit haar maatschappelijk doel betrokken bij de verwezenlijking van publieke belangen.⁴ De vormgeving van de relatie tussen publieke belangen enerzijds en maatschappelijke belangen anderzijds (“vervlochten met of deels parallel lopend met”) vormt een van de kernvragen die in het vervolg uitgebreid aan de orde zullen komen. Verder is cruciaal voor een maatschappelijke onderneming dat ze geen winst aan derden uitkeert, maar een financieel overschot aanwendt ten behoeve van haar maatschappelijk doel. In het verlengde hiervan ligt de vaststelling dat een maatschappelijke onderneming niet streeft naar maximaal financieel resultaat.⁵

Zoals aangegeven zijn woningcorporaties momenteel als maatschappelijke ondernemingen vormgegeven. De Woningwet, het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) en de statuten van de woningcorporatie waarborgen dat de woningcorporatie ook daadwerkelijk als een maatschappelijke onderneming functioneert.⁶ In dit onderzoek staat centraal hoe daarbij een goede balans kan worden gevonden tussen enerzijds de zelfstandigheid van de woningcorporatie en anderzijds de maatschappelijke dienstbaarheid. Het gaat om de vormgeving van deze balans en de rol die de ‘maatschappij’ daarbij vervult. De opties dat woningcorporaties volledig worden vrijgelaten in hun handelen, dan wel dat ze niet meer als maatschappelijke ondernemingen functioneren, zullen ook in de beschouwing worden betrokken. In essentie gaat het om een effectieve (doeltreffende) en efficiënte (doelmatige) inzet van de beschikbare middelen: effectief wat betreft de realisatie van maatschappelijke doelstellingen; efficiënt wat betreft de inzet van de middelen daarbij.

Onlangs is een studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid verschenen, *Bewijzen van maatschappelijke dienstverlening* (WRR, 2005). In deze studie staat de verbetering van de maatschappelijke dienstverlening centraal. De studie heeft ook betrekking op de corporatiesector als een van de onderzochte maatschappelijke sectoren. In een afzonderlijke deelstudie is de volkshuisvesting, en daarbinnen het functioneren van woningcorporaties, belicht (Brandsen en Hel-

voetnoot

³ Zie J.G. Groeneveld-Louwerse: *Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid*, Kluwer, 2004.

⁴ Hier wordt in navolging van WRR (1999) en SER (2005) gesproken over publieke belangen en publieke taken in plaats van algemene belangen en algemene taken.

⁵ Zie ook de vergelijkbare conclusie in CDA: *Investeren in de samenleving*, Den Haag, 2005, p. 22.

⁶ In het CDA-rapport wordt een pleidooi gehouden om in het rechtspersonenrecht de maatschappelijke onderneming als afzonderlijke rechtspersoon te onderscheiden. In de corporatiesector zijn de waarborgen voor het maatschappelijke ondernemersschap op een andere wijze vormgegeven, namelijk via wet- en regelgeving. Dit biedt de mogelijkheid voor maatwerk door rekening te houden met de specifieke kenmerken en omstandigheden van de corporatiesector.

derman, 2005). Daarnaast heeft de Sociaal-Economische Raad een advies opgesteld, *Ondernemerschap voor de publieke zaak* (SER, 2005). Het advies van de SER heeft ook betrekking op het functioneren van de maatschappelijke onderneming. Kenmerkend voor zowel de WRR-studie als het SER-advies is dat de analyse en de aanbevelingen op alle maatschappelijke sectoren betrekking hebben. De gemeenschappelijke elementen van de verschillende maatschappelijke sectoren hebben als basis gediend voor een gemeenschappelijke benadering. Er is weinig differentiatie aangebracht tussen de maatschappelijke sectoren. In dit onderzoek wordt voortgebouwd op de analyses en aanbevelingen van de WRR, resp. de SER. Een belangrijk verschil is evenwel dat in dit onderzoek de corporatiesector centraal staat. De verschillen tussen de maatschappelijke sectoren zullen sterker worden benadrukt. Dit leidt ertoe dat de aanbevelingen voor ‘goede dienstverlening’ meer sectorspecifiek zullen zijn.

1.2 De aanleiding

De directe aanleiding voor dit onderzoek ligt in de wens het BBSH grondig tegen het licht te houden en wellicht ingrijpend aan te passen. Het gaat om de herziening van de relatie tussen overheid en woningcorporaties. Deze herziening maakt ook onderdeel uit van de Grote Beweging, waarover de Minister van VROM en Aedes, namens de sector, met elkaar in overleg zijn. Behalve de relatie tussen overheid en woningcorporaties zijn het huurbeleid en de investeringscondities ook onderdelen van de Grote Beweging. De recent door de Minister van VROM en Aedes ingestelde commissie zal binnenkort met concrete voorstellen komen.⁷ Naar verwachting zal de Minister van VROM mede op basis hiervan met voorstellen aan de Tweede Kamer komen om het BBSH te herzien.

Vooruitlopende op de voorstellen van de Minister van VROM wenst de Tweede Kamer zich gedegen voor te bereiden. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van deze voorbereiding. Dit onderzoek dient criteria en uitgangspunten te ontwikkelen op basis waarvan de Tweede Kamer de voorstellen van de Regering kan beoordelen.

Achter deze directe aanleiding voor dit onderzoek zijn er ook andere redenen om de positie van de woningcorporaties en hun relatie met de overheid onder de loep te nemen. Woningcorporaties vervullen een zeer belangrijke rol bij de realisatie van maatschappelijke doelstellingen op het terrein van de volkshuisvesting. Het BBSH regelt de wijze waarop woningcorporaties aan deze doelstellingen hun bijdrage leveren. De afgelopen jaren is de onvrede gegroeid over dit arrangement tussen overheid en woningcorporaties.

Van de kant van de woningcorporaties heeft de onvrede betrekking op het BBSH en de daarin vervatte regelgeving. In de praktijk gaat het dan veelal om activiteiten die woningcorporaties zouden willen uitvoeren, maar die ingevolge het BBSH niet zijn toegestaan. Het zijn conflicten over de begrenzing van het werkdomein van woningcorporaties en ook over het feit dat er een begrenzing is. Van de kant van de

voetnoot

⁷ Adviescommissie relatie rijk en corporaties (Commissie-De Boer).

overheid en de politiek heeft de onvrede betrekking op het achterblijven van de gewenste prestaties. Woningcorporaties beschikken over omvangrijke financiële middelen; de prestaties die woningcorporaties leveren zijn echter niet dienovereenkomstig. Bij de nieuwbouw van huurwoningen en bij de herstructurering van stedelijke woonmilieus blijven de geleverde prestaties achter bij hetgeen wordt gewenst.

De onvrede over woningcorporaties en die van woningcorporaties over de overheid zijn wel een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek, maar deze onvrede geeft op zich nog onvoldoende richting voor een oplossing. In de eerste plaats zal vastgesteld dienen te worden of de onvrede een basis heeft in het feitelijke functioneren van woningcorporaties, resp. in het huidige BBSH, dan wel dat er sprake is van onjuiste of onvolledige beeldvorming. Er is eerst nog een probleemanalyse nodig voordat een richting voor een oplossing kan worden bepaald. De noodzaak voor een adequate probleemanalyse van de onvrede vormt daarmee ook een belangrijke bouwsteen voor dit onderzoek.

1.3 De probleemstelling

De probleemstelling voor dit onderzoek is door de Tweede Kamer opgesteld.⁸ Als doel van het onderzoek is door de Tweede Kamer aangegeven: inzicht te krijgen in de positionering van woningcorporaties in het licht van de voorgenomen herziening van het Besluit Beheer Sociale Huursector.

Bij de verdere uitwerking van de probleemstelling worden twee hoofdvragen onderscheiden, die betrekking hebben op het werkdomein, resp. de sturingsmechanismen:

- 1 Welke modellen voor de taakafbakening van woningcorporaties zijn denkbaar, gelet op de overeengekomen volkshuisvestingsdoelen, inclusief het bevorderen van de volkshuisvesting; wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende modellen?
- 2 Welke sturingsmodellen gericht op de realisering van de afgesproken maatschappelijke doelen zijn denkbaar; wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende modellen? Uitgangspunt hierbij is dat de betrokkenen op lokaal niveau een grotere rol krijgen, er minder regels komen, maar ook dat er beter afrekenbare en minder vrijblijvende prestatieafspraken mogelijk gemaakt worden.

Deze hoofdvragen zijn vervolgens nader uitgewerkt in verschillende subvragen. Wat betreft de eerste hoofdvraag, die betrekking heeft op het werkdomein van woningcorporaties, zijn dit de volgende subvragen:

- 1.1 Welke taken voeren woningcorporaties uit?
- 1.2 Welke taken en prestaties zouden de woningcorporaties in de toekomst moeten uitvoeren, naar de opvatting van corporaties, gemeenten, bewo-

voetnoot

⁸ Tweede Kamer: *Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (onderzoek BBSH)*, vergaderjaar 2004 – 2005, 29846, nr. 1.

ners en wetenschap? Bij deze vraag staat de bestemmingsplicht van het maatschappelijke vermogen centraal, alsook in samenhang daarmee het bestemmingsrecht van woningcorporaties.

- 1.3 Hoe verhouden de onder 1.1 en 1.2 vast te stellen taken zich tot de huidige prestatievelen, inclusief het beoogde 7e prestatievel (bevordering eigen woningbezit)?
- 1.4 Op welke wijze kunnen de uitvoering van de taken en de prestaties worden geconcretiseerd en meetbaar worden gemaakt? Wat kan geleerd worden van de wijze waarop nu prestatieafspraken worden gemaakt en de verantwoording vorm is gegeven? Welke verbeteringen zijn mogelijk? Onder welke voorwaarden is de sociale huursector in staat om de gevraagde prestaties te leveren?
- 1.5 Wat is de relatie van de woningcorporaties tot de commerciële sector (o.a. beleggers en projectontwikkelaars)? Hoe ontwikkelen de commerciële activiteiten van de woningcorporaties zich? Hoe verhoudt zich dit tot het BBSH?

De tweede hoofdvraag heeft betrekking op de sturing en de organisatie daarvan. Hierbij zijn de volgende subvragen onderscheiden:⁹

- 2.1 Welke sturingsmodellen voor de woningcorporaties kunnen worden onderscheiden? Welke consequenties van de onderscheiden sturingsmodellen mogen worden verwacht voor het functioneren van woningcorporaties? Welke bijdrage levert elk van de sturingsmodellen aan het leveren van prestaties van de woningcorporaties gericht op een doelgerichte en efficiënte realisering van maatschappelijk vastgestelde volkshuisvestelijke doelen? Welke rol is bij elk van de sturingsmodellen weggelegd voor de andere partijen (rijk, gemeente, bewoners, maatschappelijke organisaties) bij de sturing en het toezicht daarop?
- 2.2 Welke andere instrumenten kunnen in samenhang met BBSH worden ingezet in de sturingsmodellen van woningcorporaties (bijv. financiële prikkels, versterken van 'maatschappelijke tegenkrachten')? Welke rol hebben de andere genoemde partijen hierbij? Hoe kan hierbij rekening worden gehouden met bovenlokale belangen?
- 2.3 In hoeverre is het mogelijk en zinvol om bij de sturingsmodellen voor de woningcorporaties onderscheid te maken tussen verschillende maatschappelijke taken van woningcorporaties?

1.4 De verdere uitwerking

In het volgende hoofdstuk komt het beoordelingskader aan de orde. Varianten in de afbakening van het werkdomein en sturingsmodellen vereisen een beoordelingskader om de voor- en nadelen te kunnen wegen. De beoordelingscriteria zijn,

voetnoot

⁹ Bij de formulering van de subvragen is rekening gehouden met de kanttekeningen die het Presidium in zijn brief aan de Tweede Kamer heeft gemaakt.

mede op basis van hetgeen hierover in de probleemstelling is opgenomen, nader uitgewerkt. Vervolgens zal een beschrijving worden gegeven van de corporatiesector: de ontstaansgeschiedenis en de huidige positie. Hierbij zal de corporatiesector ook worden vergeleken met andere maatschappelijke sectoren in Nederland en met andere sociale huursectoren in Europa. Verder zal in dit derde hoofdstuk de Europese regelgeving uitgebreid aan de orde komen om te bezien welke beperkingen deze regelgeving al dan niet oplegt aan de vormgeving van het corporatiebestel.

In hoofdstuk 4 staat het huidige functioneren van de woningcorporaties centraal. Het is een probleemanalyse die de opmaat is voor het vervolg van dit onderzoek. Het gaat hierbij om de financiële positie van de woningcorporaties, mede in het licht van de analyses van het CFV over de overmaat in de sociale huursector. Voorts zal het functioneren ook worden bezien vanuit effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiëntie (doelmatigheid). Een analyse van de mate waarin er sprake is van effectiviteit en efficiëntie is van belang voor de richting waarin eventuele aanpassingen van het huidige stelsel nodig zijn.

In de twee daaropvolgende hoofdstukken staan de hoofdthema's uit de probleemstelling centraal. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op het werkdomein van woningcorporaties, en de verschillende varianten die daarbij mogelijk zouden kunnen zijn. Ook instrumenten die bij sturing door woningcorporaties en sturing van woningcorporaties gebruikt kunnen worden, zullen de revue passeren. Vervolgens komen in hoofdstuk 6 de sturingsmodellen aan bod. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt tussen sturingsmodellen gericht op het waarborgen van efficiëntie en sturingsmodellen ten behoeve van de effectiviteit.

Tot slot zullen in het laatste hoofdstuk de conclusies en de samenvatting worden gepresenteerd.

2

Beoordelingskader

2.1 Functie van het beoordelingskader

Het centrale doel van dit onderzoek is om verschillende varianten voor taakafbakening en verschillende sturingsmodellen met elkaar te vergelijken. In het vervolg zal dieper worden ingegaan op de taken die woningcorporaties zouden kunnen gaan uitvoeren. Verschillende varianten zullen hierbij worden onderscheiden. Ook verschillende mogelijkheden van taakafbakening komen hierbij aan de orde. Vervolgens zullen ook de mogelijke sturingsmodellen aan de orde komen. Zowel bij de varianten voor taken en taakafbakening, alsook voor de verschillende sturingsmodellen dient te worden nagegaan wat de voor- en nadelen zouden kunnen zijn. Om een dergelijke vergelijking te kunnen maken is een beoordelingskader nodig. Dit kader bevat de set aan beoordelingscriteria waarmee de verschillende varianten en modellen onderling vergeleken kunnen worden. In dit hoofdstuk zullen de beoordelingscriteria worden bepaald.

2.2 Het beoordelingskader

2.2.1 Het publieke perspectief

Het beoordelingskader kan in de eerste plaats worden gezien vanuit het publieke perspectief. Woningcorporaties zijn, zoals in een volgend hoofdstuk zal worden betoogd, belast met de uitvoering van publieke taken. De uitvoering van deze publieke taken kan op grond daarvan worden gezien vanuit het publieke perspectief. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft zich in zijn rapport *Het borgen van publiek belang* (1999) ook gebogen over beoordelingscriteria, door de WRR ijkpunten genoemd. Bij de WRR stond de wijze waarop het publieke belang het beste geborgd zou kunnen worden centraal. Deze vraagstelling was aan de orde in het kader van het debat over de herschikking van publieke en private verantwoordelijkheden. De invalshoek van de WRR was die van de beginselen van goed bestuur. Dat is een andere invalshoek dan die welke hier aan de orde is. Het

gaat in dit kader om het goed functioneren van het corporatiebestel waarmee publieke taken worden uitgevoerd. Niettemin is het zinvol de ijkpunten van de WRR nader te bezien.

De WRR onderscheidt vijf ijkpunten, ofwel vijf beginselen van goed bestuur:

1) *Democratische legitimatie*

Dit ijkpunt heeft in het WRR-rapport betrekking op het overheidsoptreden. Dit optreden dient op democratische wijze te zijn gelegitimeerd. Dit ijkpunt kan niet op dezelfde wijze worden toegepast op het corporatiebestel omdat woningcorporaties geen overheidslichamen zijn. Dit neemt niet weg dat ook aan woningcorporaties de vraag naar de legitimatie kan worden gesteld. Deze vraag heeft dan twee dimensies:

- De woningcorporaties als zodanig: is het functioneren van woningcorporaties gelegitimeerd? Bij zuivere marktorganisaties kan worden gesteld dat bij een goede marktwerking de legitimatie door de werking van de markt wordt verschaft; bij een overheidsorganisatie vindt de legitimatie via de democratische besluitvorming plaats. Voor een maatschappelijke onderneming als een woningcorporatie is de legitimatie op voorhand niet verzekerd en vormt een bijzonder aandachtspunt. Dit is in het bijzonder het geval als, zoals bij woningcorporaties het geval is, er een grote (deels) latente vermogenspositie aanwezig is die in het verleden is opgebouwd met behulp van door de overheid verstrekte faciliteiten.
- De uitvoering van de publieke taken: is de bepaling van de taken die als publiek worden aangemerkt gelegitimeerd? Deze dimensie van de legitimiteit van woningcorporaties heeft betrekking op de uitvoering van publieke taken door woningcorporaties. Het gaat hierbij in het bijzonder om de wijze waarop is bepaald welke de publieke taken zijn waarmee woningcorporaties worden belast. Juist omdat het gaat om publieke taken is hier wel de democratische legitimatie zoals door de WRR bedoeld, aan de orde.

Beide aspecten van legitimatie zijn voor de beoordeling van het corporatiebestel van belang en zullen in het vervolg worden onderscheiden.

2) *Rechtsgelijkheid*

Dit ijkpunt van rechtsgelijkheid is een algemeen beginsel van goed bestuur: gelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld. Voor het overheidsoptreden is dit staatsrechtelijk beginsel van groot belang. Bij de beoordeling van het corporatiebestel is dit ijkpunt niet in directe zin aan de orde. Wel op een indirecte manier. Woningcorporaties zijn onderworpen aan wet- en regelgeving. Het is op dat niveau dat het beginsel van rechtsgelijkheid zijn beslag dient te krijgen. Vervolgens mag verwacht worden dat woningcorporaties rechtmatig, dit wil zeggen in overeenstemming met wet- en regelgeving handelen. Dit impliceert dat het ijkpunt van rechtsgelijkheid niet als een afzonderlijk beoordelingscriterium voor het corporatiebestel kan worden beschouwd. In alle gevallen zal immers rechtmatig handelen mogen worden vereist.

3) *Rechtszekerheid*

Dit ijkpunt van de WRR betreft de relatie tussen de burgers en de overheid. Burgers hebben het recht te weten waar ze aan toe zijn. Om dezelfde redenen als bij het ijkpunt rechtsgelijkheid, is dit ijkpunt ook niet rechtstreeks van belang voor de beoordeling van het corporatiebestel; hooguit indirect.

4) *Effectiviteit (doeltreffendheid)*

Onder effectiviteit wordt verstaan de mate dat een bepaald doel wordt bereikt met de daartoe ingezette middelen. Bij effectiviteit gaat het niet alleen over de mate dat het beoogde doel is bereikt, maar ook over de mate waarin de ingezette middelen ertoe hebben bijgedragen dat het doel is bereikt. Cruciaal voor het bepalen van effectiviteit is dat er duidelijkheid is over de doelen die worden nagestreefd. Bovendien dient er ook inzicht te zijn in de omvang van de middelen die daartoe zijn ingezet. Het beoordelen van de effectiviteit is voor het corporatiebestel een belangrijk thema. Hierbij zal ook aan de orde dienen te komen of bij woningcorporaties duidelijkheid is over de beoogde doelen en over de daarbij ingezette middelen

5) *Efficiëntie (doelmatigheid)*

Het begrip efficiëntie kan op verschillende manieren worden gebruikt. De WRR onderscheidt de allocatieve efficiëntie en de kostenefficiëntie. Het begrip allocatieve efficiëntie heeft veelal betrekking op het niveau van de economie als geheel. Hierbij is enerzijds aan de orde of een bepaald resultaat tegen zo laag mogelijk kosten is bereikt, en anderzijds of de geleverde prestaties overeenstemmen met de voorkeuren van de burgers. Het begrip kostenefficiëntie is meer afgebakend. Het gaat bij dit begrip om de vraag of de productie tegen de minimaal noodzakelijke kosten is uitgevoerd. Ook efficiëntie vormt een beoordelingscriterium voor woningcorporaties. Gegeven het feit dat ook de effectiviteit dient te worden beoordeeld, waarbij doelbepaling en inzicht over de daartoe ingezette middelen voorwaarden zijn, zal de beoordeling ten aanzien van de efficiëntie zich in het bijzonder richten op de kostenefficiëntie.

Effectiviteit en efficiëntie zijn algemeen gangbare economische beoordelingscriteria. Ook in het rapport van het Centraal Planbureau (CPB) *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie* (2002), vormen deze twee begrippen de toetsstenen bij de beoordeling van woningcorporaties. Dit neemt niet weg dat, zoals het CPB-rapport ook duidelijk maakt, de praktijk weerbarstig is om de feitelijke beoordeling uit te voeren.

Op basis van het publieke perspectief, zoals dat aan de hand van het WRR-rapport is uitgewerkt, vormen derhalve *legitimiteit*, in de twee invalshoeken die daarbij zijn onderscheiden, *effectiviteit* en *efficiëntie* de drie beoordelingscriteria. Voor de duidelijkheid zal hier *transparantie* aan worden toegevoegd. Het gaat hierbij om de externe kenbaarheid van de wijze waarop de woningcorporatie functioneert en de resultaten die daarbij zijn gerealiseerd. Op zich zou betoogd kunnen worden dat transparantie reeds besloten ligt in de drie andere beoordelingscriteria, omdat een oordeel over met name effectiviteit en efficiëntie adequaat inzicht en informatie veronderstelt. Niettemin zal transparantie als afzonderlijk beoordelingscriterium

worden gehanteerd om daarmee ook te benadrukken dat er los van de andere criteria een eigen betekenis aan wordt toegekend.

2.2.2 Het bedrijfsmatige perspectief

Beoordelingscriteria kunnen ook vanuit het perspectief van de afzonderlijke woningcorporatie worden gezien. Welke zijn de criteria die de woningcorporatie aanlegt voor het eigen functioneren, in welke mate zijn deze criteria afwijkend van die welke vanuit publiek perspectief zijn geformuleerd, en wat is het belang in dit kader van mogelijk afwijkende beoordelingscriteria? Hierbij zal met name worden gezien of er een noodzaak is voor aanvullende criteria ten opzichte van hetgeen in de vorige paragraaf al aan de orde is geweest.

De doelstellingen die een woningcorporatie nastreeft, behoeven niet dezelfde doelstellingen te zijn als die welke vanuit een publiek perspectief op de woningcorporatie worden geprojecteerd. Dit punt is in het bijzonder aan de orde als een woningcorporatie niet alleen publieke taken uitvoert, maar ook andere maatschappelijke activiteiten onderneemt. De woningcorporatie zal haar eigen functioneren dan uiteraard mede in het licht van de eigen doelstellingen beoordelen. Dit zo zijnde, blijft een beoordeling van effectiviteit en van efficiëntie evenzeer van belang, maar dan mede op basis van de eigen doelstellingen.

Een woningcorporatie zou ook als eigen doelstelling kunnen formuleren dat ze streeft naar een zo hoog mogelijk financieel rendement op het eigen vermogen. In dat geval zou de hoogte van het financiële rendement een afzonderlijk beoordelingscriterium zijn, zoals dat ook op de markt het geval is (de vergroting van de 'shareholders value'). Het is echter de vraag of het terecht zou zijn om dit criterium in dat geval over te nemen. Behalve in het model waarin de woningcorporatie een zuivere marktpartij is, zijn woningcorporaties maatschappelijke ondernemingen zonder aandeelhouders met een financieel belang. In deze situatie is de groei van het eigen vermogen via financieel rendement geen doel op zich. De financiële mogelijkheden vormen een randvoorwaarde bij het uitvoeren van publieke en/of maatschappelijke taken.¹⁰ Het is dan niet passend om de hoogte van het financiële rendement op het eigen vermogen als beoordelingscriterium toe te passen op de woningcorporatie. Dit neemt overigens niet weg dat voor delen van de activiteiten van een woningcorporatie het financiële rendement wel maatgevend kan zijn voor het functioneren. Dit kan zich voordoen bij commerciële activiteiten van een woningcorporatie. Vanuit de hybride positie van de woningcorporatie betreft het dan een deel van de activiteiten waarvan het financiële resultaat weer dienstbaar is aan het hoofddoel. Daarnaast is de informatie over de hoogte van het financiële rendement op het eigen vermogen wel degelijk van belang. De hoogte van het rendement en de factoren die daartoe hebben bijgedragen, bieden inzicht in de verandering van het eigen vermogen en daarmee ook in het functioneren van een woningcorporatie.

voetnoot

¹⁰ Zie ook het eerder aangehaalde rapport CDA (2005).

De laatste jaren is steeds meer aandacht gekomen voor 'good governance'. De behoefte daartoe is vooral in de marktsector ontstaan als reactie op de vele voorvallen van 'bad governance'. Ook in de corporatiesector heeft deze thematiek meer aandacht gekregen en wordt het van belang geacht om op basis van de principes van 'good governance' te besturen en het interne toezicht vorm te geven. De handreikingen voor 'good governance' zijn veelal ontwikkeld voor de marktsector zoals bij de code Tabaksblatt het geval is. Voor woningcorporaties is behoefte aan een aangepaste handreiking.¹¹ Het naleven van de principes van 'good governance' is de primaire verantwoordelijkheid van de woningcorporatie zelf. Gegeven de maatschappelijke discussies rond dit onderwerp, is er voldoende reden om 'good governance' als additioneel beoordelingscriterium vanuit het bedrijfsmatige perspectief toe te voegen.

2.2.3 De relatie met de onderzoeksopzet

De Tweede Kamer heeft zich in haar voorstel voor dit onderzoek niet expliciet uitgelaten over het beoordelingskader dat toegepast zou moeten worden. Wat betreft de aanbevelingen voor aanpassingen van het BBSH zijn wel vertrekpunten en wensen geformuleerd, die beschouwd kunnen worden als (aanzet tot) beoordelingscriteria. Deze zijn:

- de vergroting van de rol van lokale betrokkenen;
- het maken van minder vrijblijvende en beter afrekenbare afspraken;
- de vermindering van regelgeving;
- de vergroting van de tevredenheid over de prestaties.¹²

Van belang is om na te gaan hoe deze vertrekpunten en wensen zich verhouden tot de set aan beoordelingscriteria zoals die in het voorafgaande zijn bepaald.

De vergroting van de rol van lokale betrokkenen kan worden beschouwd als een nadere invulling van het criterium legitimiteit. Er is naar de opvatting van de Tweede Kamer sprake van een grotere legitimiteit als de rol van de lokale betrokkenen beter wordt vormgegeven dan nu het geval is. Dit element zal op deze wijze aan het beoordelingscriterium 'legitimiteit' worden toegevoegd.

Het maken van minder vrijblijvende en beter afrekenbare afspraken ligt in het verlengde van het beoordelingscriterium 'effectiviteit'. Bij de beoordeling op effectiviteit is het formuleren van de doelstellingen immers een voorwaarde. Voorts is er sprake van een betere effectiviteit als de doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het beter afrekenbaar maken van de afspraken kan dan worden beschouwd als een nog nader uit te werken instrument waarmee de effectiviteit kan worden bevorderd, en is niet zozeer te beschouwen als een beoordelingscriterium.

voetnoot

¹¹ Een voorbeeld hiervan is te vinden in de publicatie van Deloitte: *Corporatie Governance. Handreiking voor commissarissen en bestuurders*, 2004.

¹² Zie Tweede Kamer, *Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (onderzoek BBSH)*, vergaderjaar 2004 – 2005, 29846, nr. 1, p. 5.

De vermindering van de regelgeving is in het voorafgaande niet aan de orde geweest. Er is een brede maatschappelijke behoefte om de bestaande regelgeving tegen het licht te houden om tot vermindering van regelgeving te komen. Nu is de mogelijkheid om regelgeving te verminderen begrensd door de noodzaak om zaken te regelen. Over de noodzaak is vervolgens weer verschil van opvatting mogelijk. Dit impliceert dat vermindering van regelgeving geen neutraal beoordelingscriterium is. Minder is niet altijd beter. Niettemin is er voldoende aanleiding om *vermindering van regelgeving* als afzonderlijk beoordelingscriterium aan de lijst toe te voegen.

Tot slot, de wens om de tevredenheid over de prestaties te vergroten. Deze wens geeft in feite ook in andere bewoordingen aan wat met effectiviteit en efficiëntie wordt beoordeeld. Naarmate de effectiviteit en de efficiëntie van woningcorporaties beter tot hun recht komen zal, zo is de verwachting, de tevredenheid over de prestaties ook groter zijn. Met effectiviteit wordt immers gezien of doelbereik met de ingezette middelen naar behoren is, met efficiëntie of de inzet van de middelen niet meer dan noodzakelijk is.

2.3 Resumerend

Een beoordelingskader is nodig om varianten van taakinfilling en taakafbakening, en verschillende sturingsmodellen op voor- en nadelen te kunnen beoordelen. Veelal zal de beoordeling niet op onderdelen worden uitgevoerd, maar op het samenstel van taken, taakafbakening en sturingsmodel: een mogelijke vormgeving voor het corporatiebestel.

Primaire *beoordelingscriteria* zijn dan:

1. **legitimiteit**: de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt en de daarbij relevante belangen worden afgewogen;
2. **effectiviteit (doeltreffendheid)**: de aansluiting tussen de maatschappelijk gewenste prestaties en de door de woningcorporatie geleverde prestaties;
3. **efficiëntie (doelmatigheid)**: de beperking van de inzet van middelen bij het leveren van prestaties tot hetgeen noodzakelijk is.

Deze hoofdcriteria zijn niet volledig los van elkaar te beschouwen. De weging die eraan wordt gegeven is bovendien niet neutraal, maar mede afhankelijk van politieke uitgangspunten.

De criteria kunnen worden toegepast op te onderscheiden *beoordelingselementen*:

1. de wijze waarop de overheid het **stelsel** (regime, systeem) vormgeeft;
2. de wijze waarop corporaties binnen dat regime **functioneren**.

In de matrix die zo ontstaat kunnen de andere beoordelingscriteria worden ingepast. Voorts kunnen diverse *beoordelvragen* worden onderscheiden. Hoofdgroepen daarin zijn:

1. zijn er voldoende **beïnvloedingsmogelijkheden** (voor wie, wanneer, waarover, hoe?)

- zijn de regels, processen en hun uitkomsten voldoende **transparant**, zodat ze beïnvloedbaar (sturing, verantwoording, beoordeling) zijn?

Deze beoordelingsvragen kunnen op vele manieren worden uitgewerkt:

- bevordert het systeem een effectieve en efficiënte inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen?
- bieden het systeem én het functioneren van corporaties voldoende beïnvloedingsmogelijkheden aan gemeenten, huurders en maatschappelijke organisaties?
- voldoet de systeemregelgeving aan Europese randvoorwaarden, biedt zij voldoende rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, is zij handhaafbaar en uitvoerbaar?
- geeft het stelsel corporaties voldoende ruimte om te presteren, wordt het innovatief vermogen van de sector voldoende benut en bevorderd?
- is de positionering van corporaties als maatschappelijke onderneming voldoende helder?
- zijn in het functioneren van corporaties voldoende checks and balances ingebouwd, die een evenwichtige belangenafweging waarborgen?
- zijn de overheidsverwachtingen ten aanzien van het functioneren van corporaties voldoende transparant, zodat beïnvloeding en verantwoording mogelijk zijn?

De lijst met beoordelingsvragen kan tot in detail worden uitgewerkt; al snel belandt men dan echter in de 'hoe'-vragen die hier niet aan de orde zijn.

	Legitimititeit	Effectiviteit	Efficiëntie
Stelsel	helderheid over positionering aansluiting EU- en ander beleid rechtszekerheid en rechtsgelijkheid helderheid over verantwoordelijkheden	activering maatschappelijk gebonden vermogen innoverend vermogen sector voldoende sturingsmogelijkheden overheid	regeldruk uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid marktwerking
Functioneren	beïnvloedingsmogelijkheden belanghouders governance transparante belangenafweging	inzicht in beschikbare middelen (transparantie) beïnvloedingsmogelijkheden doelen en prestaties	kostenbewust concurrerend

3

De Nederlandse corporatiesector

3.1 Een korte ontwikkelingsschets

De kleinste heeft er 22, de grootste bijna 70.000 en samen beheren ze ruim 2,4 miljoen woningen: woningcorporaties anno nu. Met ruim 500 organisaties laat de sector een grote verscheidenheid zien, met in ieder geval één gezamenlijk kenmerk: het zijn maatschappelijke ondernemingen, die op grond van hun positie als bij Woningwet toegelaten instelling een bijzondere relatie met de overheid onderhouden.

Die publieke band kenden de eerste woningcorporaties, die rond 1850 ontstonden, nog niet. Ze ontsproten aan het particulier initiatief, met als doel het verbeteren van de huisvestingssituatie van de arbeidende klasse. Met de Woningwet van 1901 deed het begrip toegelaten instelling zijn intrede. Na erkenning als toegelaten instelling konden woningcorporaties onder meer in aanmerking komen voor financiële steun. Zo kozen particuliere instellingen in vrijheid voor de status van toegelaten instellingen met daarbijbehorende rechten en plichten. Verder kenden we in het verleden ook gemeentelijke woningbedrijven en zogenoemde niet-winstbeogende instellingen: in de praktijk functioneerden ze als woningcorporaties, echter zonder toegelaten te zijn.

Wisselende omstandigheden, wisselende steun

In en vlak na de Eerste Wereldoorlog groeide het aantal woningcorporaties sterk. De reden ligt voor de hand: de woningbouw moest fors gestimuleerd worden omdat marktpartijen het in die tijd van hoge rente en hoge investeringsrisico's lieten afweten. Woningcorporaties waren hét voertuig om een woningproductie te realiseren waarvan het belang onomstreden was. Een vergelijkbare ontwikkeling zien we na de Tweede Wereldoorlog. Ook toen bestond de noodzaak om te bouwen en tegelijk een grote schaarste aan geld en bouwmaterialen. Mede vanwege de huurprijsbeheersing, nauw verwant aan de geleide loonpolitiek, waren particuliere investeringen weinig aantrekkelijk. Het belang van de bouw van grote hoeveelheden sociale huurwoningen was wederom onomstreden. Zo groeide het woningbezit van woningcorporaties sterk. De aanhoudende woningnood – de huishoudens-

vorming bleef de nieuwbouwproductie steeds voor – zorgde vervolgens voor aanhoudende steun voor woningcorporaties.

In de tussenliggende perioden – in de jaren twintig maar vooral begin jaren zestig en begin jaren zeventig – kwam de steun voor woningcorporaties in discussie en werden beleidswijzigingen voorbereid die zich richten op meer marktconforme verhoudingen en een minder dominante positie voor de sociale huursector. Steeds weer kwam het daar niet van. Zo werden de pogingen tot behoudshervorming eind jaren zeventig doorkruist door de tweede oliecrisis en de mede daardoor veroorzaakte problemen in de koopsector. Ze leidden opnieuw tot steun voor de bouw van sociale huurwoningen – en daarmee tot steun voor woningcorporaties als instrument om die bouw te realiseren.

Deze korte schets vertoont een beeld waarin het belang van woningcorporaties mede afhankelijk is van externe omstandigheden. Als er geproduceerd moet worden in markttechnisch lastige omstandigheden, is de steun voor corporaties groot: men kan er bijna niet zonder. Maken de omstandigheden meer marktconforme verhoudingen, bijvoorbeeld rond het huurprijs- en investeringsbeleid, mogelijk dan raakt het belang van woningcorporaties in discussie.

Van groei naar concentratie in een krimpende markt

In en direct na de wederopbouwjaren steeg het aantal corporatiewoningen sterk, evenals het aantal toegelaten instellingen. Vanaf de jaren zeventig neemt het aantal corporaties als gevolg van fusies af; dat proces zet zich nog steeds door. De omvang van het totale corporatiebezit neemt de laatste jaren niet meer toe, als gevolg van geringe nieuwbouw en tegelijk sloop en verkoop. De gemiddelde bezitsgrootte stijgt echter nog steeds. We zien een proces van concentratie in een niet meer groeiende markt, en tegelijk een proces van professionalisering en verzakelijking. Deze ontwikkelingen voltrokken zich vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw in een snel tempo: het verzelfstandigingsbeleid.

Tabel 3.1 Aantal toegelaten instellingen (TI's)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Aantal TI's	791	759	701	697	552	527

Cijfers over Wonen 2004, Ministerie VROM

3.2 De publiekrechtelijke basis: het toelatingsregime

De basis van het corporatieregime ligt in de figuur van de toelating. Kernpunt van de toelating is de bestemmingsplicht rond de inzet van middelen. Toegelaten instellingen werken uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting en zetten hun vermogen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting in. Ze mogen winst maken, dat is ook nodig om de continuïteit te waarborgen. De bestemming van vermogen en de opbrengsten daarvan is echter vastgelegd: ze moeten ten dienste van de volkshuisvesting blijven. Winstuitkeringen aan huurders, aandeelhouders of

anderen zijn niet toegestaan. Men spreekt ook wel van een maatschappelijk gebonden vermogen. In juridisch opzicht is het eigen vermogen weliswaar van de woningcorporatie, qua bestemming is er geen vrijheid in de besteding van dat vermogen.

Deze bestemmingsplicht is al vanaf het begin aan de toelating verbonden. Tijdens de behandeling van de Woningwet in 1901 kwam namelijk de vraag aan de orde of overheidssteun niet zou kunnen weglekken. De oplossing om dat te voorkomen werd niet gevonden in een strakke afbakening van het takenpakket maar in de voorwaarde dat de instellingen uitsluitend in het belang van de “verbetering van de volkshuisvesting” zouden mogen werken. Deze oplossing, in haar oorsprong een compromis, vormt ook nu nog een centrale hoeksteen van het corporatieregime.

Toelating biedt sturingsmogelijkheden

De figuur van de toelating biedt de rijksoverheid – als ‘toelater’ – een aantal sturingsmogelijkheden. Bij of krachtens de toelating kunnen regels worden gesteld. In de eerste plaats stelt de toelating eisen aan de statuten.

In de statuten van de corporatie moet zijn vastgelegd dat:

- er een van de gemeente onafhankelijk orgaan is ingesteld dat toezicht houdt op het bestuur, bestuursbesluiten kan schorsen en geen verantwoording aan het bestuur hoeft af te leggen, en dat ook opdrachtgever is voor de accountant;
- er regels zijn voor de manier waarop huurders invloed uit kunnen oefenen op de samenstelling van het toezichthoudend orgaan;
- bij ontbinding van de corporatie het bezit bij voorrang ter overname wordt aangeboden aan andere corporaties die in het werkgebied actief zijn, in tweede instantie aan de gemeente en in derde instantie aan de huurders;
- bij ontbinding het vermogen - nadat de schulden zijn voldaan – wordt gestort in het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV).

Bovendien is er het toezicht, inclusief de verplichting om als basis daarvoor een financieel jaarverslag en een volkshuisvestingsverslag op te stellen. Als daaruit blijkt dat de instelling niet uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkt, wordt de toelating ingetrokken. Als dat belang onvoldoende wordt behartigd kan de toelating worden ingetrokken. Het toelatingsregime geeft zodoende sturingsmogelijkheden. Toch zijn die in de praktijk beperkt, want ze strekken niet verder dan wat vooraf bij wet geregeld is. Het toezicht richt zich met name op bewaking van het werkdomein. Het financiële toezicht was aanvankelijk verbonden aan de betrokkenheid van de overheid bij de financiering. Later richtte het zich meer op het borgen van de continuïteit van de sector en de betrouwbaarheid voor externe kapitaalverschaffers. Het rijkstoezicht op de effectiviteit (doeltreffendheid) – de maatschappelijke prestaties - werd en wordt marginaal ingevuld en richt zich eigenlijk alleen op gevallen van taakverwaarlozing. De sturing verliep in de praktijk

dan ook vooral langs andere lijnen, niet langs de lijn van de toelating en het daaraan verbonden toezicht.

Van gouden koorden naar horizontale verbanden

De sturing vond aanvankelijk vooral langs de lijn van het subsidie-instrumentarium plaats. Sturing van woningcorporaties was vooral sturing met subsidie en de daaraan verbonden voorwaarden. In de tijd van de omvangrijke subsidiestromen was dit uiteraard een krachtig sturingsinstrument. Na het wegvallen van dit instrument verschoof de balans naar vormen van netwerksturing en zelfregulering. Overleg, overtuiging en overreding; horizontaal bestuur en pogingen tot contractmanagement horen daarbij. Vanuit de optiek van de rijksoverheid bezien hebben ze minder directe stuurkracht dan subsidieverlening. Het blijft zoeken naar een juiste balans. Op dat punt staan we nu.

3.3 Het huidige bestel

Op dit moment telt Nederland ruim 500 toegelaten instellingen, verenigingen of stichtingen, waarbij laatstgenoemde rechtsvorm inmiddels veruit de meest gebruikte is. Gemeentelijke woningbedrijven vinden we nauwelijks meer; de niet-winstbeogende instellingen zijn nagenoeg allemaal overgenomen door of gefuseerd met toegelaten instellingen.

Beleidsvrijheid binnen kaders

Het bestuur van de woningcorporatie is verantwoordelijk voor het gevoerde beleid. De volgende lijnen zijn van invloed op de mate van beleidsvrijheid daarbij.

- Er is regulering vooraf, in de vorm van de regels die zijn vastgelegd in de Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH).
- Er is het toezicht, inclusief de handhaving van regelgeving en het toepassen van sancties bij overschrijding daarvan.
- Er zijn twee sectorinstituten: het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).
- Op lokaal niveau is er de relatie met de gemeente, een gecompliceerde relatie met wederzijdse afhankelijkheden.

Deze lijnen, met in meerdere of mindere mate een publiekrechtelijke achtergrond, geven richting en ruimte aan het handelen van woningcorporaties als maatschappelijke, risicodragende ondernemingen. Binnen dat kader richten woningcorporaties hun beleid primair op de huisvesting van bewoners en woningzoekenden.

De regelgeving: het BBSH

Het BBSH bevat, als uitwerking van de Woningwet, sectorspecifieke regelgeving en kent hoofdstukken over de toelating, statutenwijzigingen en fusies, de werkzaamheden, de beleidsvoorbereiding, de verslaglegging en het toezicht. In deze indeling is een aan de Woningwet ontleend onderscheid verweven tussen:

- 1 *het gebied van de volkshuisvesting*: de werkzaamheden die corporaties mogen verrichten;
- 2 *het belang van de volkshuisvesting*: de velden waarop zij geacht worden bijdragen te leveren.

Dit onderscheid is relevant voor de wijze waarop het corporatiebestel momenteel wordt bestuurd. De omschrijving van het gebied van de volkshuisvesting verwijst naar de werkzaamheden die een corporatie mag uitvoeren – en dus ook welke niet. Deze grensafbakening is van belang met het oog op de bestemmingsplicht: zij definieert waar het maatschappelijk gebonden vermogen voor mag worden ingezet en voorkomt weglek naar ongewenste bestemmingsrichtingen. Ten aanzien van de toegestane werkzaamheden kent het BBSH een limitatieve opsomming (art. 11 en 12a). Die opsomming omvat goeddeels voor de hand liggende werkzaamheden als het bouwen, beheren, verkopen en verhuren van woningen. Deze afbakening van het werkterrein is overigens voortdurend in discussie.

De omschrijving van het belang van de volkshuisvesting verwijst naar de prestaties die, door het verrichten van de toegestane werkzaamheden, zouden moeten worden geleverd, die hier verder met verantwoordingsvelden aangeduid zullen worden:

- 1 het is een algemene opdracht aan het corporatiebestuur;
- 2 het zijn onderwerpen waarover de woningcorporatie, in het kader van het toezicht, achteraf verantwoording moet afleggen;
- 3 het zijn onderwerpen die op lokaal niveau uitgewerkt en ingevuld moeten worden, bij voorkeur in overleg met de gemeente en bekrachtigd in afspraken.

Er zijn tegenwoordig zes verantwoordingsvelden, die in algemene termen zijn geformuleerd, niet in de vorm van eenduidige prestatiecriteria. Dat is welbewust gebeurd. De toelichting op het BBSH 1993 stelt het als volgt: “Ten aanzien van de prestaties op de verantwoordingsvelden geeft dit besluit [het BBSH] – met uitzondering van de begrenzing van de doelgroep – geen concrete normen. De te leveren prestaties zijn geformuleerd als inspanningsverplichting. Essentieel is dat corporaties hun beleid uiteenzetten en motiveren. Het ligt in de rede dat de toegelaten instellingen met de gemeenten – die de prestaties van die instellingen moeten beoordelen¹³ – nadere afspraken maken over de gewenste prestaties en de voorwaarden waaronder die kunnen worden gerealiseerd.”

Via de zes verantwoordingsvelden van het BBSH is in feite ook invulling gegeven aan de publieke taken waarmee woningcorporaties zijn belast. Vanuit de wens om het publiek belang te borgen zijn de verantwoordingsvelden immers geformuleerd. Nadere uitwerking van de publieke taken wordt in het huidige BBSH gezien als zaak tussen woningcorporatie en de lokale overheid, in casu de gemeente.

voetnoot

¹³ De beoordelende rol van de gemeente als mede-toezichthouder op woningcorporaties is in 1997 vervallen toen het toezicht bij de gemeenten is weggehaald.

Strakke domeinafbakening, ruwe richtingaanduiding

In het BBSH beperkt het Rijk zich tot een strikte formulering van wat mag en een algemene formulering van wat gewenst is. Die bepalingen richten het handelen van woningcorporaties, maar kunnen niet worden opgevat als taakopdrachten of prestatie-eisen. Verantwoording achteraf in het volkshuisvestingsverslag en prestatieafspraken met gemeenten vooraf over de uitwerking en invulling zouden er de vereiste scherpte in moeten brengen.

Om die scherpte erin te brengen bevat het BBSH voorschriften over de totstandkoming en verantwoording van beleid. Zo moet de woningcorporatie onder meer:

- jaarlijks haar beleidsvoornemens (samengevat in een activiteitenoverzicht voor het volgende jaar) aan de betrokken gemeente(n) toezenden, voorzien van een uitnodiging tot overleg;
- kunnen beargumenteren dat zij het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in acht neemt;
- jaarlijks een financieel en een volkshuisvestingsverslag opstellen en diverse kengetallen opleveren: het BBSH geeft daarvoor uitgebreide voorschriften.

Het BBSH kent (art. 21 lid 2) tevens de bepaling dat de woningcorporatie middelen, die zij niet dient aan te houden voor de financiële continuïteit, in dient te zetten ten behoeve van de volkshuisvesting. Hierin kan enerzijds een opdracht worden gelezen - niet oppotten maar inzetten - en het biedt anderzijds een aangrijpingspunt voor eventuele maatregelen tot vrijwillige, resp. verplichte matching van middelen.

Bij elkaar laat het BBSH zich kenschetsen als een kaderstellende regeling. De bandbreedte waarbinnen woningcorporaties opereren wordt erin aangegeven, de richting wordt aangeduid. Dit alles is omlijst met procesvoorschriften. Normstelling - bijvoorbeeld exploitatievoorschriften - of concrete prestatiecriteria treft men er nauwelijks in aan. De woningcorporatie is binnen het afgebakende werkdomein veel vrijheid gegeven om zelf invulling te geven aan haar maatschappelijke rol.

Het toezicht in eerste en tweede lijn

Het Rijk is verantwoordelijk voor een goede toezichtsketen. Daarin neemt het interne toezicht een voorname plaats in. Het externe toezicht volgt daarna: de tweede lijn. Als onderdeel van het externe toezicht sturen woningcorporaties jaarlijks voor 1 juli hun jaarverslag aan de Minister van VROM, de gemeente(n) waarin ze werkzaam zijn en aan het CFV. De Minister is de formele toezichthouder, die voor 1 december een oordeel over de verrichte werkzaamheden velt. Het CFV beoordeelt, mede vanwege de benodigde expertise, de financiële positie. Het CFV heeft echter geen formele bevoegdheid om in te grijpen: dat is voorbehouden aan de Minister. De Minister kan ook sancties opleggen: (1) een aanwijzing om handelingen te verrichten of juist na te laten, (2) het onder curatele stellen van een instelling, of (3) de verplichting om een plan op te stellen. De ultieme sanctie is intrekking van de toelating. Dit paardenmiddel heeft echter nog nimmer toepassing gevonden.

Inhoudelijk toezicht marginaal ingevuld

In de praktijk richt het toezicht zich vooral op de rechtmatigheid van handelen en de financiële continuïteit. De inhoudelijke prestaties – het toezicht op effectiviteit – worden vooral op sectorniveau beoordeeld. Daarvan wordt ook verslag gedaan aan de Tweede Kamer. Op instellingsniveau zijn interventies vanuit het effectiviteitstoezicht schaars. Het is voor het Rijk moeilijk om te beoordelen of de maatschappelijke prestaties van een individuele corporatie voldoende ‘in het lokale belang’ zijn. Ook het toezicht op efficiëntie heeft in de praktijk nog zo goed als geen vorm gekregen. Het CFV besteedt in zijn rapportages wel aandacht aan de kostenontwikkeling in de corporatiesector. Vanuit het toezicht worden concrete beoordelingen van individuele woningcorporaties niet uitgevoerd.

3.4 De sectorinstellingen

Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)

Het CFV is een zelfstandig bestuursorgaan, opgericht in 1988. Taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in de Woningwet en uitgewerkt in het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Het CFV heeft drie hoofdtaken: sanering van noodlijdende instellingen, het verlenen van projectsteun en het verzamelen en beoordelen van informatie over de financiële positie in het kader van het toezicht. Het CFV kan, ter bekostiging van zijn taken, heffingen opleggen aan corporaties.

Toezicht: signalerings- en adviestaken

Op het gebied van (financieel) toezicht kent het CFV de volgende taken:

- een signaleringstaak met betrekking tot de financiële positie van individuele corporaties;
- een adviestaak met betrekking tot de financiële aspecten van nieuwe toelatingen, fusies en statutenwijzigingen;
- een adviestaak met betrekking tot de financiële aspecten van een aanwijzing;
- het rapporteren over de financiële positie en ontwikkeling van de sector;
- de financiële beoordeling van nevenactiviteiten;
- de beoordeling van de rechtmatigheid (naleving van wet- en regelgeving), met ingang van 2002 toegevoegd.

Het toezicht van het CFV richt zich op het onderkennen van de factoren die de financiële continuïteit van individuele woningcorporaties en de sector als geheel kunnen bedreigen. In eerste instantie vindt er een financiële beoordeling van elke woningcorporatie plaats op basis van de op grond van het BBSH aangeleverde gegevens. Als dit onderzoek (de eerste zeef) daartoe aanleiding geeft, voert het CFV nader onderzoek bij de betreffende woningcorporatie uit. Dit kan, als de financiële positie dit vereist, leiden tot het geven van aanwijzingen voor het te voeren beleid ter verbetering van de financiële positie.

De door het CFV ontwikkelde methodiek van risicoanalyse wordt zowel bij de beoordeling van de individuele instellingen als bij de beoordeling van de sector als

geheel gehanteerd. Over dit sectorbeeld wordt, in de vorm van het Toezichtsverslag, aan de Tweede Kamer gerapporteerd.¹⁴ Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van regionale marktanalyses en referentiegroepen van woningcorporaties. In dit geheel is inmiddels een set aan instrumenten ontstaan die woningcorporaties in staat stelt om het eigen presteren te plaatsen in het perspectief van dat van andere woningcorporaties. De systematiek is zodoende niet alleen van nut in het kader van het overheidstoezicht op woningcorporaties maar ook voor woningcorporaties zelf.

Sanering van instellingen

Een woningcorporatie die niet meer voor borgstelling door het WSW in aanmerking komt, kan bij het CFV een saneringsvraag neerleggen, vergezeld van een saneringsplan. De vereisten aan dat plan zijn hoog: alle mogelijke maatregelen tot verbetering van de financiële positie moeten erin zijn uitgewerkt (zoals lagere kosten en verkoop van bezit), inclusief eventuele bijdragen van medebetrokken partijen zoals gemeenten. De aanvullende bijdrage van het CFV heeft in principe een zodanige omvang dat de woningcorporatie weer door het WSW geborgd kan worden (de zogenaamde naadloze aansluiting). De bijdrage wordt in eerste instantie als renteloze lening uitgekeerd. Het aantal saneringsgevallen is tot op heden met zeventien gevallen overzichtelijk gebleven. Saneringsprojecten die veel aandacht trokken waren Nieuw Amsterdam (actief in de Bijlmer) en het Limburgse WBL. Recent zijn er geen saneringsgevallen meer aan de orde geweest. Voor de bekostiging van de saneringstaak van het CFV wordt momenteel dan ook geen heffing opgelegd.

Verlening projectsteun

Sinds 2001 kan het CFV projectsteun verlenen aan woningcorporaties die zelf onvoldoende middelen hebben om de investeringskosten van noodzakelijke projecten te dragen. Het CFV kan daarvoor ook heffingen opleggen. De heffing is een bedrag per woning met twee klassen op basis van de omvang van het eigen vermogen. Uitgangspunt is dat slechts projectsteun wordt verleend aan initiatieven die door de betrokken woningcorporatie niet zelf gefinancierd kunnen worden, en waarvoor het tevens niet mogelijk bleek om collegiale steun van andere woningcorporaties te verkrijgen. Voorafgaand aan de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag voor projectsteun beoordeelt het CFV eerst of er voldoende pogingen zijn ondernomen om binnen de sector een oplossing te vinden.

Mede in verband hiermee werd in 2000 het College Sluitend Stelsel bij convenant door Rijk, Aedes en VNG ingesteld. Dit College heeft tot taak gemeenten en woningcorporaties te adviseren in geval van conflict over (de financiering van) lokale opgaven. Gemeenten, woningcorporaties en ook het Rijk zelf kunnen het College daartoe inschakelen. Het College kan de Minister adviseren om het CFV projectsteun te laten verlenen. Op basis van de huidige beleidsregels van het CFV verstrekt

voetnoot

¹⁴ De laatste rapportage heeft betrekking op het verslagjaar 2003, zie CFV: *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003*, Naarden, 2004.

het CFV geen projectsteun zonder positief advies van het College. Het is echter niet uit te sluiten dat het CFV wel steun verstrekt als een woningcorporatie zich rechtstreeks tot het CFV wendt en overigens wel aan de criteria voldoet. Van de diensten van het College werd tot op heden slechts in een enkel geval gebruikgemaakt; het leidt in de praktijk een slapend bestaan.¹⁵ De looptijd van het convenant dat aan het College ten grondslag ligt eindigt binnenkort.

Vormen van vrijwillige matching zijn er wel. Dit is veelal het geval in een directe relatie tussen de vrager en aanbieder van steun. Indirecte matchingsinitiatieven op vrijwillige basis zijn het Garantie Fonds voor de Stedelijke Vernieuwing (GSV) en het Wooninvesteringsfonds (WIF), maar die zijn (nog) niet van de grond gekomen.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

Het WSW bevordert de toegang tot de kapitaalmarkt voor deelnemende woningcorporaties, door geldverstrekkers garanties te verlenen. Door de zekerheidsstructuur die het WSW biedt, hebben alle deelnemende woningcorporaties probleemloos toegang tot de kapitaalmarkt en kunnen ze tegen een lagere rente geld lenen.

Het WSW is een particuliere stichting en werd in 1983 door de corporatiekoepels opgericht, met financiële steun van het Rijk. Medio 2004 waren 490 organisaties geregistreerd als WSW-deelnemer (92% van alle woningcorporaties), met een door WSW geborgd vermogen van € 51,8 miljard. De garantiestructuur die door het WSW wordt uitgevoerd, heeft een zogenoemde triple A status, waardoor alle woningcorporaties tegen gunstige voorwaarden financiering kunnen aantrekken.

De garantiestructuur van het WSW bestaat uit een primaire, secundaire en een tertiaire zekerheid. De primaire zekerheid wordt gevormd door het vermogen van de corporatiesector, inclusief de mogelijkheid van financiële steun van het CFV. De secundaire door het vermogen van het WSW zelf, opgebouwd uit stortingen van het Rijk, afkoopbedragen van gemeenten en bijdragen van woningcorporaties (disagio en obligo). De tertiaire zekerheid bestaat uit de achtervangpositie van Rijk en gemeenten. Deze zullen het garantievermogen van het WSW met renteloze leningen aanvullen als dat onder een bepaalde grens daalt. Dat risico is overigens klein.

De garantiestructuur die door middel van het WSW is vormgegeven, is uniek in de wereld. Veel andere landen met een sociale huursector kennen garantieregelingen voor de financiering van de sociale verhuurders; in geen land zijn de kosten die aan de garantieregeling zijn verbonden zo laag als in Nederland.¹⁶

voetnoot

¹⁵ De positionering en werkwijze van het College Sluitend Stelsel is zodanig dat de geringe animo van woningcorporaties om van het College gebruik te maken, niet verwonderlijk is. Zie J.B.S. Conijn: "Het vermogen om te financieren". In VROMRaad Advies 038: *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties*, Den Haag, 2003.

¹⁶ Zie M. Elsinga, P. Neuteboom, F. den Breejen en J. Conijn: *Government Guarantees in the Rental and Owner-Occupied Sector: an International Comparison*, WEW, deel 3, 2004.

3.5 Veranderende lokale verhoudingen

Van samenwerking naar onderhandeling op lokaal niveau

Met de invoering van het BBSH veranderde op lokaal niveau het samenwerkingsmodel in een onderhandelingsmodel. De achtergrond van die beweging ligt zowel in de verzelfstandiging van woningcorporaties als in wijzigingen in het gemeentelijk beleid, de gemeentelijke organisatie en het instrumentarium. Het woninggebonden subsidiebeleid verdween na 1995 nagenoeg; er kwam geen ander instrument voor in de plaats. De afname van de bijbehorende uitvoerende taken (financieel/administratief, plantoetsing) heeft in veel gemeenten geleid tot afslanking van het volkshuisvestingsbeleid. In het gemeentelijk beleid maakten de traditionele volkshuisvestingsdoelen plaats voor het versterken van economisch draagvlak en concurrentiepositie, inclusief het aantrekken van midden- en hogere inkomensgroepen. De band met de woningcorporaties werd minder vanzelfsprekend, tegelijk werd de nadruk op bouwen voor de markt groter en won het grondbedrijf aan betekenis. De grotere nadruk op leefbaarheid, veiligheid en buurtgericht werken leidde vaak tot 'kanteling' van de organisatie: de overblijfselen van het volkshuisvestingsbeleid werden in diensten als 'wijkzaken' of in stadsdelen ondergebracht.

Gefragmenteerd beleid en wisselende rollen

Met deze bewegingen – fragmentatie van het volkshuisvestingsbeleid - verdween het logische adres voor het verkeer tussen gemeente en woningcorporatie. Bovendien liepen de belangen niet meer vanzelfsprekend parallel. Tegelijk bleef de onderlinge afhankelijkheid sterk. In de lokale praktijk komen gemeente en corporaties elkaar meer dan voorheen in wisselende rollen tegen. De woningcorporatie is niet altijd meer de partij die goedkope grond verwerft voor de bouw van sociale huurwoningen. Evengoed onderhandelt de woningcorporatie met het grondbedrijf over grondaankoop voor de bouw van dure huur- of koopwoningen. Dergelijke rolwisselingen, waarbij de woningcorporaties soms als sociaal huisvester en even later als marktconform investeerder opereert, zorgen gemakkelijk voor rolverwarring.

Vooraf veel onduidelijkheid

Per saldo is er lokaal regelmatig onduidelijkheid over de wederzijdse verwachtingen. Veel woningcorporaties hebben hun werkgebied tot buiten de gemeentegrenzen verbreed, en maken (investerings)afwegingen op bovenlokaal niveau. Gemeenten staan voor de vraag wat zij in redelijkheid van woningcorporaties kunnen verwachten, en hebben soms moeite om zich een reëel oordeel te vormen over de financiële mogelijkheden. Woningcorporaties, op hun beurt, ervaren het gebrek aan een helder en consistent gemeentelijk woonbeleid vaak als een gemis. Zeker voor het plannen van investeringen met een lange loopduur is een heldere en gedeelde visie immers onmisbaar. Gebrek aan overeenstemming over uitgangspunten en hoofdlijnen leidt dan tot langdurige en vaak stroperige discussies op onderdelen, in het bijzonder als het gaat om de verdeling van de kosten.

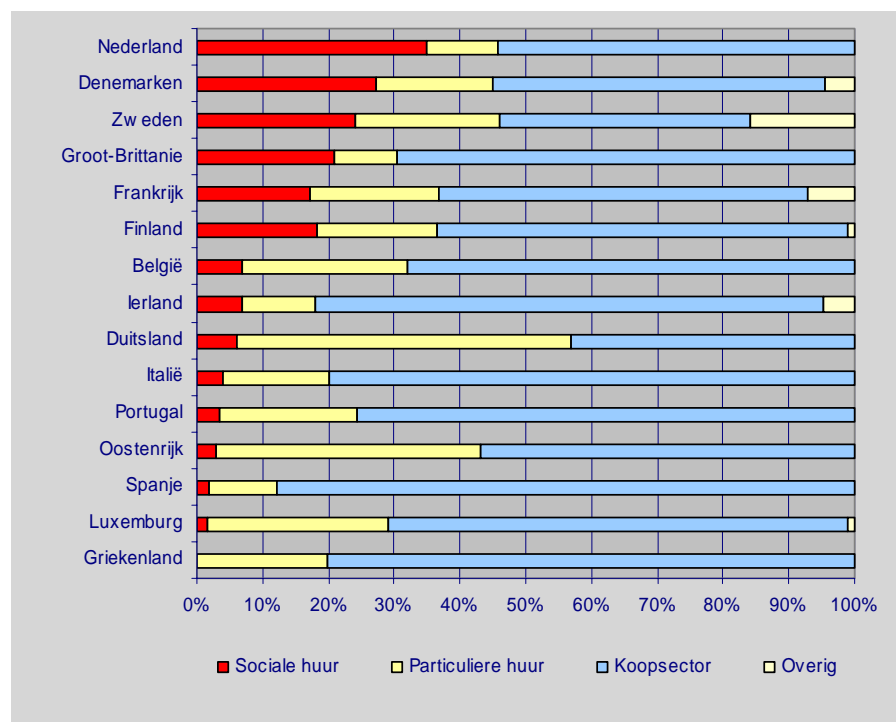
3.6 In vergelijkend perspectief

In vergelijkend perspectief is de corporatiesector een bijzonder geval. In andere maatschappelijke sectoren zien we een veel grotere financiële afhankelijkheid van de overheid, met daaraan verbonden directe sturingslijnen. In andere Europese landen zien we niet de combinatie van een omvangrijke sociale huursector, in bezit van zelfstandige, niet door de overheid gefinancierde instellingen.

3.6.1 Elders in Europa

De omvang van de sociale huursector is in Nederland, gezien in Europees perspectief, met een aandeel van 35% het grootst. Groot-Brittannië, Denemarken, Zweden, Frankrijk en Finland volgen met aandelen van 17 tot 21%. Onderscheidend is ook het hoge aandeel sociale huur binnen de totale huursector. Andere Europese landen kennen veelal een grotere particuliere huursector, waarbij de sociale sector zich meer beperkt tot de huisvesting van de sociaal-economisch zwakke doelgroepen. Bovendien kent men in andere Europese landen vaak aparte huurregimes voor de sociale en de particuliere huursector.

Figuur 3.1 Samenstelling woningvoorraad in enkele Europese landen (2001/2)



Bron: Norris en Shiels: *Housing Developments in European Countries*

Van oudsher huisvest de Nederlandse sociale huursector, door haar grote marktaandeel, brede lagen van de bevolking. Zeker ook in vergelijking met andere landen, waar de sociale huursector zich meestal specifiek op doelgroepen en lagere

inkomens richt. Die tendens zien we in Nederland ook. Toch is de sociale huursector hier veel minder het huisvestingsdomein van kwetsbare groepen.

Een geval apart?

De combinatie van een groot marktaandeel voor de sociale huursector, in bezit van particuliere stichtingen, en de afwezigheid van overheidsbedrijven, zoals in Nederland, komt elders in Europa niet voor. Doorgaans is er sprake van een sterk door de overheid gereguleerde sector, die bovendien vaker bestaat uit door de overheid aangestuurde en gecontroleerde bedrijven, gekoppeld aan de lokale overheid. Die band met de regionale of lokale overheid is overigens afhankelijk van de inrichting van het staatsbestel. In diverse Europese landen is de regionale of lokale autonomie, inclusief ook belastingheffing, groter dan in Nederland. In alle landen geldt als gemene deler dat de aansturing van sociale verhuurders primair plaatsvindt via de lijn van subsidieverlening.

Enkele voorbeelden

Recente internationaal vergelijkende studies naar de inrichting en besturing van het non-profit huurregime ontbreken. In het kader van de discussie over nadere Europese richtlijnen terzake (zie verderop in dit hoofdstuk) vindt momenteel een inventarisatie plaats. Daarop vooruitlopend worden hier enkele opvallende kenmerken geschetst.¹⁷

- In Duitsland is het onderscheid tussen de sociale en commerciële huursector niet gebonden aan eigenaar maar aan de woning, die al of niet binnen het (gesubsidieerde) huurregime valt. Sociale huurwoningen kunnen zowel door non-profit als winststrevende verhuurders worden geëxploiteerd. Na afloop van de subsidieperiode vallen de woningen onder het particuliere huurregime.
- Met uitzondering van Denemarken en Zweden, is de sociale huursector elders primair bestemd voor huishoudens met een bescheiden inkomen. In Denemarken en Zweden is, net als in Nederland, de non-profit sector toegankelijk voor brede lagen van de bevolking, ook voor huishoudens met een hoger inkomen.
- Zweden en Denemarken kennen naast een sociale huursector een coöperatieve sector met 'eigenaar-huurders'. In Zweden – dat in hoge mate een eigendomsneutraal volkshuisvestingsbeleid kent - is deze sector omvangrijk. Appartementen mogen er slechts als huurwoning of als collectief eigendom worden geëxploiteerd. Zweden kent niet de in Nederland gehanteerde splitsing in appartementsrechten, woningeigendom is er gebonden aan grondbezit. De leden van de coöperatieve vereniging zijn gezamenlijk eigenaar van het woongebouw en kiezen uit hun midden een bestuur. Ze betalen aan de coöperatie met huur vergelijkbare vergoedingen voor onder andere onderhoud. Het lid-

voetnoot

¹⁷ Hier is gebruikgemaakt van de diverse OTB-rapporten binnen het onderzoeksproject *Een vergelijkende studie naar volkshuisvestingssystemen in Europa*. Zie onder andere Boelhouwer en Van der Heijden (1992), Van de Ven (1995) en Boelhouwer (1996).

maatschap van de coöperatie is verhandelbaar. Deze verkoopmogelijkheid en de mogelijkheid tot winst daarbij maakt de status van coöperatielid in de praktijk vergelijkbaar met die van eigenaar-bewoner.

- In Denemarken is de coöperatieve sector minder groot dan in Zweden. Deze sector wordt in de kern gevormd door voormalige particuliere huurappartementen, die alleen in de vorm van coöperatief eigendom mogen worden verkocht. In de huursector kent Denemarken twee typen non-profit verhuurorganisaties. In het eerste type vormt de gemeente de meerderheid in het bestuur, in het tweede type zijn de huurders aandeelhouder. In deze laatste vorm bezitten de huurders een klein deel van de woningvoorraad; de gemeente keurt evenwel de begroting goed. In beide typen is ook het personeel in het bestuur vertegenwoordigd. Daarnaast kent men per complex een uit de huurders gekozen bestuur, dat onder de voorwaarde van een sluitende exploitatie zeggenschap over de aanwending van de middelen heeft. Dit model van huurdersdemocratie kent een wettelijke basis. Het toezicht is verdeeld over gemeente, personeel en huurders. De invloed van de gemeente is daarbij groot, die van de huurders, onder meer in de vorm invloed op de bestuursamenstelling, eveneens.
- In Engeland wordt de sociale huursector beheerd door gemeentelijke woningbedrijven en door met woningcorporaties vergelijkbare instellingen ('housing associations'). De particuliere huursector is van bescheiden omvang. Het bezit van de gemeentelijke woningbedrijven neemt af, mede als gevolg van het zogenaamde 'right to buy' en beperkingen in subsidie- en financieringsmogelijkheden. De 'housing associations' zijn gemiddeld vrij klein, en staan onder toezicht van de Housing Corporation, die tevens de via de publieke sector beschikbare middelen toekent. De Housing Corporation maakt daarbij gebruik van een uitgewerkt systeem van prestatie-indicatoren.
- Frankrijk kent een relatief omvangrijke sociale huursector, waarvan het merendeel wordt beheerd door zogenaamde HLM-organisaties (Habitations à Loyers Modérés). Deze organisaties zijn er in een publieke en een private variant: men kent de OPHLM (Office Public) naast de SAHLM (Société Anonyme). De OPHLM's richten zich met name op bouw en beheer van goedkope huurwoningen; doorgaans onder directe aansturing van gemeenten en departementen. De SAHLM's mogen een gelimiteerde winst behalen, zijn op een breder front actief (zoals de bouw van gesubsidieerde koopwoningen) en zijn een vorm van publiek-private samenwerking. Particuliere bedrijven en (lokale) overheden nemen er in deel.

3.6.2 In vergelijking met andere sectoren

Nederland kent in het publieke domein een in hoge mate aan de verzuiling ontleend systeem waarbij de publieke taken met publieke middelen via particuliere instellingen worden gerealiseerd. Op de terreinen die zich in het hart van het arrangement van de verzorgingsstaat bevinden (zorg, onderwijs, welzijn, wonen) is het aanbod voornamelijk particulier georganiseerd maar vindt de financiering

grotendeels uit collectieve middelen plaats: collectieve bekostiging (overheidsverantwoordelijkheid) en uitvoering door non-profit instellingen (particulier initiatief).

Bekostigingsverschillen zorgen voor besturingsverschillen

Omdat de overheid een grote betrokkenheid heeft bij de financiering zijn deze vormen van dienstverlening van oudsher relatief sterk gereguleerd: invloed op prijs, kwaliteit en omvang van het aanbod. In de sociale huursector is echter, met het afkopen van de lopende subsidieverplichtingen en het uitblijven van nieuwe subsidiestromen, een breuk gekomen in het arrangement. Woningcorporaties verkrijgen hun opbrengsten voor meer dan 90% uit de huurinkomsten van hun bewoners. Specifieke overheidssubsidies ontbreken. In de andere sectoren worden de activiteiten van instellingen maar in beperkte mate bekostigd door de afnemers van de diensten. Vrijwel altijd is er sprake van (mede)bekostiging uit premies of subsidies. Dit maakt de besturing van de sociale huursector wezenlijk anders.

Een beeld van de verschillen in bekostiging, en daarmee in besturing, geeft de navolgende tabel. Zichtbaar wordt de verdeling van de inkomsten binnen enkele non-profit sectoren, en de verdeling van de uitgaven tussen deze sectoren. De gegevens zijn al enkele jaren oud; ongetwijfeld zijn er diverse nuanceringen mogelijk maar die laten het totaalbeeld onverlet.

Tabel 3.2 Verdeling inkomsten en uitgaven in enkele non-profit sectoren in Nederland (1995, in %)

	collectieve middelen	giften	eigen inkomsten	uitgaven
Onderwijs/onderzoek	91	1	8	24
Zorg	96	1	3	33
Welzijn	66	3	31	16
Sociale huursector	7	0	93	28
				100

Bron: Burger en Dekker: *Noch markt, noch staat*, SCP, 2001, bewerking RIGO

Tot inkomsten uit collectieve middelen worden hier overheidssubsidies en -bijdragen en premies voor ziektenkostenverzekeringen gerekend. Onderwijs en gezondheidszorg zijn dan de grootste ontvangers van collectieve middelen. De sociale huursector, ofwel de corporatiesector, laat een ander beeld zien. Hier domineren de eigen inkomsten: de huuropbrengsten. De tabel laat tevens zien dat de uitgaven van woningcorporaties relatief hoog zijn. In het onderwijs betreffen de uitgaven vooral de personeelskosten; er is relatief veel werkgelegenheid in deze sector. Bij de woningcorporaties zijn de vastgoedinvesteringen meegerekend; er is relatief weinig werkgelegenheid. Een aspect dat in de tabel niet naar voren komt is het

het enorme verschil in vermogenspositie. De woningcorporaties beschikken over grote, deels latente, vermogens. In de andere sectoren is dit niet het geval.

- Nederland kent een particulier georganiseerd aanbod van gezondheidszorgvoorzieningen. Slechts op een beperkt onderdeel verzorgt de lokale overheid het aanbod: de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD). Alle gemeenten hebben de wettelijke taak de gezondheid van hun bewoners te beschermen, te bewaken en te bevorderen. Ter uitvoering van deze taak sturen de gemeenten samen zo'n 40 GGD'en aan. Iedere GGD voert voor zijn gemeente specifieke beleidstaken uit. Uniforme basistaken staan omschreven in de Wet collectieve preventie volksgezondheid.
- In de gezondheidszorg is de rol van de overheid vooral gericht op regulering en financiering; de daadwerkelijke zorg wordt geleverd door non-profit instellingen. Kostenbeheersing in de gezondheidszorg staat in het overheidsbeleid centraal. De financiering van de gezondheidszorg verloopt echter niet via de overheid maar via het verzekeringsstelsel.
- Anders is het bij het onderwijs. Hier biedt de (lokale) overheid ook zelf diensten aan: het openbaar onderwijs. Het openbaar onderwijs (overheidsscholen) is echter van geringere omvang dan het bijzonder onderwijs (non-profit instellingen, van oudsher op levensbeschouwelijke grondslag). Grondwettelijk en financieel zijn ze gelijkgesteld.
- Ook in het welzijnswerk verzorgt de overheid veelal de financiering, maar is de uitvoering in handen van non-profit instellingen. Aansturing vindt veelal plaats door de gemeente; de variatie is hier groot.

Wie betaalt ...

Financiële afhankelijkheid biedt krachtige sturingsmogelijkheden. De financiële verzelfstandiging van de corporatiesector beperkt zodoende de stuurkracht van de overheid. In andere sectoren worden aan de bekostiging door overheden of verzekeraars voorwaarden gesteld, waarmee een meer directe en inhoudelijke regulering ontstaat. Dat kan in vele vormen (zoals Diagnose Behandelcombinaties, toetsing door het College voor de bouw van ziekenhuisvoorzieningen, minimale verzekeringspakketten) Deze sturingsmogelijkheden leiden tot vormen van interventies die in de sociale huursector niet meer bestaan. De levering van woondiensten – het primaire proces van corporaties – is niet onderworpen aan een vergelijkbare sturing.

Nieuwe instrumenten

In alle sectoren van maatschappelijke dienstverlening worden in toenemende mate instrumenten ingezet die zich richten op kwaliteitsverbetering, vergroting van de transparantie en het bieden van beïnvloedingsmogelijkheden aan belanghebbenden. Het repertoire omvat onder meer methodieken van benchmarking, versterking van de positie van cliënten en belanghouders, betere verantwoordingsstructuren, en governance-discussies.

In de sector thuiszorg is een benchmarksysteem ontwikkeld die onderlinge vergelijking van door thuiszorginstellingen geleverde prestaties en gerealiseerde bedrijfsvoering mogelijk maakt. Het gehanteerde analysemodel bestaat uit een doelmatigheidsmeting, meting van de kwaliteit van zorg en dienstverlening (cliëntenraadpleging), meting van de kwaliteit van arbeid (raadpleging medewerkers) en een inventarisatie van de maatschappelijke waardering (raadpleging belanghouders). Op basis van deze bouwstenen worden vervolgens best-practices geselecteerd. Door de best presterende instellingen als voorbeeld te gebruiken, kunnen aanknopingspunten worden gevonden voor het verbeteren van de eigen bedrijfsvoering en daardoor het verbeteren van de zorgverlening aan de cliënten. Zie voor meer informatie PriceWaterhouseCoopers: *Benchmarkonderzoek thuiszorginstellingen 2001*, Almere, 2001.

De methodieken – overall in ontwikkeling - en discussies verschillen niet wezenlijk van die in de corporatiesector. Wel is de context soms anders: in andere sectoren lijken deze verbeterinstrumenten eerder in de sturingslijn te worden getrokken.

Zo kende het hoger en universitair onderwijs een systematiek van zelfevaluatie en visitaties, ter bewaking en verbetering van de kwaliteit. De visitatiecommissies verrichtten hun werk onder regie van de brancheorganisaties (HBO-Raad en VSNU). De Inspectie van het Hoger Onderwijs zag in deze systematiek toe op de kwaliteit van de visitaties, en op de vraag of de adviezen van de commissies ook ter harte werden genomen. Deze systematiek heeft inmiddels haar sluitstuk gekregen in de vorm van een accreditatiesysteem, uitgevoerd door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie, waarin opleidingen die voor bekostiging in aanmerking willen komen over een kwaliteitskeurmerk dienen te beschikken.

Sturing aan de grens

Op de afzonderlijke activiteiten van woningcorporaties is geen specifieke overheidssturing van toepassing. Die sturing is er wel 'aan de grens', in de vorm van de afbakening van de toegestane werkzaamheden. Die afbakening handhaaft, zoals al eerder aan de orde kwam, de bestemmingsplicht die op de inzet van middelen rust en voorkomt 'weglek' van middelen. Welke activiteiten er binnen die afbakening worden verricht, valt onder de verantwoordelijkheid van het corporatiebestuur. In andere sectoren is het beeld doorgaans andersom. De afzonderlijke activiteiten worden gereguleerd omdat ze mede uit premies of subsidies worden bekostigd en niet volledig door de afnemer van de dienst. De corporatiesector kent geen doelgebonden uitkeringen maar wel een doelgebonden middeleninzet in de vorm van domeinafbakening. Een consequentie van deze uiteenlopende modellen is bijvoorbeeld dat woningcorporaties niet met zorginstellingen mogen fuseren maar andersom wel. In de sociale huursector is er dus een sturing via de afbakening van het werkdomein, en minder op wat daarbinnen gebeurt.

Forse verschillen met andere sectoren:

- De individuele afnemer betaalt (grosso modo) de kostprijs
- Huuropbrengsten maken renderende exploitatie mogelijk
- Het vermogen zorgt voor voldoende investeringsmiddelen
- Geen financiële sturing door de overheid
- Wel harde domeinafbakening en daarbinnen zachte sturing

Een kapitaalintensieve sector

Onderscheidend ten opzichte van andere sectoren is ook het kapitaalintensieve karakter. Woningcorporaties beheren een omvangrijk vermogen, in de vorm van vastgoed. In andere maatschappelijke sectoren komt een dergelijke vermogensomvang niet voor. De vastgoedexploitatie biedt de woningcorporatie de mogelijkheid om met lasten en opbrengsten te schuiven: door de tijd en tussen woningen. Dat heeft zowel op bedrijfsniveau als voor de individuele bewoner gevolgen. Op bedrijfsniveau is er sprake van een ‘revolving fund’. Op woningniveau kan een lage huur nú worden gecompenseerd door de mogelijkheid van een hogere huur of verkoop stráks, of door een hogere huur élders. Daarmee ontstaan inkomenseffecten en kan er sprake zijn van herverdeling en kruissubsidiëring. Erachter gaan normatieve opvattingen van de betreffende woningcorporatie schuil over vraagstukken als ‘eerlijke’ huren en ‘te goedkoop’ wonen. De afwegingen die corporaties op dit punt kunnen maken, individueel en gezamenlijk, hebben aanmerkelijke verdelingseffecten. Waar in andere maatschappelijke sectoren dergelijke verdelingsvraagstukken meestal onderwerp van overheidssturing zijn, zijn ze in de corporatiesector onderwerp van het eigen ondernemerschap.

Het meest in het oog springende verschil ligt voor de hand. Waar in andere sectoren de toon van de discussie over sturingsarrangementen vaak wordt bepaald door de noodzaak tot beheersing van kosten en uitgaven (minder doen), gaat het in de corporatiesector juist over de activering van middelen (meer doen).

3.7 De relatie tot de overheid

3.7.1 Een overzicht in vogelvlucht

Het toelatingsregime – bij Woningwet - kent van meet af aan de bepaling dat de instellingen in het belang van en op het terrein van de volkshuisvesting werkzaam moeten zijn. Dat had deels tot doel om een vervlechting met het openbaar bestuur te voorkomen (ten minste bedrijfsmatige verzelfstandiging), om te voorkomen dat de instellingen in handen zouden vallen van de vakbeweging of een politieke partij, maar ook en in het bijzonder om het non-profit karakter ervan te borgen. Door het werkdomein en de doelstellingen in de statuten van de instellingen vast te leggen waren eerst en vooral de bestuurders gehouden tot zelfregulering. Door de begren-

zing in publieke regelgeving vast te leggen was er ook een toezichtstaak. Maar aan een nauwkeurige definitie van het begrip 'volkshuisvesting' bestond aanvankelijk geen behoefte. Het begrip had decennia lang een vanzelfsprekende inhoud: verbetering van de huisvesting van brede lagen van het volk (de valide arbeiders), door voorbeeldige en betaalbare woningkwaliteit. Tegelijk was er veel aandacht voor sociale aspecten, denk aan het woonmaatschappelijk werk.

Niemand had behoefte aan scherp getrokken grenzen. Het werkdomein was met opzet breed geformuleerd en liet de instellingen en de lokale overheden veel ruimte voor eigen invulling. Restrictief beleid werd veelal door middel van de financiële instrumenten gevoerd. Aan de aanvankelijk schaarse subsidies was de eis verbonden van verhuur aan lagere inkomensgroepen. Zo ook aan de veel ruimer verstrekte woningwetleningen, die lange tijd de bepaling kenden dat verhuur tegen een gematigde markthuur diende plaats te vinden en waaraan ook begrenzings van de stichtingskosten waren verbonden. Er was dus bij de toelating sprake van een 'ruim taakveld' en bij de financiële sturing van een smalle invulling daarvan. Door de bankiersfunctie van de gemeenten was het financiële toezicht decennialang belangrijker dan het rechtmatigheidstoezicht.

Opvattingen over taakstelling

Er zijn wel discussies geweest om het regime te begrenzen, maar die begrenzings zijn tot op de dag van vandaag niet scherp. Die discussies vonden bij uitstek plaats in periodes dat minder brede overheidssturing - waaronder liberalisatie van het volkshuisvestingsbeleid - werd overwogen. Dat was bijvoorbeeld het geval in de periode 1956-1963, waarin het beleid op aanbodverruiming en brede inzet van de woningcorporaties was gericht: het laatste was nodig om het eerste te kunnen bereiken. Bij de voorbereiding van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (Heerma, 1989) werd overwogen om de taken van de corporaties te begrenzen tot de doelgroep van beleid, maar een dergelijke bepaling kwam er uiteindelijk niet. De formule werd 'bij voorrang', wat een breder werkgebied en een bredere taakstelling impliceert. Het takenpakket is nadien zelfs verbreed, om activiteiten in de stedelijke vernieuwing en ten behoeve van leefbaarheid mogelijk te maken. De brede taakstelling bracht naar toenmalige beleidsinzichten ook geen 'level playing field' probleem met zich mee. Door betaalbare kwaliteit te bieden werd niet alleen een publiek belang gediend maar ook de marktwerking verbeterd: sociale verhuurders beconcurrerden particuliere verhuurders, die in het lagere marktsegment door de woningtekorten een zeer sterke marktpositie hadden.

Terugkijkend is de combinatie van een brede, in de statuten van de instellingen zelf verankerde taakstelling (domein), met een in de tijd naar breedte en diepte wisselende sturing langs de financiële lijn de constante van het stelsel. Het resultaat, een sector met een groot marktaandeel en met een kwalitatief goed en gedifferentieerd bezit, is niet het resultaat van een bewust ontwerp. Het is zo gegroeid onder druk van de omstandigheden (geleide huurpolitiek in combinatie met een grote bouwopgave), aanvankelijk met brede politieke steun over een breed front. Steeds is er een discussie geweest over een andere ontwikkelingslijn: beperking van het

werkdomein tot het marktsegment waar het commerciële initiatief onvoldoende aanbod verschaft, beperking tot de lagere inkomensgroepen, in combinatie met het streven om de huren op kostendekkend niveau te brengen en het eigenwoningbezit te stimuleren. De sociale verhuur zou dan een ‘residuele functie’ op de woningmarkt moeten krijgen, desnoods door beleid afgedwongen.

3.7.2 Vanaf de jaren negentig

Verzelfstandiging

De beleidsherziening als uitvloeisel van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig bevestigde het brede werkdomein van corporaties en omvatte vooral een herordening van verantwoordelijkheden. Met de bestuurlijke (BBSH 1993) en financiële verzelfstandiging (brutering 1995), de uitwerking van deze herordening, zijn de verhoudingen tussen rijksoverheid en woningcorporaties gewijzigd. De budgettaire risico’s voor het Rijk namen af, de investeringsrisico’s kwamen in sterke mate bij de woningcorporaties te liggen. Dit zorgde in ieder geval voor een wijziging in de belangen.

Tot begin jaren negentig waren de nauwe banden tussen het huurbeleid, het object- en huursubsidiebeleid en de (financiële) positie van woningcorporaties bepalend voor de overheidssturing. Draaien aan de ene knop had gevolgen voor de andere knop. Men was gedwongen een balans te vinden. Na de verzelfstandiging veranderde dit. Zo kreeg het Rijk, onder meer gelet op de huursubsidie-uitgaven, belang bij een gematigde huurontwikkeling. De rekening daarvan ligt bij de verhuurders, die sindsdien dan ook juist verruiming van het huurbeleid bepleiten. Dossiers die aanvankelijk nauw aan elkaar verbonden waren (huurbeleid, subsidiebeleid, vermogensontwikkeling sector, woonlastenbeleid, prijs/kwaliteitsbeleid) werden losgekoppeld en zorgen nu afzonderlijk nog steeds voor discussie.

Met de brutering veranderde de risicostructuur van de sector. De rijksbetrokkenheid bij de exploitatie van bestaande woningen verdween, de saneringstaak werd aan het CFV toebedeeld en de rijksgaranties werden overgedragen aan het WSW. Het complement van deze veranderde risicostructuur was een grotere beleidsvrijheid op corporatieniveau, zowel ten aanzien van de investeringsbeslissingen en de huurprijsvorming als het gebruik van het non-profit vermogen. Huurverlaging door interne subsidies – onrendabel investeren - was eerst een rijkstabele om weglek van subsidies te voorkomen. Gaandeweg werd dit juist gewenst om (overheid)subsidies overbodig te houden en als bestemming voor de opbrengst van het vermogen van de woningcorporaties.

Zonder de onderliggende trend van vermogensgroei zou dit beleid niet mogelijk zijn geweest. Het gevolg was schaalvergroting uit oogpunt van risicobeheersing en professionalisering van het financiële beheer en van het vastgoedbeleid. De bedrijfsmatige versterking van de woningcorporaties is vermoedelijk één van de succesfactoren van het beleid. Wel stond daar een geringere beïnvloedbaarheid van het corporatiegedrag tegenover. Dat thema kwam al snel in discussie, net als een vijftal andere dossiers. Ze zijn nog steeds actueel.

Voortdurende discussies

Een aantal thema's is de afgelopen jaren aanhoudend in discussie geweest. Het gaat om de volgende thema's:

1. De mogelijkheden tot sturing door het Rijk waren en zijn met het BBSH beperkt. In het debat over de bruteringsoperatie werd al van verschillende zijden gepleit voor scherpere prestatie-eisen of zelfs een regimewijziging in de vorm van omvangrijke verkoop aan bewoners en afroaming van de verkoopbaten. Van de zijde van de woningcorporaties werd gepleit voor zelfregulering: onder meer in de vorm van een bedrijfstakcode (later opgevolgd door de AedesCode), een Nationaal Programma Volkshuisvesting (later opgevolgd door een Nationaal Akkoord) en de ontwikkeling van visitatie- (Raeflex) en benchmark-instrumenten (Aedex).
2. Tijdens de bruteringsoperatie kwam ook de vraag al aan de orde of 'rijkere' corporaties 'armere' niet meer zouden moeten steunen. Onder noemers als 'herverdeling' en 'matching van taken en middelen' wordt deze discussie sindsdien gevoerd. Er werd een sluitend stelsel voor herverdeling van middelen aangekondigd. De aan het BBSH toegevoegde bepaling dat corporaties overtollige middelen moeten inzetten was hier een uitvloeisel van, evenals de introductie van de mogelijkheid tot verlening van projectsteun door het CFV, bekostigd uit heffingen bij woningcorporaties met tussenkomst van het College Sluitend Stelsel. Pogingen vanuit de sector om dreigende overheidsinterventies af te wenden met vormen van collegiale financiering zijn sindsdien in vele vormen ondernomen.
3. Medio jaren negentig raakte ook het toezicht in discussie. De affaire rond de woningcorporatie Woningbeheer Limburg (WBL) met een parlementair onderzoek in 1996, gaf de aanzet tot een scheiding tussen het financiële en het volkshuisvestelijke toezicht. Het Rijk stelde zich verantwoordelijk voor een goede toezichtketen: de handhavingsinstrumenten (bewindvoerder, sanctiemogelijkheden) werden aangescherpt. De ervaringen met het gemeentelijk toezicht waren geen groot succes. Schaalvergroting tot over de gemeentegrenzen, gebrek aan interventiemogelijkheden en 'dubbele petten' maakten het toezicht een voor de gemeenten lastig in te vullen taak. De gemeentelijke rol kwam (ook na kritiek van de Algemene Rekenkamer) te vervallen. De nadruk kwam te liggen op horizontale beleidsafstemming, waarbij de woningcorporatie het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in acht dient te nemen. In dat licht werd ook de vereiste van een overzicht van voorgenomen activiteiten geïntroduceerd. Dit overzicht zou moeten dienen als onderlegger voor overleg met de gemeenten, bij voorkeur leidend tot prestatieafspraken.
4. Tegelijk werd het verantwoordingsveld 'leefbaarheid' toegevoegd, inclusief de daartoe benodigde verruiming van toegestane werkzaamheden (het gebied van de volkshuisvesting). Zo mogen bijvoorbeeld 'in het belang van de leefbaarheid' ook "andere werkzaamheden die ten goede komen aan het woongenot in een buurt of wijk" worden verricht. Een vergelijkbare operatie vond later plaats met de toevoeging van het verantwoordingsveld 'wonen en zorg'. De lo-

gica van deze taakverbreding was groot; tegelijk werd interpretatie van de regelgeving en toezicht op de naleving ervan gecompliceerder.

5. Met de verbreding van werkzaamheden kwam ook de term nevenactiviteiten op. Kennelijk geen kernactiviteiten, maar onder voorwaarden wel toegestaan. In 1995 werd als vereiste geformuleerd dat nevenactiviteiten binnen het werkdomein moeten passen en moeten bijdragen aan de kerntaken. Deze laatste term werd gaandeweg gehanteerd als aanduiding voor wat oorspronkelijk de verantwoordingsvelden heette. Interpretatie en handhaving zijn echter lastig. Dit onderwerp heeft een vervolg gekregen met het voornemen om woningcorporaties te verplichten de nevenactiviteiten in een dochtermaatschappij onder te brengen, die aan de heffing van de vennootschap is onderworpen.
6. In het verlengde kwam het vraagstuk van het gelijke speelveld in discussie. De verbreding van werkzaamheden en de verbindingen met andere rechtspersonen wierpen in toenemende mate de vraag op of er geen sprake zou zijn van ongelijke concurrentieverhoudingen. Corporaties kennen immers een aantal faciliteiten, en zouden door de afwezigheid van rendementsvereisten de marktwerking kunnen doorkruisen. De sector werd onderworpen aan een MDW-toets (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit). De uitkomst daarvan deed de discussie echter niet verstommen. Temeer daar ook vanuit de Europese regelgeving de vraag bleef bestaan in hoeverre de betrokkenheid van de overheid bij de sector als mogelijk concurrentieverstorend zou kunnen worden beoordeeld.

3.8 De Europese dimensie

Ook in Europees verband is de discussie over de positie van corporaties in relatie tot de overheid actueel.

3.8.1 De sociale huursector als DAEB?

De positie van corporaties moet worden gezien in het kader van de toenemende aandacht van de Europese Commissie voor diensten en voorzieningen van 'algemeen belang'. Momenteel loopt een verkenning bij de lidstaten om een beter beeld te krijgen van de diensten van algemeen belang en de eventuele aanpak ervan in Europees verband. Daartoe hebben de lidstaten een 'questionnaire' ontvangen. Gezondheidszorg en huisvesting zullen bijzondere aandacht krijgen.

Het EU-jargon maakt onderscheid tussen diensten van algemeen belang (DAB) die worden geleverd door (semi-)overheidsinstellingen en diensten van algemeen economisch belang (DAEB), die vooral worden geleverd door nutsbedrijven.¹⁸ Naast de diensten van algemeen economisch belang is er dus een categorie diensten van algemeen niet-economisch belang. Het onderscheid is bepalend voor de invloed van Europese regelgeving. Zo'n onderscheid zou bijvoorbeeld gemaakt kunnen worden tussen het gewone onderwijs, dat geen inkomsten genereert en het private onderwijs, dat in de vorm van een zelfstandige onderneming werkt.

voetnoot

¹⁸ Zie bijvoorbeeld *Background document Legal Framework*, EC, DG Werkgelegenheid.

Het terrein van de diensten van algemeen belang behoort tot de competentie van de afzonderlijke Europese landen. Voor de DAEB geldt een uitzondering: daar geldt als uitgangspunt dat deze niet in een beschermde positie dienen te worden geplaatst waardoor ze in eigen land geen concurrentie kennen en dit voordeel kunnen gebruiken voor expansie in het buitenland. Oorspronkelijk had het Europese verdrag vooral de nutssectoren in het vizier, waarvoor een Europese markt zou moeten worden ontwikkeld. Door een terugtrekkende overheid en verzelfstandiging van diensten van algemeen belang zijn echter wellicht ook andere sectoren (zoals gezondheidszorg en de sociale huursector in Nederland) inmiddels hiertoe te rekenen. Het gebruik van gezondheidszorg over de landsgrenzen heen neemt bijvoorbeeld toe. Aan woningcorporaties is het echter niet toegestaan om in het buitenland actief te zijn, al wordt dit momenteel wel juridisch betwist.¹⁹ Tussen de Europese landen kunnen grote verschillen bestaan in de positie, de organisatie en de bekostiging van deze diensten.

Speciale en exclusieve rechten?

Er zijn meerdere argumenten om de sociale huursector te rekenen tot DAEB. Het huren en verhuren van woningen vormt een onderdeel van het economisch verkeer. De sociale huursector heeft een afwijkende positie door de invloed die de rijksoverheid via het BBSH uitoefent. Doordat corporaties voor sociale huurwoningen zorgen en door de overheid in deze bijzondere positie zijn geplaatst zijn ze te zien als “undertaking to which Member States grant special or exclusive rights”, conform artikel 86 lid 2 van het EU-verdrag²⁰. Uitvloeisel van deze positie is tot nog toe dat regelgeving en subsidiëring die de positie van de sociale huursector aangaat notificatie behoeft bij de Europese Commissie. Het Witboek aangaande diensten van algemeen belang uit 2004 stelt evenwel voor om de sociale huursector en de ziekenhuizen van deze verplichting uit te zonderen. Het Europese Parlement heeft bedenkingen geuit tegen zo’n algemene vrijstelling en wil deze afhankelijk stellen van de uitkomsten van het onderzoek door de Europese Commissie. Recent hebben de ministers voor volkshuisvesting zich in Praag uitgesproken voor deze vrijstelling voor de sociale huursector.

Deze uitzondering richt zich in eerste instantie op de noodzaak om ieder individueel project voor de bouw van ziekenhuizen of sociale woningen dat gebruikmaakt van subsidies of garanties van lokale overheden bij de Europese Commissie te melden. Maar dit zou zich ook uit kunnen strekken tot de regelgeving van lidstaten voor deze sectoren. Dan kan een onduidelijke situatie ontstaan, want het niet notificeren betekent niet dat men zich niets hoeft aan te trekken van het EU-verdrag. De toetsing vooraf door de Europese Commissie ontbreekt echter.

voetnoot

¹⁹ Het Ministerie van VROM en de Maastrichtse woningcorporatie Sint Servatius zijn in een juridisch geschil verwickeld over de bouw van woningen in Luik.

²⁰ In de Europese Grondwet wordt dit artikel III-55. De artikelen 86-87-88 blijven inhoudelijk ongewijzigd.

Of diensten te rekenen zijn tot DAB of DAEB kan door de lidstaat zelf worden bepaald: dit hoort tot het subsidiariteitsbeginsel. Aan de andere kant blijkt uit uitspraken van het Europese Hof dat “any activity consisting in offering goods and services on a given market is an economic activity”.²¹ Uit de toezegging om de transparantierichtlijn te verwerken in het BBSH en de notificatie van voorgenomen regelgeving voor corporaties (de Woonwet in 2002) zou afgeleid kunnen worden dat de Regering ook corporaties ziet als instellingen of ondernemingen waarop artikel 86 lid 2 van het Europees Verdrag van toepassing is.

Men kan zich afvragen hoeveel speciale of exclusieve rechten het toelatingsregime voor corporaties biedt. De belangrijkste is waarschijnlijk de borging van leningen via het WSW. Daarnaast biedt het CFV de mogelijkheid tot sanerings- en projectsteun. Voorts zijn corporaties vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Andere voordelen die aan de status van toegelaten instelling zijn verbonden zijn meer secundair en mogelijk niet exclusief. Zo profiteren corporaties mogelijk meer dan anderen (indirect) van ISV-bijdragen. De individuele huursubsidie heeft een positief effect op de verhuurbaarheid van een groot deel van hun woningvoorraad, maar dit geldt ook voor particuliere verhuurders met huurwoningen waarvan de huur onder de huurgrens van de huursubsidieregeling valt. Voorts rekenen gemeenten lagere grondprijzen voor goedkope huurwoningen.

Zonder de WSW-borging (in het bijzonder de achtervangpositie van de overheid), CFV-steun en Vpb-vrijstelling, zou men kunnen stellen, levert het toelatingsregime eigenlijk alleen plichten en geen rechten, al dient te worden bedacht dat ook de in het verleden opgebouwde eigen vermogens zonder rendementseis een belangrijk concurrentievoordeel opleveren. Het bouwen en beheren van sociale huurwoningen is immers moeilijk als een nichemarkt te zien. De markt is ook niet exclusief voorbehouden aan woningcorporaties, maar ze zijn wel in een gunstiger positie geplaatst die dit als effect sorteert. De drie hier genoemde elementen zijn daarom te beschouwen als de meest bepalende als het gaat om de positiebepaling van woningcorporaties in Europa. Is de positie zo bepaald, dan wil dat nog niet zeggen dat een strikte hantering van de Europese regelgeving hieruit volgt. Diensten die zich heel sterk richten op een lokale markt en weinig of geen relevantie hebben als het gaat om grensoverschrijdende handel zullen minder te duchten hebben van de Europese Commissie als toezichthouder op mededinging en interne markt.

In dit verband zal het interessant zijn om te zien hoe een klacht wordt afgewikkeld die de European Property Federation in 2002 heeft uitgebracht bij de Commissie tegen steun die de Zweedse regering verleent aan gemeentelijke woningbedrijven aldaar. Een Memorandum van de advocaten van de EPF uit 2003 geeft de indruk dat de Commissie weinig behoefte heeft om de klacht te behandelen: is dit geen lokale aangelegenheid?²² De Europese Commissie heeft zich nog niet uitgesproken over de klacht.

voetnoot

²¹ *Report to the Laeken European Council, Services of General Interest*, COM (2001) 598, par. 30.

²² Linklaters, *Memorandum aan Europese en Zweedse vastgoedfederatie*, 13 november 2003.

Interne dienstenmarkt

In ontwikkeling is een richtlijn voor diensten op de interne markt. De richtlijn is erop gericht dat de dienstenmarkt Europees wordt en dat levering van diensten over de landsgrens heen wordt vergemakkelijkt. De vraag of woningcorporaties over de landsgrenzen mogen werken is al in een geval onderwerp van studie. Het meningsverschil tussen Sint Servatius in Maastricht en het Ministerie van VROM zal door de rechter moeten worden beslecht. De corporatie beroept zich op het vrije kapitaalverkeer, terwijl de Minister vasthoudt aan de territoriale begrenzing in het werk van de toegelaten instelling.

De ontwerprichtlijn geeft expliciet aan ook bestemd te zijn voor de DAEB, maar in principe niet voor de DAB. Ook dit benadrukt het belang van een afbakening van de positie van de Nederlandse woningcorporaties. De richtlijn is voorlopig nog onderwerp van hevige discussie tussen Commissie, Europees Parlement en de lidstaten, en zal naar verwachting nog flinke veranderingen ondergaan.²³

De Europese organisatie van sociale verhuurders, Cecodhas, heeft zich in 2004 uitgesproken tegen de interpretatie van de woondiensten die zij leveren als van algemeen economisch belang, vanwege het ontbreken van een winstoogmerk bij de sociale verhuurders en de verplichting opbrengsten weer in sociale woningbouw te investeren. Daarom zou het niet gaan om diensten van algemeen economisch belang maar om diensten van algemeen belang.²⁴ Uit andere stukken is af te leiden dat dit verband toch ook wel uitgaat van een definiëring als DAEB.²⁵

Staatssteun

Al in 2001 heeft de Europese Commissie, in het kader van een notificatie van staatssteun, de bouw en het beheer van sociale huurwoningen betiteld als een economische activiteit, die geplaatst kan worden in het kader van art. 86 lid 2 van het Europees Verdrag²⁶. De notificatie betrof de instelling van een garantiestructuur voor de sociale huursector in Ierland, die in 2004 is uitgebreid van gemeenten tot particuliere non-profit instellingen voor sociale verhuur (voluntary housing bodies).

De positie als leverancier van DAEB maakt het mogelijk om onder voorwaarden staatssteun te verlenen, zo was de conclusie bij deze notificatie. Bij de uitwerking van het Witboek zal dat als gezegd ook kunnen zonder notificatie bij de Europese Commissie.²⁷ De voorwaarden die hiervoor gelden zijn in het Altmark-arrest gedefinieerd. Bij de hernieuwde notificatie voor staatssteun door de Ierse regering in

voetnoot

²³ Recentelijk pleitte de Franse president voor een drastische herziening.

²⁴ Cecodhas, *Contribution to the Commission's consultation*, Helsinki, 26 mei 2004.

²⁵ Zie o.a. Cecodhas (2004), *Service Directive, How could the social services sector be impacted - the example of social housing*, Draft Report of CECODHAS Seminar 30 november 2004.

²⁶ EC, DG Concurrentie, State-Aid N 209/2001.

²⁷ Zie een ongedateerde 'Communication' van de Commissie voor de toepassing van artikel 86 EG http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/. Het is niet duidelijk of dit een concept is of reeds van kracht.

2004 zijn vier Altmark-voorwaarden ook als toetsingscriterium gehanteerd.²⁸ Deze voorwaarden zijn kort gezegd:

- 1 De onderneming die wordt ingeschakeld wordt belast met een specifieke aangegeven verplichting tot het verrichten van diensten van algemeen belang.
- 2 De steun wordt vooraf bepaald, op basis van objectieve en transparante parameters.
- 3 De steun is niet meer dan nodig is om de kosten te dekken, rekening houdend met de opbrengsten die de dienst genereert en een redelijk bedrag voor winst en risico.
- 4 Wanneer degene die de diensten verleent niet via aanbesteding wordt gecontracteerd, moet de steun gebaseerd zijn op een kostprijsberekening die in de betreffende sector van dienstverlening gebruikelijk is.

Deze regels hebben ook gevolgen voor de transparantierichtlijn 80/723/EEG, die voorschrijft dat ondernemingen met bijzondere of uitsluitende rechten in hun boekhouding moeten zorgen voor een transparante weergave van aan de staatssteun gerelateerde kosten en opbrengsten. In het kader van de interpellatie over de woningcorporatie Woonzorg heeft de Minister aan de Tweede Kamer bericht dat in het BBSH hiervoor richtlijnen zullen worden opgenomen.²⁹ Een Altmark-gerelateerde ontwerpwijziging van de richtlijn is erop gericht dat *per toegewezen recht* een aparte boekhouding moet worden bijgehouden, onder voorbehoud dat de onderneming ook andere activiteiten uitvoert. De transparantierichtlijn is verwerkt in artikel 25 van de Mededingingswet en daardoor feitelijk van toepassing te achten op corporaties met een omzet van meer dan 40 miljoen, als vaststaat dat de woningcorporaties tot ondernemingen met bijzondere of uitsluitende rechten moeten worden gerekend.

De privileges voor de woningcorporatie zoals een bijzondere positie in het belastingregime, lage grondprijzen, borging bij de financiering met achtervang van de overheid, vermogenssteun of voorrang bij bepaalde plannen zijn te zien als staatssteun. Het zal waarschijnlijk lastig zijn om 'per toegewezen recht' een dergelijke boekhouding op te zetten. Het apart zetten van andere activiteiten zal mogelijk een eenvoudigere route zijn.

Europese aanbesteding

Met betrekking tot de aanbestedingsregels is het de vraag of woningcorporaties daaraan onderworpen zijn. Dat zou vooral een rol spelen bij grotere bouwprojecten, van meer dan zo'n 40 woningen, die de drempel voor 'werken' overschrijden (5,9 miljoen euro, ex BTW), en bij grotere opdrachten in de dienstverlening, waar de

voetnoot

²⁸ EC, DG Concurrentie, State-Aid N 89/2004.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28691, nr. 3. Met deze mededeling aan de Kamer spreekt de Minister ook uit dat de corporatiesector niet onder de vrijstellingsbepaling valt, die geldt indien de diensten geen merkbare invloed hebben op de handel tussen EU-landen.

drempel op 0,24 miljoen euro ex BTW ligt. Dat zijn bijvoorbeeld grotere ontwerp-opdrachten, maar ook opdrachten in de sfeer van organisatieontwikkeling of ICT.

De Europese aanbestedingsregels stellen een reeks van formele vereisten aan de wijze van aanbesteding waardoor de aanbesteder minder de handen vrij heeft. Dat geldt voor de planning van de procedure, de vrijheid naar eigen inzicht partijen te selecteren en het risico van te lage kwaliteit die door minder bekende partijen wordt geleverd. Professionele opdrachtgevers zoals woningcorporaties prefereren om van project tot project een eigen aanpak te kiezen voor deze inkoop. De Europese regelgeving ziet men vooral als ongewenste ballast.

Op woningcorporaties gelijkende instellingen in Frankrijk (HLM) en Engeland (Social Landlords) nemen na uitspraken van het Europees Hof de aanbestedingsregels voor overheden in acht. Het Hof achtte de HLM gebonden aan deze regels omdat ze diensten van algemeen belang leveren en onder toezicht staan en/of steun krijgen van de staat. De Social Landlords hebben deze uitspraak ook op hen van toepassing geacht. Een belangrijk verschil tussen deze sociale verhuurders en de Nederlandse woningcorporaties is dat in deze landen lokale bestuurders deel (kunnen) uitmaken van de private onderneming die diensten en werken koopt. Daarnaast ontvangen ze voor hun projecten aanzienlijke subsidies.

Bij de aanbesteding in de gezondheidszorg heeft de Nederlandse rechter in twee gevallen bepaald dat Europese aanbesteding had moeten plaatsvinden. Daarbij was de inzet van door de overheid gereguleerde verzekeringsgelden mede een factor, naast het overheidstoezicht op de sector. In beide gevallen loopt nog hoger beroep.³⁰ Het Bouwcollege wijst er in een circulaire met nadruk op dat het de eigen verantwoordelijkheid van de aanbestedende instelling is om te bepalen of Europese aanbesteding vereist is.

De onafhankelijke positie van woningcorporaties brengt Aedes tot de stelling dat de Europese aanbestedingsregels niet van toepassing zijn. Weliswaar is sprake van toezicht maar er is geen directe relatie met de inkoop van de werken en de diensten. Toepassing wordt ook ontraden omdat dit leidt tot extra werk dat de voortgang in de woningbouw kan schaden. Volgens Aedes heeft de Minister dit standpunt overgenomen.³¹

Regels en werkelijkheid

Het Ministerie van VROM is de afgelopen jaren druk doende geweest om bij de Europese Commissie helderheid te krijgen over de positie van woningcorporaties. In 2002 is het ontwerp voor de Woonwet en in combinatie daarmee ook de op de woningcorporaties betrekking hebbende delen van de Woningwet ter notificatie voorgelegd.³² De Woonwet is vervolgens ingetrokken en naar verluidt heeft de

voetnoot

³⁰ Bouwcollege, *Circulaire beleid aanbesteding van werken WZV*, 28 januari 2005.

³¹ Aedes, brief aan de Minister van VROM, 3 mei 2004, *Overzicht lopende dossiers Europa*, bericht aan de Ledenraad, 24 september 2004.

³² Regelgeving met betrekking tot woningcorporaties is niet eerder ter notificatie voorgelegd.

Europese Commissie geen behoefte aan notificatie van de op de woningcorporaties betrekking hebbende delen van de Woningwet, die van ruim voor het EGKS-verdrag uit 1958 dateert. Dit traject loopt echter nog, de uitkomst is ongewis.

Als de uitkomst is dat de Commissie niet intervenueert, zou men kunnen stellen dat de onderdelen in de Woningwet die de woningcorporaties aangaan zo ook door de Commissie zijn aanvaard. Die stellingname gaat op zolang ze niet wordt aangevochten. Er is een zeker risico dat partijen die menen dat de positie van de sociale huursector in Nederland de mededinging verstoort hiervoor bij het Europese Hof gehoor vinden. Dit zou dan gevolgen kunnen hebben voor:

- gemeentelijk grondbeleid, wanneer voor sociale huurwoningen lagere prijzen worden gerekend;
- vrijstelling van vennootschapsbelasting;
- rijksachtervang bij borging van leningen;
- bijdragen uit stedelijke vernieuwing, voorzover deze in hoofdzaak aan projecten van sociale verhuurders worden toegekend;
- steun door het Centraal Fonds.

De scheiding tussen activiteiten rond de sociale verhuur en overige activiteiten in afzonderlijke rechtspersonen, die bij de aanpassing van het BBSH wordt voorgestaan, schept gelijkere omstandigheden voor woningcorporaties ten opzichte van marktpartijen. Dat zou eventuele bezwaren bij andere partijen de wind uit de zeilen nemen. Met betrekking tot de interne markt speelt vooral de vraag of de grote omvang van de sociale huursector in Nederland niet disproportioneel is, waardoor sociale verhuurders een te grote greep op de woningmarkt hebben. Wanneer de sociale verhuurders een veel grotere groep bewoners huisvesten dan vanuit hun doelstelling van het huisvesten van lagere inkomens nodig is, begeven ze zich op het terrein waar ook andere private verhuurders diensten kunnen verlenen. Primair zou hun taak zijn de laagste inkomens te bedienen en dat zou dan ook met voorrang moeten gebeuren. Het lijkt verdedigbaar dat een grotere voorraad nodig is om dat goed te kunnen doen. Meetpunt hiervoor zou kunnen zijn dat de voorrangsregel aantoonbaar werkt: dat in de toewijzing dus de lagere inkomensgroepen en kansarmen bij voorrang worden geholpen. Dat zou concreet kunnen betekenen dat de huurwoningen die niet toegankelijk zijn voor die doelgroep niet tot de sociale huurvoorraad worden gerekend en buiten het sociale huursegment (c.q. de speciale of exclusieve rechten) zouden moeten worden geplaatst.

3.8.2

Resumerend

Woningcorporaties kunnen in hun huidige vorm, breed opererend in de woondiensten, beschouwd worden als ondernemingen met speciale of exclusieve rechten, conform artikel 86 EG. Dit betekent dat er bijzondere aandacht nodig is voor aspecten met betrekking tot mededinging. Naarmate de schaalgrootte van woningcorporaties en hun werkterrein groter wordt, gaat de mededinging een grotere rol spelen.

Gegeven het functioneren op een binnenlandse markt en op het terrein van diensten van algemeen economisch belang (DAEB) heeft de lidstaat een redelijke vrij-

heid zelf het regime voor de sector te bepalen, maar wel binnen kaders die de Europese regels stellen. Het Altmark-arrest heeft het kader hiervoor scherp omlijnd.

Lidstaten hebben de vrijheid om bepaalde diensten niet tot DAEB, maar tot DAB te rekenen. In de huidige situatie, waarin de woningcorporaties een factor van formaat zijn in de woningmarkt en waarin deze corporaties 'kampen' met een aanzienlijke vermogensgroei is het niet eenvoudig om aan te geven dat hun dienstverlening zodanig afwijkt van andere partijen in de woningmarkt dat er sprake is van een specifieke vorm van instellingen die zich beperken tot het leveren van diensten van algemeen belang. Dat lijkt beter te verdedigen wanneer de sociale huursector een meer residuele positie in de woningmarkt zou hebben. Maar absolute uitspraken zijn in dit veld van het algemene belang moeilijk te doen.

Het werkterrein van corporaties heeft bij Europese instanties nog weinig aandacht gekregen. Volkshuisvesting geldt als een terrein dat tot de competentie van de lidstaat behoort. Er is een beperkt aantal notificaties gedaan bij de Commissie, er is weinig relevante jurisprudentie. Er zijn aanmerkelijke verschillen tussen Europese landen in de wijze waarop de sociale huursector wordt georganiseerd. Voor een aantal zaken hangt nog hoe de Europese regels uitpakken. Het terrein van de DAEB is buiten de nutssectoren nog weinig uitgewerkt. De komende jaren zal er wellicht meer duidelijkheid gaan ontstaan. Dit kan betekenen dat de status quo, van weinig bemoeienis, wordt voortgezet. Maar ook een ontwikkeling in de richting van stringenter toepassing van onder meer de Altmark-criteria is mogelijk. Naast de Europese Commissie kan ook het Europese Hof van Justitie door nieuwe jurisprudentie aanleiding geven tot een veranderend beleid met betrekking tot DAEB, met mogelijke gevolgen voor Nederlandse woningcorporaties. Indien notificatie niet langer verplicht is neemt het risico van beleidsvorming door jurisprudentie toe.

In het kader van de mededinging kan als voorwaarde worden gesteld dat de woningcorporatie aan haar speciale of exclusieve rechten geen voordeel mag ontnemen dat haar in staat stelt op andere terreinen vanuit een gunstige positie met anderen te concurreren. Dit punt doet zich in het bijzonder voor bij de projectontwikkeling en bij de exploitatie van (middel)dure huurwoningen. De activiteiten van woningcorporaties op andere terreinen dan de sociale sector dienen vanuit dit beginsel te worden beoordeeld. De toepassing van de transparantierichtlijn heeft nadere uitwerking.

De Nederlandse sociale huursector is Europees gezien omvangrijk, maar ontvangt in vergelijking met andere landen nauwelijks staatssteun. Een inperking van de toepassing van de speciale of exclusieve rechten tot een beperkter deel van de woningmarkt is een ontwikkeling die in het Europese spoor ligt.

4

Het functioneren van woningcorporaties

4.1 Algemeen

Aan de basis van dit onderzoek ligt de wens om het functioneren van woningcorporaties te bezien en waar mogelijk te verbeteren. Het is dan van belang een goed inzicht te hebben in het huidige functioneren van woningcorporaties. Zijn er tekortkomingen in het functioneren? Is de onvrede over het functioneren van woningcorporaties gebaseerd op feiten of het resultaat van een onjuiste beeldvorming? In dit hoofdstuk staat het huidige functioneren van woningcorporaties centraal. Het is te beschouwen als een probleemanalyse voor het huidige functioneren van woningcorporaties. De bevindingen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd, vormen de opmaat naar de volgende hoofdstukken waarin mogelijke verbeteringen in het functioneren van woningcorporaties aan de orde zullen komen.

In dit kader wordt niet beoogd een volledige beschrijving te geven van het functioneren van woningcorporaties. Drie onderwerpen zullen uitgewerkt worden:

- de financiële positie van woningcorporaties om de financiële mogelijkheden voor het leveren van maatschappelijke prestaties in kaart te brengen;
- de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties om daarmee een beeld te schetsen van de effectiviteit (doeltreffendheid);
- de middelen die bij de geleverde prestaties worden ingezet om daarmee inzicht te hebben in de efficiëntie (doelmatigheid).

Deze drie onderwerpen hangen met elkaar samen. De financiële mogelijkheden van de woningcorporaties vormen het startpunt in dit hoofdstuk. Na de financiële verzelfstandiging dienen de woningcorporaties de te leveren maatschappelijke prestaties immers uit de eigen financiële middelen te bekostigen. Vervolgens staan de maatschappelijke prestaties zelf centraal. Hierbij is onder meer aan de orde wat de gewenste prestaties zijn en hoe de feitelijke prestaties zich daartoe verhouden. Het laatste van de drie onderwerpen heeft betrekking op de kostenkant. Woningcorporaties zijn niet aan de 'tucht van de markt' onderworpen waardoor er reden is bijzondere aandacht te schenken aan de efficiëntie van woningcorporaties. Voor

elk van de drie onderwerpen zal op basis van de beschikbare gegevens een analyse worden gemaakt van het huidig functioneren van woningcorporaties.

4.2 De financiële positie; de mogelijkheden voor presteren

4.2.1 Algemeen

Met de bruteringswet van 1995 heeft het Rijk zijn financiële subsidieverplichtingen aan woningcorporaties afgekocht met een bedrag ineens. Sindsdien worden woningcorporaties geacht de werkzaamheden uit te voeren zonder dat daar directe subsidies van Rijk of gemeente tegenover staan. De prestaties die van woningcorporaties worden verwacht zijn over het algemeen echter niet kostendekkend. Ten tijde van de bruteringswet bestond evenwel het beeld dat het vermogen van woningcorporaties gemiddeld genomen voldoende was om op eigen financiële kracht de prestaties te leveren: het principe van 'revolving fund'. Dit principe houdt in dat het eigen vermogen van woningcorporaties als toereikend wordt beschouwd om subsidiering door de overheid overbodig te maken. De mogelijkheid om maatschappelijke prestaties te leveren zijn als gevolg daarvan in grote mate afhankelijk van de financiële positie van woningcorporaties.

In het BBSH is bepaald dat woningcorporaties gehouden zijn om de financiële continuïteit te waarborgen (artikel 21.1). Dit is sinds de bruteringswet uitstekend gelukt. Gemiddeld genomen is het eigen vermogen van woningcorporaties sterk toegenomen. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) spreekt in dit verband van 'vermogensovermaat' om aan te geven dat woningcorporaties over meer vermogen beschikken dan minimaal noodzakelijk is voor de financiële continuïteit. Als gevolg hiervan hebben andere bepalingen uit het BBSH aan belang gewonnen. Woningcorporaties dienen de middelen die zij niet nodig hebben voor de financiële continuïteit in te zetten ten behoeve van de volkshuisvesting (artikel 21.2). Batige saldi mogen uitsluitend bestemd worden voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting (artikel 22). Deze bepalingen verwijzen naar hetgeen ook in de Woningwet is opgenomen, namelijk dat woningcorporaties geen uitkeringen mogen doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting (artikel 70). De laatste jaren is echter ook steeds meer in discussie gekomen dat woningcorporaties het 'overtollig' vermogen actief dienen in te zetten, al is het niet voor eigen werkzaamheden, dan wel ten behoeve van de werkzaamheden van andere woningcorporaties (matching van middelen en taken).

In deze paragraaf zal een beeld worden geschetst van de vermogenspositie van woningcorporaties en de wijze waarop deze wordt bepaald. Aansluitend zal de vermogensovermaat van het CFV aan de orde komen en de betekenis die deze vermogensovermaat heeft voor het maatschappelijk presteren van woningcorporaties. Tot slot zal een indicatieve becijfering worden gepresenteerd van het financiële budget dat woningcorporaties op jaarbasis beschikbaar hebben om maatschappelijk te presteren.

4.2.2 De omvang en groei van het vermogen

De hoogte van het eigen vermogen van een woningcorporatie wordt in grote mate bepaald door de waarderingsgrondslag van het vastgoed. De meeste woningcorporaties passen bij het opstellen van de jaarrekening als grondslag de historische verwervingskosten toe. Deze grondslag biedt echter geen goed inzicht in de financiële positie van een woningcorporatie, omdat de daarop gebaseerde waarden op het verleden zijn gebaseerd. Een waardering op basis van bedrijfswaarde is daarentegen wel toekomstgericht. Het belangrijke voordeel van de bedrijfswaarde is dat deze waarde gebaseerd is op een inschatting van de toekomstige kasstromen en daarmee, gegeven het te voeren beleid, op de verdien capaciteit van de woningen. Steeds meer wordt onderkend dat deze grondslag de voorkeur geniet als het gaat om inzicht te hebben in de omvang van het eigen vermogen.³³ Het CFV voert zijn financiële beoordeling al enige jaren uit op basis van de bedrijfswaarde. Ook bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) speelt de waardering op basis van bedrijfswaarde een belangrijke rol. Sinds kort is voor woningcorporaties een nieuwe Richtlijn voor de jaarverslaggeving van kracht, waarbij de waardering op bedrijfswaarde gelijkwaardig is aan de tot op heden gebruikelijke waardering op basis van historische verwervingskosten. Veel woningcorporaties zijn van plan de komende jaren de waarderingsgrondslagen aan te passen en over te stappen op bedrijfswaarde. Als het vastgoed op basis van de bedrijfswaarde wordt gewaardeerd, geschiedt de waardering van de leningen op basis van de rentabiliteitswaarde, resp. vindt er een rentabiliteitswaardecorrectie op de bedrijfswaarde plaats.

De door de woningcorporaties in het kader van het BBSH zelf opgegeven bedrijfswaarde vormt de grondslag voor de vermogensbepaling van het CFV. Op basis hiervan bepaalt het CFV voor elke woningcorporatie de omvang van het eigen vermogen. Waar nodig corrigeert het CFV deze bedrijfswaarde, mede ten behoeve van een goede onderlinge vergelijkbaarheid. Voorts brengt het CFV bij elke woningcorporatie een bedrag in mindering op de bedrijfswaarde vanwege de onzekerheid die verbonden is aan het realiseren van de toekomstige kasstromen. De afslag voor onzekerheid vindt plaats vanuit het voorzichtigheidsprincipe. Het CFV presenteert de vermogensomvang voor het verslagjaar en de vijf daaropvolgende prognosejaren. De volgende tabel schetst een beeld van de vermogensomvang van de sociale huursector in de loop der tijd.

voetnoot

³³ Bij de Aedex index wordt de uitpondwaarde (de 'open marktwaarde') als waarderingsgrondslag toegepast. Bij het onderlinge vergelijken van vastgoedportefeuilles kan de uitpondwaarde een zinnige rol vervullen. Voor de bepaling van het eigen vermogen is de uitpondwaarde echter minder goed bruikbaar omdat woningcorporaties slechts een zeer klein deel van de portefeuille uitponden.

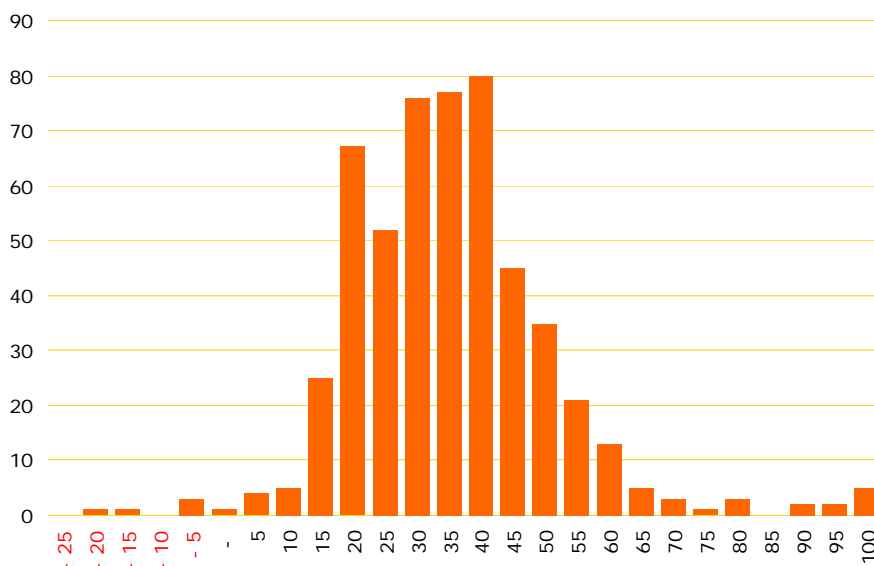
Tabel 4.1 Het eigen vermogen *) van de sociale huursector op basis van bedrijfswaarde, incl. de afslag voor onzekerheid, in procenten van het balanstotaal (bron: CFV)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Eigen vermogen	25,5	26,5	30,4	30,3	28,7	27,7	27,1	27,4

*) Het gaat hierbij om het gecorrigeerde weerstandsvermogen

De gemiddelde vermogenspositie van de sector geeft geen beeld van de verschillen tussen woningcorporaties. Figuur 4.1 geeft de spreiding van de vermogensomvang voor de afzonderlijke woningcorporaties. Uit de figuur blijkt dat er enkele zeer arme woningcorporaties zijn met een negatief eigen vermogen op basis van bedrijfswaarde, en ook zeer rijke woningcorporaties waarbij het eigen vermogen meer dan 50% van het balanstotaal is.

Figuur 4.1 De spreiding van het eigen vermogen op basis van bedrijfswaarde, incl. de afslag voor onzekerheid, bij de afzonderlijke woningcorporaties, 2003 (bron: CFV)



In de periode 2001 – 2003 is het eigen vermogen op basis van bedrijfswaarde in de sociale huursector met 33% gestegen. Het CFV heeft een methodiek ontwikkeld waarmee een uitsplitsing van deze stijging kan worden gemaakt naar de factoren die aan deze stijging hebben bijgedragen.³⁴ Dit gebeurt via rendementskengetallen. Hierbij geeft het rendement op het eigen vermogen weer in welke mate het eigen vermogen in het betreffende jaar is gestegen. De andere rendementskengetallen laten zien door welke factoren deze stijging tot stand is gekomen. Het CFV maakt hierbij onderscheid tussen het rendement op het vastgoed, en de compo-

voetnoot

³⁴ Zie CFV: *Sturen op rendement*, Naarden, 2004.

renten waaruit dit rendement is opgebouwd enerzijds, en het rendement op het vreemde vermogen anderzijds. Het rendement vastgoed geeft een beeld van het financiële resultaat dat met het vastgoed is gerealiseerd. Het rendement vreemd vermogen laat zien wat het deel van het vermogen dat via externe middelen is verkregen, aan rendement heeft gekost. Wanneer, zoals de laatste jaren het geval is, het rendement vastgoed (de verdiensten met het geïnvesteerde vermogen) hoger is dan het rendement vreemd vermogen (de kosten van het vreemde vermogen), leidt dit tot een opwaarts effect op het rendement eigen vermogen. Dit effect staat bekend als het hefboomeffect dat sterker is naarmate het vreemde vermogen een groter aandeel heeft in het totale vermogen.

Tabel 4.2 Het rendement op het eigen vermogen op bedrijfswaarde en de componenten waaruit dit is opgebouwd, 2001 - 2003 (bron: CFV)

	2001	2002	2003
Rendement eigen vermogen	8,3%	10,8%	10,5%
Rendement vastgoed	6,1%	8,0%	7,0%
Opgebouwd uit:			
Rendement verhuur, te onderscheiden in:	5,9%	8,0%	6,9%
- direct rendement verhuur	6,3%	6,0%	5,9%
- indirect rendement verhuur	- 0,4%	2,0%	1,0%
Rendementsbijdrage verkoop	1,1%	1,4%	1,5%
Rendementsbijdrage onrendabele investeringen	- 0,9%	- 1,4%	1,4%
Rendement vreemd vermogen	6,5%	5,3%	4,4%
Opgebouwd uit:			
Direct rendement vreemd vermogen	7,6%	6,9%	6,5%
Indirect rendement vreemd vermogen	- 1,1%	- 1,7%	- 2,0%

Uit tabel 4.2 blijkt dat het rendement op het eigen vermogen van alle woningcorporaties tezamen circa 10% op jaarbasis is. Ten aanzien van de groei van het eigen vermogen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het rendement op het vastgoed ligt gemiddeld op 7,0%. Dit wordt nagenoeg volledig veroorzaakt door het rendement op de verhuur van de woningen. Het positieve rendementseffect van de verkoop enerzijds en het negatieve effect op het rendement van de onrendabele investeringen anderzijds houden elkaar grotendeels in evenwicht.

- Het rendement op het vreemde vermogen ligt met gemiddeld 5,3% de afgelopen jaren 2%-punt lager dan het rendement op het vastgoed. Dit relatief lage rendement vreemd vermogen wordt veroorzaakt door de lage kapitaalmarktrente, waardoor het aantrekken van nieuwe leningen en het omzetten van bestaande leningen een rendementsvoordeel oplevert.
- Het rendement eigen vermogen is relatief hoog als gevolg van de combinatie van een rendement vastgoed van gemiddeld 7,0% en een rendement vreemd vermogen dat met gemiddeld 5,3% fors lager is. Hierdoor treedt het genoemde hefboomeffect op waardoor het rendement op het eigen vermogen met circa 10% op jaarbasis relatief hoog is.

Voor een woningcorporatie is financieel rendement geen doel, hooguit een middel om de continuïteit te waarborgen. Een hoog rendement is dan ook geen indicator voor goed beleid. De keerzijde van de gerealiseerde groei van het eigen vermogen is immers dat de financiële middelen niet zijn aangewend voor het leveren van maatschappelijke prestaties. De hoogte van het rendement op het eigen vermogen laat zien dat woningcorporaties de afgelopen jaren een fors deel van beschikbare middelen niet hebben aangewend voor het leveren van maatschappelijke prestaties.

4.2.3 De vermogensovermaat

Aan een bepaald vermogensniveau kan op zich nog geen oordeel worden verbonden of dat vermogen hoog of laag is, of het (ruim) voldoende of onvoldoende is. Hiervoor dient eerst te worden bepaald wat het noodzakelijke vermogensniveau is. Het CFV heeft een methodiek ontwikkeld om per woningcorporatie de minimaal noodzakelijke omvang van het eigen vermogen te bepalen. Van belang is hierbij dat deze bepaling van het minimaal noodzakelijk vermogen geschiedt vanuit het oogpunt van de *financiële continuïteit*, aansluitend bij de taak van het CFV. Verderop zal nog aan de orde komen dat naast een noodzakelijke vermogensomvang voor de financiële continuïteit, ook de noodzakelijke vermogensomvang vanuit de *bedrijfsmatige continuïteit* kan worden bepaald.

Het CFV bouwt de noodzakelijke omvang van het eigen vermogen op vanuit een risicobeoordeling van de woningcorporatie. Hierbij worden verschillende risicofactoren onderscheiden. Het gewicht van elke risicofactor wordt volgens een bepaalde methodiek bepaald en uitgedrukt in een percentage van het balanstotaal. Het totaal van alle aldus vastgestelde percentages voor de afzonderlijke risicofactoren levert een percentage op dat de noodzakelijke omvang van het eigen vermogen weergeeft in procenten van het balanstotaal. Gemiddeld genomen ligt het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen in 2003 op 14,1%. In voorafgaande jaren lag het gemiddelde op een vergelijkbaar niveau. Bij afzonderlijke woningcorporaties varieert het percentage minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen van 5% tot meer dan 20%, afhankelijk van de individuele risicobeoordeling door het CFV.

Uitgaande van het aanwezige eigen vermogen op basis van bedrijfswaarde, zoals bepaald volgens de methodiek van het CFV, en het noodzakelijke eigen vermogen op basis van een risicobeoordeling, is de vermogensovermaat gelijk aan het verschil tussen het aanwezige vermogen, incl. de afslag voor onzekerheid, en het noodzake-

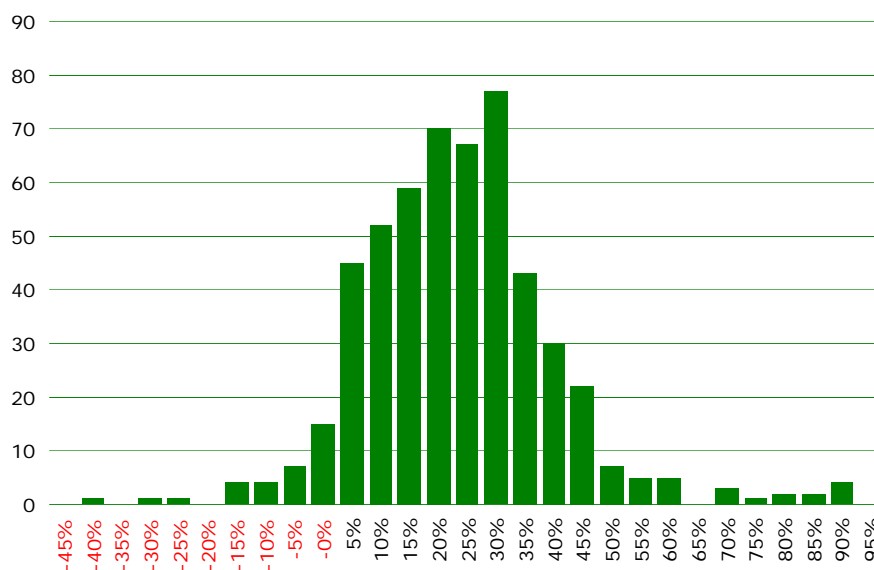
lijke vermogen. De aldus bepaalde vermogensovermaat bedraagt in 2003 16,2% van het balanstotaal. Dit impliceert dat meer dan de helft van het eigen vermogen op basis van bedrijfswaarde niet nodig is als financiële buffer voor de financiële continuïteit. Tabel 4.3 laat het verloop van de vermogensovermaat in de loop der tijd zien.

Tabel 4.3 De vermogensovermaat van de sociale huursector in procenten van het balanstotaal (bron: CFV)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Vermogensovermaat	11,4	12,1	16,2	16,2	14,6	13,6	13,0	13,3

De hoogte van de vermogensovermaat verschilt sterk per woningcorporatie. In het voorafgaande is al aan de orde geweest dat de omvang van het aanwezige eigen vermogen grote verschillen laat zien en ook de noodzakelijke omvang van het eigen vermogen is per woningcorporatie uiteenlopend. Dit leidt ertoe dat het verschil tussen beide grootheden ook divergeert. Figuur 4.2 geeft een overzicht van de omvang van de vermogensovermaat per woningcorporatie.

Figuur 4.2 De spreiding van de vermogensovermaat in procenten van het balanstotaal bij de afzonderlijke woningcorporaties (bron: CFV)



Betekenis vermogensovermaat

In het kader van dit onderzoek is het van groot belang om nader stil te staan bij de betekenis van de door het CFV berekende vermogensovermaat. De vermogensovermaat is berekend als instrument om te kunnen bezien of de financiële continuïteit gewaarborgd is. Als een woningcorporatie in het verslagjaar en de vijf daaropvolgende jaren een aanwezig eigen vermogen heeft dat groter is dan het minimaal noodzakelijke vermogen, is bij de beoordeling van het CFV de financiële conti-

nuïteit voldoende gewaarborgd. In dat geval wordt de woningcorporatie als A-corporatie geclassificeerd. Indien aan die voorwaarde niet is voldaan en het aanwezige eigen vermogen in het verslagjaar of in de vijf daaropvolgende jaren lager is dan het minimaal noodzakelijke vermogen, is er voor het CFV reden voor nader onderzoek bij de betreffende woningcorporaties. Als op basis van dat onderzoek de beoordeling overeind blijft dat in enig jaar het aanwezige eigen vermogen lager is dan het noodzakelijke eigen vermogen, wordt de woningcorporatie als B-, C- of D-corporatie geclassificeerd, mede afhankelijk van de mate waarin woningcorporaties maatregelen hebben genomen om het eigen vermogen te verbeteren (B- en C-corporaties) dan wel door het CFV zijn gesaneerd en zich nog in de saneringsperiode bevinden (D-corporaties).

4.2.4 De bedrijfsmatige continuïteit

De omvang van het eigen vermogen kan daarnaast ook worden gezien vanuit de bedrijfsmatige continuïteit. Onder de bedrijfsmatige continuïteit wordt de situatie verstaan dat het bedrijf (de woningcorporatie) een voldoende eigen vermogen heeft om de gewenste, resp. noodzakelijke activiteiten uit te voeren. Voor woningcorporaties is dan van belang dat veel activiteiten geld kosten (onrendabel zijn). De middelen die daarvoor nodig zijn worden in belangrijke mate gegenereerd via het te verwachten rendement op het eigen vermogen. Naarmate een woningcorporatie structureel meer middelen nodig heeft voor haar activiteiten, is een hoger eigen vermogen nodig om die activiteiten, voorzover ze onrendabel zijn, te bekostigen. Financiële middelen voor de activiteiten kunnen ook worden verkregen door in te teren op het eigen vermogen. De daling van het eigen vermogen zal er echter toe leiden dat het te verwachten rendement in euro's ook afneemt, waardoor er in de toekomst minder activiteiten bekostigd kunnen worden. Een structureel niveau van onrendabele activiteiten vereist derhalve een daarop afgestemd niveau van het eigen vermogen. De noodzakelijke omvang van het eigen vermogen gezien vanuit de bedrijfscontinuïteit kan dan ook hoger zijn dan het noodzakelijke niveau dat het CFV bepaalt op basis van de vereiste financiële continuïteit. De grens die het CFV bepaalt, is de ondergrens. Als een woningcorporatie structureel veel onrendabele activiteiten voor haar rekening neemt, kan de grens ten behoeve van de bedrijfsmatige continuïteit echter hoger liggen. Of dit het geval is wordt bepaald door de middelen die nodig zijn voor de gewenste, c.q. noodzakelijke activiteiten.

In de discussies over vermogensovermaat wordt vaak het beeld opgeroepen dat de vermogensovermaat het deel van het vermogen is dat 'over' of 'overtollig' zou zijn. Dat deel van het vermogen zou probleemloos ingezet of afgeroomd kunnen worden. Dit is een voorbarige conclusie. De hier gepresenteerde benadering van de bedrijfsmatige continuïteit wil de aandacht verleggen naar de opbrengsten van het vermogen. Als deze opbrengsten structureel ingezet worden voor gewenste maatschappelijke prestaties is er vooralsnog geen overtollig vermogen.

Het is in dit kader niet mogelijk om de omvang van het eigen vermogen te bepalen, die nodig is voor de bedrijfsmatige continuïteit. Daarvoor ontbreken gegevens over de gewenste, c.q. noodzakelijke activiteiten en over de kosten die daarmee zijn gemoeid. Deze benadering geeft wel aanleiding om de focus te verleggen naar de te verwachten opbrengsten van het eigen vermogen. Niet de omvang van het vermogen maar de opbrengsten van het vermogen staan centraal. Als de opbrengsten van het eigen vermogen en ook de andere te verwachten opbrengsten in kaart zijn gebracht, kan vervolgens aan de orde komen of deze opbrengsten nodig zijn voor de gewenste, c.q. noodzakelijke activiteiten.

4.2.5 Het beschikbare jaarbudget

De zienswijze dat de opbrengsten van het eigen vermogen van belang zijn, richt de aandacht op het jaarbudget dat woningcorporaties ter beschikking staat voor het leveren van maatschappelijke prestaties. Woningcorporaties beschikken in de praktijk over vier bronnen die jaarlijks netto-opbrengsten genereren die qua omvang van belang zijn. Deze zijn:

- het te verwachten rendement over het eigen vermogen;
- de winst uit de verkoop van huurwoningen;
- de winst uit de bouw en verkoop van koopwoningen;
- het rentabiliteitswaarde-effect van nieuwe leningen.

De hoogte van het te verwachten rendement op het eigen vermogen vloeit voort uit de berekeningswijze van het eigen vermogen. Het eigen vermogen wordt namelijk grotendeels bepaald op basis van de toekomstige kasstromen van de woningen minus die van de leningen. Deze kasstromen zijn vervolgens contant gemaakt, waarbij de woningcorporaties 6,5% als discontovoet gebruiken.³⁵ Deze berekeningswijze impliceert dat, onder de veronderstelling dat de kasstromen goed zijn voorspeld, het rendement over het eigen vermogen 6,5% zal zijn.³⁶ Dit percentage kan dus worden gebruikt om het verwachte rendement op het eigen vermogen te bepalen, exclusief het rendementseffect van (des)investeringen.

Verder is er ook nog een afzonderlijk rentabiliteitswaarde-effect van nieuwe leningen en van de rente-aanpassing van bestaande leningen. Dit effect is het gevolg van een verschil tussen de discontovoet van 6,5% en het rentepercentage waartegen de leningen worden afgesloten. De laatste jaren is de kapitaalmarktrente lager dan 6,5% waardoor het rentabiliteitswaarde-effect een positieve bijdrage levert aan het beschikbare jaarbudget. Als de kapitaalmarktrente hoger is dan de discontovoet is het effect negatief.

Met een bestand met gegevens van woningcorporaties op basis van de jaarcijfers over 2003 en de eigen prognose voor 2004 is het mogelijk om een indicatieve bere-

voetnoot

³⁵ Het percentage van 6,5 heeft betrekking op de hier gebruikte financiële gegevens, die zijn ontleend aan het verslagjaar 2003. Het WSW heeft de discontovoet verlaagd naar 6,25%. Veel woningcorporaties zullen dit percentage toepassen in de jaarrekening voor 2004.

³⁶ Zie hiervoor ook CFV: *Sturen op rendement*, Naarden, 2004.

kening te maken van het jaarbudget dat iedere woningcorporatie in 2004 ter beschikking stond.³⁷ In de volgende tabel is het totale jaarbudget voor alle woningcorporaties weergegeven. Het eigen vermogen volgens de bedrijfswaardegegevens van de woningcorporaties, exclusief de afslag voor onzekerheid die het CFV bij zijn financiële beoordeling toepast³⁸, bedroeg in 2003 € 36,8 miljard. Op grond van de door woningcorporaties toegepaste discontovoet van 6,5% mag, excl. het effect van (des)investeringen, een opbrengst over dit vermogen worden verwacht van € 2,4 miljard. Woningcorporaties hebben verder opgegeven dat ze van plan waren 17.177 woningen te verkopen in 2004 met een te verwachten netto opbrengst op basis van bedrijfswaarde van € 1,2 miljard. Verder is de verwachte opbrengst van de bouw van koopwoningen € 0,1 miljard. Het rentabiliteitswaarde-effect ten slotte is berekend op € 0,9 miljard, uitgaande van de opgave van woningcorporaties dat in 2004 voor € 6,6 miljard aan nieuwe leningen zou worden afgesloten.³⁹ Uit de tabel blijkt dat het totale jaarbudget dat woningcorporaties in 2004 ter beschikking stond, € 4,6 miljard was.

Tabel 4.4 Het beschikbare jaarbudget van woningcorporaties, op basis bedrijfswaarde cf. opgave woningcorporaties, 2004

Opbrengst eigen vermogen	€ 2,4 miljard
Opbrengst verkoop huurwoningen	€ 1,2 miljard
Opbrengst bouw koopwoningen	€ 0,1 miljard
Rentabiliteitswaarde-effect	€ 0,9 miljard
Totaal budget	€ 4,6 miljard

Dit jaarbudget is berekend op grond van verwachtingen van de woningcorporaties zelf. Deze verwachtingen behoeven niet uit te komen. Het kan mee- of tegenvallen. Niettemin geeft het berekende jaarbudget een indicatie van de financiële middelen die in 2004 beschikbaar waren. Volledige besteding van deze middelen is mogelijk en dan blijft het eigen vermogen nominaal gelijk. Wanneer de woningcorporaties het eigen vermogen reëel constant wensen te houden, zal een deel van het beschikbare budget nodig zijn als inflatiecorrectie voor het eigen vermogen. Bij een inflatie van 2% gaat het om een bedrag van € 0,7 miljard dat dan nodig is voor een stijging van het eigen vermogen. De vervolgens resterende middelen kunnen worden besteed aan (onrendabele) maatschappelijke uitgaven. In de mate dat dit niet gebeurt, leidt dit tot een verdere stijging van het eigen vermogen. De afgelopen

voetnoot

³⁷ Het bestand is door het CFV ten behoeve van dit onderzoek ter beschikking gesteld. Het CFV draagt geen verantwoordelijkheid voor de uitgevoerde berekeningen.

³⁸ De onzekerheid over de kasstromen en daarmee over de hoogte van de bedrijfswaarde gaat twee kanten uit: het kan tegenvallen, maar ook meevallen. Verder is er geen reden om aan te nemen dat woningcorporaties de bedrijfswaarde te hoog schatten.

³⁹ Er is voorts verondersteld dat er 10-jaars fixe leningen afgesloten zijn met een gemiddeld rentepercentage van 4,65%.

jaren zijn de beschikbare middelen op grote schaal niet aangewend voor (onrendabele) maatschappelijke uitgaven, waardoor het eigen vermogen met circa 10% per jaar is gestegen.

Verder is van belang om te benadrukken dat de hoogte van het beschikbare jaarbudget sterk afhangt van onzekere toekomstige ontwikkelingen. Sinds woningcorporaties de bedrijfswaarde voor de jaarrekening 2003 hebben opgesteld, is de (verwachte) inflatie fors gedaald en daarmee ook de daaraan gekoppelde huurstijging. Deze lagere inflatie leidt tot een verlaging van het eigen vermogen, waardoor het beschikbare jaarbudget in de toekomst minder zal zijn. Ook een oplopende kapitaalmarktrente heeft een negatief effect op het beschikbare jaarbudget. Als de kapitaalmarktrente zou oplopen naar 6,5% dan is het rentabiliteitswaarde-effect van nieuwe leningen nihil, en zou in dat geval het jaarbudget € 0,9 miljard lager zijn. De hoogte van het toekomstige jaarbudget is derhalve sterk afhankelijk van onzekere factoren.

De omvang van het beschikbare jaarbudget verschilt per woningcorporatie en per regio. Per woning is het jaarbudget in 2004 gemiddeld € 1.896. Er zijn 48 woningcorporaties met een jaarbudget dat minder is dan € 1.000 per woning; deze woningcorporaties hebben 88.274 woningen in eigendom. Daarnaast zijn er 42 woningcorporaties met tezamen 91.452 woningen, die een jaarbudget hebben dat groter is dan € 3.000 per woning. In onderstaande tabel zijn provinciale verschillen weergegeven. In Groningen en Zeeland is het jaarbudget per woning het laagst, en in Gelderland en Overijssel het hoogst.

Tabel 4.5 Het beschikbare jaarbudget van woningcorporaties, op basis bedrijfswaarde cf. opgave woningcorporaties, naar provincie, 2004

	totaal budget (x € 1000)	aantal woningen	per woning (€)
Groningen	150.605	92.490	1.628
Friesland	151.442	87.633	1.728
Drenthe	105.922	58.009	1.826
Overijssel	301.266	147.559	2.042
Flevoland	84.051	42.691	1.969
Gelderland	528.010	256.653	2.057
Utrecht	315.916	162.225	1.947
Noord-Holland	932.807	467.757	1.994
Zuid-Holland	1.039.738	604.078	1.721
Zeeland	70.078	42.848	1.635
Noord-Brabant	613.406	309.887	1.979
Limburg	295.899	148.657	1.990
Nederland	4.589.143	2.420.487	1.896

De hoogte van het jaarbudget is door de woningcorporatie zelf te beïnvloeden. Het jaarbudget kan vergroot of verkleind worden, op korte termijn vooral via het verkoopbeleid en op lange termijn ook door het huurbeleid. De laatste jaren hebben veel woningcorporaties weinig of geen woningen verkocht, deels omdat de vraag naar huurwoningen is gestegen, maar ook omdat ze voor het jaarbudget dat door de verkoop zou ontstaan, geen andere bestemming zien dan een (verdere) groei van het eigen vermogen.⁴⁰ Omdat dit niet gewenst wordt, blijft de verkoop (grotendeels) achterwege. Daarnaast zijn er ook woningcorporaties die de verkoop van huurwoningen juist nodig hebben om het jaarbudget op een benodigd niveau te krijgen gelet op de opgaven waar deze woningcorporaties voor staan.

Vooraf door de omvang van het eigen vermogen is het budget dat de woningcorporaties op jaarbasis beschikbaar hebben voor (onrendabele) maatschappelijke activiteiten, hoe dan ook zeer aanzienlijk. Op voorhand is er, behoudens de inflatiecorrectie, gemiddeld genomen geen noodzaak aanwezig voor een verdere toename van het eigen vermogen. Het budget kan dus in principe worden besteed. De opgave is om een effectieve en efficiënte besteding van deze middelen te realiseren.

4.2.6 Resumerend

De financiële positie van de woningcorporaties bepaalt in hoge mate de mogelijkheden om maatschappelijke prestaties te leveren. Sinds de financiële verzelfstandiging, die in 1995 met de brutering haar beslag heeft gekregen, zijn woningcorporaties in financieel opzicht op zichzelf aangewezen. Na de brutering is de financiële positie van woningcorporaties sterk verbeterd. In de periode 2000 – 2003 is het eigen vermogen van alle woningcorporaties tezamen met 33% toegenomen. In 2003 was het eigen vermogen zoals dat door het CFV als gecorrigeerd weerstandsvermogen wordt bepaald, 30,4% van het balanstotaal. Het deel van het eigen vermogen dat niet noodzakelijk is voor de financiële continuïteit, zijnde de door het CFV bepaalde vermogensovermaat, bedroeg in 2003 16,2% van het balanstotaal. Er is sprake van een robuuste financiële positie.

Het is niet zozeer de omvang het eigen vermogen, die inzicht biedt in de financiële mogelijkheden om maatschappelijke prestaties te leveren, als wel de te verwachten opbrengsten van dat vermogen. Het budget dat woningcorporaties op jaarbasis ter beschikking staat, bestaat overigens niet alleen uit de te verwachten opbrengsten van het eigen vermogen, maar ook uit de winst via de verkoop van huurwoningen, de winst via de bouw van koopwoningen en het financiële voordeel dat de huidige lage kapitaalmarktrente oplevert. Op basis van de BBSH-gegevens die de woningcorporaties over het verslagjaar 2003 hebben verstrekt, is indicatief becijferd dat in 2004 het beschikbare budget van alle woningcorporaties in totaal € 4,6 miljard bedraagt. Dit is een zeer aanzienlijk bedrag. Ter illustratie: de omvang van het onrendabele deel van de investeringen op basis van bedrijfswaarde is door

voetnoot

⁴⁰ Zie hiervoor J. B. S. Conijn en M. Alles: *Financieel gedrag van woningcorporaties*, RIGO, 2002.

woningcorporaties in 2004 geraamd op circa € 1,7 miljard. Er is derhalve nog een aanzienlijke financiële ruimte voor extra maatschappelijke prestaties.

De afgelopen jaren hebben woningcorporaties het beschikbare jaarbudget maar zeer ten dele aangewend voor het leveren van maatschappelijke prestaties. Dit heeft geresulteerd in een sterke stijging van het eigen vermogen. Een voortgaande sterke stijging van het eigen vermogen van woningcorporaties dient geen maatschappelijk doel. Dit kan alleen worden voorkomen als het beschikbare jaarbudget wordt besteed aan maatschappelijke prestaties. Hierbij dient de effectiviteit niet uit het oog te worden verloren. Het is niet uit te sluiten dat het beschikbare budget te omvangrijk is geworden om binnen de bestaande verantwoordingsvelden effectief ingezet te kunnen worden. Door de omvang van het jaarbudget is het risico bovendien groot dat de beschikbare middelen weglekken naar inefficiënties. De sterk gestegen bedrijfslasten, die verderop nog aan de orde zullen komen, zijn een aanwijzing dat dit proces al gaande zou kunnen zijn.

Voorts is het van belang dat de omvang van het beschikbare jaarbudget per woningcorporatie en per regio verschilt. De kosten van de gewenste maatschappelijke prestaties kunnen voor individuele woningcorporaties of afzonderlijke regio's hoger zijn dan het aldaar beschikbare jaarbudget. De matching van de budgettaire ruimte biedt dan een oplossing.

4.3 De prestaties van woningcorporaties; de effectiviteit

4.3.1 Algemeen

In deze paragraaf zullen de prestaties van woningcorporaties worden beschreven. De prestaties worden op basis van het BBSH ingedeeld naar vijf verantwoordingsvelden (prestatievelden).⁴¹ Deze verantwoordingsvelden zijn: het passend huisvesten van de doelgroep, het waarborgen van de woonkwaliteit, het betrekken van huurders bij het beleid, het bevorderen van de leefbaarheid en het leveren van een bijdrage van huisvesting in de zorg. Deze indeling in verantwoordingsvelden impliceert overigens niet dat daarmee alle activiteiten gedekt worden. Opmerkelijk is dat in het BBSH wel de *woonkwaliteit* wordt genoemd, maar niet de *woonkwantiteit*. Het voorzien in voldoende woningen wordt in het BBSH niet expliciet beschouwd als verantwoordingsveld.⁴² Verder ondernemen woningcorporaties ook andere activiteiten, meestal niet op grote schaal, die tot geen van de vijf verantwoordingsvelden gerekend kunnen worden. Het gaat hierbij om de toegestane nevenactiviteiten, bijvoorbeeld de verhuur van bedrijfsruimten.

voetnoot

⁴¹ Er zijn momenteel zes verantwoordingsvelden waarvan het waarborgen van de financiële continuïteit er één is. Dit laatste verantwoordingsveld heeft echter niet betrekking op de maatschappelijke prestaties van de woningcorporatie, maar op de financiële randvoorwaarde voor het leveren van prestaties. Dit verantwoordingsveld blijft daarom in deze paragraaf over de effectiviteit van woningcorporaties buiten beschouwing.

⁴² Dit is te meer opmerkelijk omdat in de Grondwet juist wel wordt verwezen naar de zorg van de overheid voor *voldoende* woonruimte. Artikel 22.2: "Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid".

Behalve een feitelijke beschrijving van de prestaties is ook een *beoordeling* van de prestaties aan de orde. Het gaat dan om de effectiviteit (doeltreffendheid) van woningcorporaties. Effectiviteit heeft betrekking op de mate waarin de maatschappelijke doelstellingen door de woningcorporatie worden gerealiseerd.⁴³ Voor een inzicht in de effectiviteit van woningcorporaties is het nodig om:

- een goed beeld te hebben van de maatschappelijk gewenste prestaties;
- de feitelijke prestaties te kunnen vergelijken met de maatschappelijk gewenste prestaties.

In het BBSH zijn de maatschappelijke doelstellingen voor de woningcorporaties via de genoemde verantwoordingsvelden in zeer globale termen geformuleerd. De met de invoering van het BBSH beoogde verzelfstandiging, gaf de woningcorporaties veel handelingsvrijheid met verantwoording achteraf. In de Nota Mensen, Wensen, Wonen van het Ministerie van VROM (2000) is een aanzet gegeven tot het formuleren van concretere doelstellingen voor woningcorporaties. Deze Nota is echter niet vertaald naar feitelijk beleid en wetgeving. De concretisering van de doelstellingen was een stap vooruit; het sterk hiërarchische sturingsconcept dat daaraan werd gekoppeld ontmoette veel kritiek. De globale formulering van de doelstellingen in het huidige BBSH maakt het op voorhand al lastig, zo niet onmogelijk, om de prestaties van woningcorporaties te beoordelen op effectiviteit.

4.3.2 Gewenste prestaties

Elke woningcorporatie vormt zich, zo mag worden verondersteld, in de praktijk een eigen beeld van de door de maatschappij gewenste prestaties. In de eerste plaats geven de verantwoordingsvelden hiervoor het kader. Verder staat in het huidige BBSH (artikel 11f) dat de woningcorporatie bij haar werkzaamheden het in de betrokken gemeente geldende volkshuisvestingsbeleid in acht dient te nemen. In voorkomende gevallen vindt er hierover afstemming plaats met de gemeente. Deze afstemming kan de vorm krijgen van prestatie-afspraken, waarin is aangegeven welke activiteiten (prestaties) de woningcorporatie gaat ondernemen. Daarnaast overleggen veel woningcorporaties met de huurdersorganisatie en andere maatschappelijke organisaties om ook van die kant informatie te ontvangen over de gewenste prestaties. Vervolgens zal de woningcorporatie haar voorgenomen prestaties en de financiële consequenties daarvan opnemen in haar beleidsplan, begroting en meerjarenprognoses. De woningcorporatie verstrekt vervolgens op grond van het BBSH (artikel 25a t/m 25f) over het eerstkomende jaar aan de gemeente(n) waarin zij werkzaam is een overzicht van de voorgenomen activiteiten met een samenvatting van de activiteiten volgens een vaste rubricering, die aansluit bij de genoemde verantwoordingsvelden. Er vindt op basis daarvan in principe overleg plaats met de betrokken gemeente(n). De samenvatting van de voorgenomen activiteiten plus informatie over eventueel gemaakte afspraken met de gemeente(n) wordt tot slot verzonden aan het Ministerie van VROM.

voetnoot

⁴³ Zie ook J. Hakfoort, M. van Leuvensteijn en G. Renes: *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, CPB (2002), p. 12.

Zo op het oog biedt de geschetste procedure bij de totstandkoming van de *voorgenomen* prestaties van woningcorporaties de nodige waarborgen dat dit ook de maatschappelijk *gewenste* prestaties zijn. De praktijk is echter weerbarstiger. Er is een grote mate van vrijheid bij woningcorporaties in de wijze waarop de afstemming met de gemeente en de maatschappelijke organisaties plaatsvindt. Er zijn veel woningcorporaties en gemeenten die onderling geen prestatie-afspraken hebben gemaakt. In 2004 zijn er geen prestatie-afspraken bij 63% van de woningcorporaties en bij 67% van de gemeenten.⁴⁴ Daar waar er geen prestatie-afspraken zijn, is de inbreng van de gemeente veelal beperkt of soms geheel afwezig. Waar er wel prestatie-afspraken zijn, hebben die niet op alle kernactiviteiten van de woningcorporatie betrekking. Vaak zijn het afspraken over deelactiviteiten. Het is bovendien niet gebruikelijk om bij het maken van prestatie-afspraken de financiële mogelijkheden van de woningcorporatie - de lengte van de financiële polsstok - als uitgangspunt te nemen.⁴⁵ In voorkomende gevallen beperken de afspraken zich ook tot intenties. Voorts is de in het BBSH voorgeschreven procedure om in het kader van de beleidsvoorbereiding met de gemeente af te stemmen over de voorgenomen activiteiten in het eerstvolgende jaar, feitelijk een papieren tijger. Op het moment dat de gemeente het overzicht van voorgenomen activiteiten ontvangt, uiterlijk een maand voor het begin het betreffende jaar, staat de begroting van de woningcorporatie al vast. Uit het eventuele overleg met de gemeente zal, zo mag worden verwacht, geen aanpassing van de begroting meer voortvloeien. Voor een afstemming tussen woningcorporatie en gemeente is de huidige BBSH-procedure geen bruikbaar middel.

4.3.3 Niet-gerealiseerde voornemens

Een systematische analyse van de mate waarin de voorgenomen prestaties daadwerkelijk worden gerealiseerd is niet beschikbaar. Uit de gegevens die voorhanden zijn, blijkt echter een grote discrepantie te zijn tussen de voorgenomen en de gerealiseerde prestaties. De voorgenomen prestaties, zoals die zijn opgenomen in de genoemde samenvatting, die aan de gemeente(n) ter beschikking wordt gesteld, worden maar zeer ten dele gerealiseerd. Er is voor het totaal van alle woningcorporaties weinig samenhang tussen voornemens en realisaties. De realisaties blijven veelal (ver) achter bij de voornemens; slechts bij uitzondering is het omgekeerde het geval.⁴⁶

voetnoot

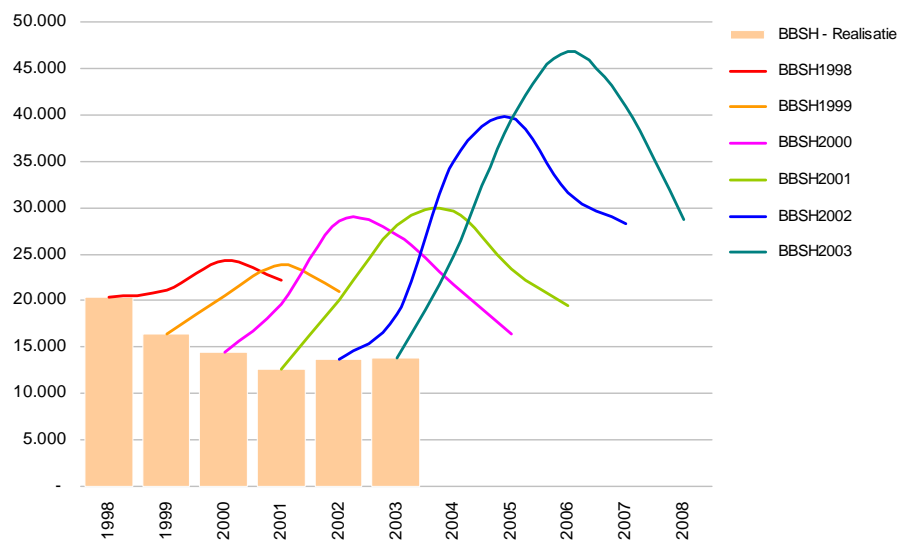
⁴⁴ VROM: *Prestaties van woningcorporaties in 2003, prestatieafspraken en toezicht in 2004*, Den Haag, 2005.

⁴⁵ Een uitzondering is de onlangs gesloten overeenkomst tussen woningcorporatie Talis en de gemeente Wijchen, waarbij Talis het beschikbare jaarbudget, dat via de Transparantiemethodiek is bepaald, als financieel kader voor de overeenkomst heeft genomen. Zie J.B.S. Conijn, A. van Grinsven en P. van Os: *Prestatieovereenkomst Talis – Gemeente Wijchen 2005 – 2008*, RIGO, 2004.

⁴⁶ In VROM: *Toezichtsverslag Sociale huursector 2003* staan diverse voorbeelden over de slechte aansluiting tussen voornemens en realisaties.

Een duidelijk voorbeeld van het achterblijven van de voornemens is te vinden bij de nieuwbouw van huurwoningen. Omdat gegevens over de voorgenomen nieuwbouw niet alleen voor het begrotingsjaar, maar ook voor vier daaropvolgende jaren beschikbaar zijn, is een beter inzicht mogelijk in de mate waarin woningcorporaties hun voornemens uitvoeren. Uit de analyses van het CFV blijkt dat woningcorporaties systematisch te optimistisch zijn. De gerealiseerde nieuwbouw blijft structureel achter bij de voornemens in de begroting en de meerjarenprognoses. In 2003 is 75% van de prognose van het voorafgaande jaar gerealiseerd; in 2001 was dat 64% en in 2002 69%.⁴⁷ De volgende figuur geeft over een langere periode een overzicht van de voorgenomen nieuwbouw van huurwoningen en de gerealiseerde nieuwbouw.

Figuur 4.3 De door woningcorporaties gerealiseerde en voorgenomen nieuwbouw van huurwoningen, 1998 – 2003 (bron: CFV)



Figuur 4.3 laat voor elk jaar in de periode 1998 – 2003 zien wat de gerealiseerde nieuwbouw is geweest in dat jaar (de staaf per jaar) en wat in dat jaar de voorgenomen nieuwbouw was voor de daaropvolgende jaren (de lijn vanaf het betreffende jaar). Duidelijk is dat de voornemens aanhoudend veel te optimistisch zijn en dat het optimisme in de loop der tijd ook nog toeneemt.

4.3.4 Gerealiseerde prestaties

Elke woningcorporatie geeft in het financiële en volkshuisvestelijke jaarverslag in principe een overzicht van haar prestaties. Ten aanzien van het volkshuisvestelijke verslag zijn er geen strikte vormvereisten. De meeste woningcorporaties geven een overzicht van de geleverde prestaties aan de hand van de verantwoordingsvelden van het BBSH. Via de jaarstukken van de woningcorporaties zijn de prestaties echter onderling niet goed te vergelijken. Daarnaast verschaffen alle woningcorpora-

voetnoot

⁴⁷ Zie CFV: *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003*, Naarden 2004, p. 27.

ties aan het Ministerie van VROM en aan het CFV volkshuisvestelijke en financiële gegevens. Dit gebeurt aan de hand van de Cijfermatige kerngegevens, die op grond van het BBSH worden opgesteld. Omdat hiermee een uniforme rapportage over de uitgevoerde activiteiten plaatsvindt, zijn de BBSH-gegevens van de afzonderlijke woningcorporaties onderling wel vergelijkbaar en samen te voegen tot een landelijk beeld. Het is overigens van belang te onderkennen dat het 'keurslijf' van het BBSH voor het verstrekken van informatie over de gerealiseerde prestaties leidt tot een verschaald beeld van die prestaties. Niet alle prestaties passen in het 'keurslijf' en de kwantitatieve informatie over de prestaties doet niet altijd voldoende recht aan hetgeen de woningcorporatie heeft gerealiseerd.

Zowel het Ministerie van VROM als het CFV rapporteren jaarlijks over de geleverde prestaties van woningcorporaties.⁴⁸ Bij de rapportage van het Ministerie van VROM ligt de nadruk vooral op de volkshuisvestelijke prestaties; bij het CFV meer op de beoordeling van de financiële ontwikkelingen. Wat betreft de volkshuisvestelijke prestaties is er bij de verschillende prestaties sprake van een uiteenlopende wijze van waarneming, c.q. meting.

Voor de afzonderlijke verantwoordingsvelden ziet het beeld er als volgt uit.

- *passend huisvesten van de doelgroep*

Woningcorporaties dienen bij voorrang personen te huisvesten die door inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting (Woningwet, artikel 70c). In het BBSH (artikel 13) is de passendheid van de huisvesting nader uitgewerkt. Er is sprake van passende huisvesting als de doelgroep van beleid, die een inkomen heeft onder de inkomensgrens van de huursubsidieregeling, woont in een huurwoning met een huur die niet hoger is dan de aftoppingsgrens van de huursubsidieregeling. Bij dit verantwoordingsveld zijn twee aspecten van belang: de passende huisvesting en de betaalbaarheid van de huurwoningen.

Er zijn weinig woningcorporaties die actuele informatie hebben over de inkomenspositie van hun huurders. Een goed inzicht in de mate waarin een afzonderlijke woningcorporatie de doelgroep passend huisvest, ontbreekt dan ook. Hierover wordt via het BBSH ook geen informatie verstrekt. Er wordt wel informatie over de woningtoewijzing bij nieuwe verhuringen opgevraagd. De mogelijkheid van een woningcorporatie om de passendheid van de huisvesting te beïnvloeden beperkt zich immers in de praktijk ook tot de woningtoewijzing. De beoordeling van de prestaties op dit verantwoordingsveld richt zich dan ook niet op de passendheid van de totale huisvesting, maar op de passendheid van de woningtoewijzing. De volgende tabel geeft weer hoe de prestaties van de woningcorporaties worden weergegeven. Uit de tabel kan worden geconcludeerd dat woningcorporaties over het algemeen de vrijkomende huurwoningen passend toewijzen.

voetnoot

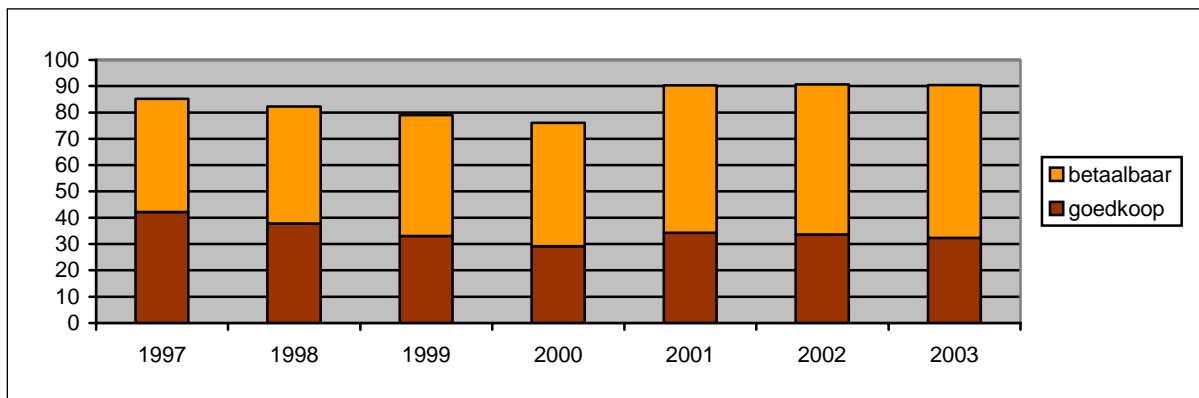
⁴⁸ Ministerie van VROM: *Toezichtsverslag Sociale Huursector 2003*, Den Haag, 2005; CFV: *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003*, Naarden, 2004.

Tabel 4.6 Toewijzingen per inkomenscategorie en huurklasse in 2003, in absolute aantallen en procenten (bron: VROM)

	laag inkomen	hoog inkomen	totaal	%
Goedkope huur	58.811	12.096	70.907	38,8
Betaalbare huur	60.252	35.727	95.979	52,5
Dure huur	4.906	11.193	16.099	8,8
Totaal	123.969	59.016	182.985	100,0
%	67,7	32,3	100,0	

Over de betaalbaarheid van de woningvoorraad geven woningcorporatie informatie aan de hand van de samenstelling van de woningvoorraad naar goedkoop, betaalbaar en duur, en de veranderingen daarin. Daarnaast vertrekken ze informatie over de hoogte van de jaarlijkse huurstijging. De volgende figuur laat het verloop van het aandeel goedkope en betaalbare huurwoningen in het totaal van de sociale huurwoningvoorraad zien.

Figuur 4.4 Aandeel goedkope en betaalbare huurwoningen in sociale huursector 1997-2003, in procenten (bron: VROM)



- *waarborgen van de kwaliteit van de woonegelegenheden*

De omschrijving van het verantwoordingsveld met betrekking tot de kwaliteit van de woonegelegenheden is in zeer algemene termen gesteld. Er dient zo veel mogelijk te worden voldaan aan de eisen die ter plaatse in het belang van de huisvesting van de bevolking redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van de woonegelegenheden (BBSH, artikel 12). Deze formulering biedt veel ruimte voor eigen invulling. Inzicht in de prestaties van woningcorporaties op dit verantwoordingsveld wordt op verschillende manieren verkregen. Hoewel, zoals eerder aangegeven, de omvang van de huurwoningvoorraad en de kwantitatieve veranderingen daarin, strikt genomen niet tot dit verantwoordingsveld gerekend kunnen worden, wordt de informatie die de woningcorporaties over de mutaties in de huurwoning-

voorraad verstrekken, over het algemeen wel bij dit verantwoordingsveld weergegeven. Een overzicht van de mutaties in de huurwoningvoorraad van de woningcorporaties is in de volgende tabel weergegeven.

Tabel 4.7 De mutaties in het woningbezit van woningcorporaties, in aantallen 1997 – 2003 (bron: VROM)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nieuwbouw	24.088	21.646	16.474	14.708	12.582	13.622	13.827
Aankoop	2.788	2.518	3.177	4.901	8.419	8.023	4.005
Verkoop	22.392	22.572	21.489	14.392	13.412	14.057	15.795
Sloop	5.200	7.401	8.937	7.537	8.214	9.681	14.163
Saldo	-716	-5.809	-10775	-2.320	-625	-2.093	-12126

Informatie over de prestaties van de woningcorporaties ten aanzien van de kwaliteit van de woongelegenheid, wordt overwegend versterkt aan de hand van de financiële middelen die daartoe zijn ingezet. Het gaat dan om de onderhoudsuitgaven, de uitgaven voor woningverbetering en de uitgaven in het kader van duurzaam bouwen. Omdat hier input (financiële middelen) wordt gemeten zonder gegevens over output (kwaliteit), is het lastig om met deze gegevens een oordeel over de geleverde prestaties te vellen.⁴⁹ Daarnaast verstrekken woningcorporaties ook gegevens over het aantal woningen, gesplitst naar nieuwbouw en bestaande bouw, waarbij uitgaven voor duurzaamheid zijn gedaan. De volgende tabel laat de uitgaven voor onderhoud zien, alsmede de aantallen woningen waarbij uitgaven voor duurzaamheid zijn gedaan.

Tabel 4.8 De uitgaven voor onderhoud (mln euro's) en het aantal nieuwbouwwoningen met uitgaven voor duurzaamheid, door woningcorporaties, 1997 – 2003 (bron: VROM)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Onderhoud	2.437	2.521	2.811	2.855	3.065	3.317	3.254
Aantal woningen	10.570	13.107	11.924	-	6.693	6.597	4.233

- *betrekken van bewoners bij beleid en beheer*

In het BBSH zijn bepalingen opgenomen dat de woningcorporatie voor de bewoner een klachtenprocedure met een klachtencommissie heeft (artikel 16). Verder dient de woningcorporatie ten minste een maal per jaar overleg te voeren met de bewoners of hun organisatie. Ook dient de woningcorporatie de bewoners of hun orga-

voetnoot

⁴⁹ Het Ministerie van VROM acht in het Toezichtverslag Sociale Huursector 2003 de daling van de uitgaven voor onderhoud in 2003 "teleurstellend". Zonder inzicht in de kwaliteitsontwikkeling is dit oordeel voorbarig.

nisatie zodanig tijdig te informeren over een aantal belangrijke beleidsvoornemens dat de woningcorporatie rekening kan houden met de opvattingen van de bewoners (artikel 17 t/m 19). Op een enkele uitzondering na voeren de woningcorporaties in de praktijk ook gestructureerd overleg met de bewoners. Het feit dat woningcorporaties de regels naleven (rechtmatigheid) kan echter niet worden beschouwd als een prestatie die voor een beoordeling van de effectiviteit van belang is. Een beoordeling van rechtmatigheid is ten slotte geen beoordeling van effectiviteit. Voorts geven de woningcorporaties over dit verantwoordingsveld op hoeveel uitgaven ze hebben gedaan voor ondersteuning van bewonersorganisaties. Ook hier kan aan de input niet zonder meer de output (prestatie) worden afgemeten. De uitgaven voor ondersteuning van bewonersorganisaties zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.9 De uitgaven voor ondersteuning van bewonersorganisaties (mln euro's) door woningcorporaties, 1997 – 2003, (bron: VROM)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bewonersondersteuning	8,1	9,0	9,9	11,5	12,3	13,2	13,7

- *bevorderen leefbaarheid*

Een woningcorporatie dient bij te dragen aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar haar woongelegenheden zijn gelegen (artikel 12a). In het kader van het bevorderen van de leefbaarheid kan een woningcorporatie ook andere gebouwen dan woningen verwerven en exploiteren. Verder kan de woningcorporatie werkzaamheden verrichten die ten goede komen aan het woongenot en aan het verbeteren van de woonomgeving. Deze werkzaamheden dienen een directe relatie te hebben met de woningen van de woningcorporatie. Verder is het begrip 'leefbaarheid' niet nader omschreven en is in de praktijk op verschillende manieren in te vullen. Voor de prestaties die woningcorporaties op dit verantwoordingsveld leveren, zijn de bedragen beschikbaar die in het kader van de leefbaarheid zijn uitgegeven. Overigens zijn woningcorporaties niet altijd goed in staat om in de financiële administratie de uitgaven voor leefbaarheid af te zonderen van de andere uitgaven. Ook hier dus alleen gegevens over input en niet over output. Daarnaast verschaffen woningcorporaties ook informatie over het aantal gebouwen dat in het kader van de leefbaarheid is verworven. Met deze informatie over het aantal gebouwen is overigens nog geen informatie beschikbaar over de bijdrage die verwerving levert aan de leefbaarheid. De uitgaven voor leefbaarheid zijn in de volgende tabel weergegeven.

Tabel 4.10 De uitgaven voor leefbaarheid (mln euro's) door woningcorporaties, 1997 – 2003 (bron: VROM)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Leefbaarheid	77,4	85,4	145,7	157,3	161,1	157,0	127,1

- *bijdragen aan huisvesting in de zorg*

Als afzonderlijk verantwoordingsveld is in het BBSH genoemd dat woningcorporaties dienen bij te dragen aan het leveren van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven (artikel 12b). Het gaat hierbij onder meer om bouw en exploitatie van woon-zorgcomplexen en leveren van een bijdrage aan de totstandkoming van zorgarrangementen voor zelfstandige wonende huishoudens. Dit verantwoordingsveld is pas enige jaren geleden in het BBSH opgenomen om het grote belang te benadrukken dat de overheid in een verouderende samenleving toekent aan de rol van woningcorporaties bij de huisvesting van ouderen en zorgbehoevenden. De prestaties van de woningcorporaties worden vanuit verschillende invalshoeken gezien: de toename van het aantal rolstoeltoegankelijke woningen, het aantal woningen dat aan ouderen en gehandicapten is toegewezen, het aantal woningen dat voor bijzondere doelgroepen is bestemd en het aantal eenheden voor bijzondere doelgroepen in bijzondere woongebouwen. Daarnaast geven woningcorporaties op of ze bemiddelen bij het totstandkomen van een zorgarrangement. Enkele gegevens die betrekking hebben op dit verantwoordingsveld zijn in de volgende tabel opgenomen.

Tabel 4.11 Gegevens over prestaties van woningcorporaties op het terrein van 'wonen en zorg', 2002 en 2003 (bron: VROM)

	2002	2003
Aantal toegankelijke woningen	539.357	580.062
Aantal toewijzingen aan ouderen en gehandicapten	282.818	301.168
Aantal woningen voor bijzondere doelgroepen	14.065	12.781
Aantal corporaties dat bemiddelt bij zorgarrangementen	138	150

4.3.5 Resumerend

Uit het voorafgaande komt naar voren dat een beoordeling van woningcorporaties op effectiviteit (doeltreffendheid) feitelijk niet mogelijk is. Dit impliceert overigens niet dat woningcorporaties niet effectief zijn, wel dat het inzicht extern ontbreekt, onder meer ten aanzien van de wijze waarop de maatschappelijke prestaties afgestemd zijn op de maatschappelijke behoeften. Hierdoor is een beoordeling van effectiviteit niet goed mogelijk. Bij elk van de schakels in het proces om tot een oordeel over de geleverde prestaties te komen, kunnen kanttekeningen worden geplaatst. De ministeriële verantwoordelijkheid om zich een oordeel te vormen

over de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties kan als gevolg daarvan niet goed worden uitgeoefend.

Over de van de woningcorporaties *gewenste prestaties* bestaat geen duidelijk beeld. De doelstellingen zijn in algemene termen geformuleerd en missen de benodigde operationalisatie. Er zijn zes verantwoordingsvelden in het BBSH opgenomen. Hier van heeft er één betrekking op financieel continuïteit en een ander overwegend op rechtmatigheid, zodat er vier resteren om richting te geven aan de gewenste prestaties. De doelstelling om voldoende woningen te realiseren is niet in een verantwoordingsveld opgenomen. De BBSH-procedure om bij de beleidsvoorbereiding over de gewenste prestaties tot een afstemming te komen tussen de woningcorporatie en haar (lokale) buitenwereld, in het bijzonder de gemeente, functioneert niet. Slechts een minderheid van de woningcorporaties en de gemeenten maakt prestatie-afspraken. Er is in de praktijk een grote mate van vrijheid aan woningcorporaties gegeven om zelf te bepalen wat de maatschappelijk gewenste prestaties zijn. De consequentie is dat de prestaties van woningcorporaties niet goed afgestemd zijn op maatschappelijke behoeften.

Bij de uitvoering van de *voorgenomen prestaties* blijkt dat voornemens op grote schaal niet worden gerealiseerd. Het is niet duidelijk waardoor deze discrepantie wordt veroorzaakt. Externe factoren die tegenzitten bij de uitvoering van de plannen of interne tekortkomingen bij het opstellen van de plannen? Een verantwoording van de kant van de woningcorporatie over het niet realiseren van voorgenomen prestaties wordt niet gevraagd.

De beoordeling van de *gerealiseerde prestaties* beperkt zich grotendeels tot een registratie van de prestaties zelf. Sommige prestaties worden daarbij op basis van financiële input bepaald in plaats van aan prestaties gerelateerde output. Omdat de gewenste prestaties (onvoldoende) bekend zijn kunnen de gerealiseerde prestaties op basis daarvan niet worden beoordeeld. Er zijn verder ook weinig normen beschikbaar die bij een beoordeling gebruikt kunnen worden. Woningcorporaties worden door het Ministerie van VROM wel individueel beoordeeld op volkshuisvestelijke prestaties. De criteria die daarbij worden aangelegd kunnen niet anders dan erg globaal zijn en sluiten ook niet altijd aan bij de in het BBSH opgenomen verantwoordingsvelden.⁵⁰

Deze stand van zaken met betrekking tot de effectiviteit van woningcorporaties dient toch vooral te worden beschouwd als een verantwoordelijkheid van het Rijk en de gemeenten. Als de maatschappelijke doelstellingen globaal en onvolledig zijn geformuleerd en als er vervolgens geen goede procedures zijn vastgelegd waarmee

voetnoot

⁵⁰ Zo heeft het Ministerie van VROM in 2004 een index gemaakt om de best presterende woningcorporatie te kunnen aanwijzen (Ministerie van VROM, *Persbericht 16 december 2004*). Deze index is gebaseerd op de relatieve omvang van nieuwbouw, verkoop en sloop. Verkoop valt niet onder een verantwoordingsveld, al is er wel al enige tijd sprake van om de verkoop als verantwoordingsveld op te nemen in het BBSH; nieuwbouw en sloop alleen indirect voorzover daarmee de kwaliteit van de woningvoorraad wordt verbeterd. Het probleem met deze index is niet de index als zodanig, maar het feit dat de index niet aansluit bij de verantwoordingsvelden, waardoor het oordeel weinig formele betekenis heeft.

gewenste maatschappelijke prestaties bepaald kunnen worden, zullen woningcorporaties ieder op een eigen wijze beleidskeuzes maken over de te leveren prestaties. Onvrede achteraf bij anderen over de geleverde prestaties van woningcorporaties, zou zich dan vooral dienen te richten op de door de overheid bepaalde kaders waarmee richting wordt gegeven aan de te leveren prestaties.

4.4 De inzet van middelen; de efficiëntie

4.4.1 Algemeen

Woningcorporaties dienen zorg te dragen voor een sobere en doelmatige bedrijfsvoering (BBSH, artikel 24). Op deze wijze wordt in het BBSH aandacht geschonken aan het vraagstuk van de efficiëntie (doelmatigheid). Er is voldoende reden om het vraagstuk van de efficiëntie een belangrijke plaats te geven bij de beschrijving van het functioneren van woningcorporaties. Omdat woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen niet gericht zijn op het behalen van een zo hoog mogelijke winst, is er minder interne en externe druk om zo efficiënt mogelijk werkzaam te zijn. Daarnaast hebben woningcorporaties, zoals in een voorafgaande paragraaf uitgebreid is beschreven, gemiddeld genomen een robuust eigen vermogen, zodat de financiële noodzaak voor efficiëntie ook minder is. De 'tucht van de markt' werkt bij woningcorporaties onvoldoende. Het risico voor inefficiënties is dan ook groot.

Het is zinvol om twee vormen van efficiëntie te onderscheiden:⁵¹

- kostenefficiëntie;
- beleidsefficiëntie.

Bij kostenefficiëntie gaat het om de kosten (inzet van middelen) die worden gemaakt bij het leveren van een bepaalde prestatie. Er is sprake van kostenefficiëntie als de kosten per prestatie minimaal zijn. Beleidsefficiëntie heeft niet alleen betrekking op de kosten, maar ook op de keuze van de prestaties om bepaalde doelstellingen te realiseren. Er is sprake van beleidsefficiëntie als de keuze van het samenstel van prestaties en de daarbij gemaakte kosten zodanig is dat de doelstellingen met minimale kosten worden gerealiseerd. In het voorafgaande is beschreven dat bij woningcorporaties de doelstellingen onvoldoende duidelijk zijn. Dit leidt ertoe dat de beleidsefficiëntie van woningcorporaties ook niet goed kan worden bepaald. Mede op basis van een onderzoek van SEO (2002) concludeert het CPB (2002) dat meer duidelijkheid over de doelstellingen vereist is en er meer kwantitatieve gegevens beschikbaar dienen te zijn, voordat woningcorporaties op beleidsefficiëntie beoordeeld kunnen worden.

Ook inzicht in de kostenefficiëntie van woningcorporatie ontbreekt. Er is weinig onderzoek verricht naar de kostenefficiëntie van woningcorporaties. Het CFV steedt in zijn jaarlijks toezichtverslag aandacht aan de kostenontwikkeling bij wo-

voetnoot

⁵¹ Zie hiervoor bijvoorbeeld J. Hakfoort, M. van Leuvensteijn en G. Renes: *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, CPB, 2002, p. 12.

ningcorporaties en voert momenteel een onderzoek uit naar de bedrijfslasten bij een aantal geselecteerde woningcorporaties.⁵² Daarnaast biedt de Aedex index, waaraan in 2004 circa 40 woningcorporaties deelnemen, de mogelijkheid om de exploitatiekosten van de woningen onderling te vergelijken. Een belangrijke hinderpaal bij een goede analyse van de kosten is het feit dat woningcorporaties bij de jaarverslaglegging de bedrijfslasten niet op een eenduidige en inzichtelijke wijze verantwoorden. De Richtlijnen voor de jaarverslaglegging laten toe dat de bedrijfslasten op verschillende manieren in de jaarrekening worden verwerkt, waardoor onderlinge vergelijkbaarheid bemoeilijkt wordt. Verder is het bij woningcorporaties niet gebruikelijk dat de kosten worden toegerekend naar de afzonderlijke activiteiten. Zo onderscheidt het CFV als activiteiten: het beheer van de woningen, overige maatschappelijke kernactiviteiten, de projectontwikkeling en de nevenactiviteiten. Een kostentoerekening naar deze afzonderlijke activiteiten is niet beschikbaar. Zolang dit het geval is, is een beoordeling van een woningcorporatie op kostenefficiëntie niet mogelijk. Momenteel laat het CFV een onderzoek uitvoeren om een methode voor kostentoerekening te ontwikkelen. Deze methode en de daaraan te ontleenen normen en maatstaven, kunnen dan door de woningcorporatie en haar toezichthoudend orgaan worden gebruikt om inzicht te krijgen in de eigen efficiëntie.

In het vervolg van de paragraaf zal vanuit twee invalshoeken een beeld worden geschetst van de kostenontwikkeling bij woningcorporaties:

- de bedrijfslasten van het bestaande woningbezit;
- de onrendabele toppen bij de investeringen.

Ook hierbij is het voorafgaande van toepassing, namelijk dat als gevolg van het ontbreken van een kostentoerekening naar de afzonderlijke activiteiten, geen goede analyse te maken valt. De rentelasten, die niet begrepen zijn in de bedrijfslasten, blijven verder buiten beschouwing. De rentelasten zijn een zeer grote kostenpost bij woningcorporaties. Gegevens ontbreken echter om het 'treasurybeleid' van woningcorporaties te beoordelen.

4.4.2 De bedrijfslasten

Gegevens over de bedrijfslasten van woningcorporaties kunnen worden ontleend aan de jaarrekening. Via de Cijfermatige kerngegevens van het BBSH verstrekken alle woningcorporaties de jaarrekening met daarin opgenomen de bedrijfslasten. De bedrijfslasten worden hierbij uitgesplitst naar waardeveranderingen (met name afschrijvingen) van het vastgoed en de resterende bedrijfslasten. De waardeveranderingen, die niet betrekking hebben op kasstromen en boekhoudkundig van aard zijn, blijven verder buiten beschouwing. De afgelopen jaren zijn bij de woningcorporaties de resterende bedrijfslasten per woning sterk toegenomen. De volgende tabel geeft hiervan een overzicht. Met name bij de personele lasten is de stijging in de periode 2000 – 2003 met 43% groot geweest. Ook de overige bedrijfslasten zijn met 31% sterk gestegen.

voetnoot

⁵² Zie CFV: *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003*, Naarden, 2004, p. 87 – 89.

Tabel 4.12 Het verloop van de bedrijfslasten bij woningcorporaties, 2000 – 2003, 2000 = 100 (bron: CFV)

	2000	2001	2002	2003
Personele lasten	100	111	124	143
Onderhoudslasten	100	102	113	114
Overige bedrijfslasten	100	112	133	131

Deze stijging is aanmerkelijk groter geweest dan die van de huren. Het gevolg is dat een groter deel van de huren nodig is ter dekking van de bedrijfslasten. De netto-variabele lasten als percentage van de huromzet is gestegen van 45,9% in 2000 tot 53,1% in 2003.⁵³ Zoals eerder is aangegeven is niet vast te stellen of deze stijging van de bedrijfslasten het gevolg is van een minder efficiënt beheer van de woningen dan wel van een uitbreiding van de activiteiten van woningcorporaties. Dat er een uitbreiding van de activiteiten heeft plaatsgevonden is in ieder geval wel plausibel gelet op het feit dat de verantwoordingsvelden 'leefbaarheid' en 'wonen en zorg' in deze periode in het BBSH zijn opgenomen. Door het ontbreken van enige vorm van kostentoedeling is echter een nadere uitspraak niet mogelijk.

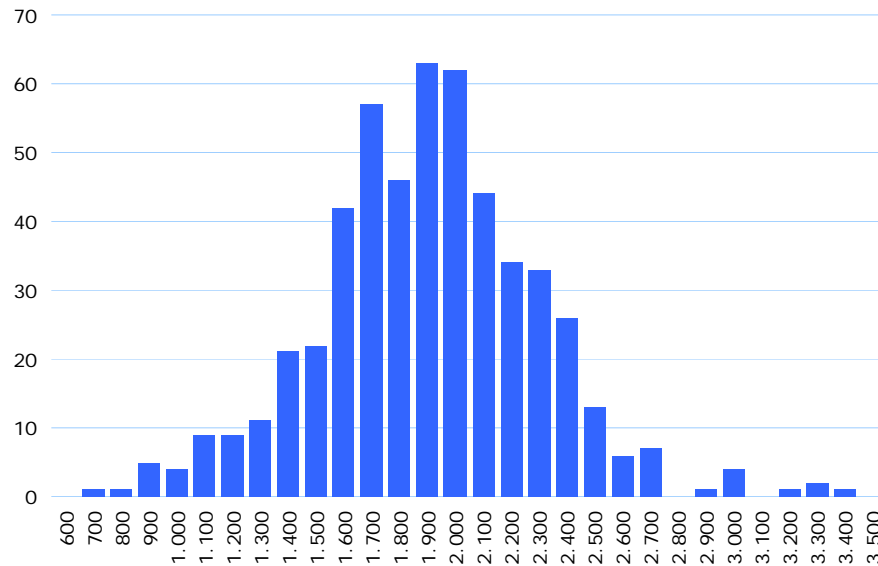
Bij de afzonderlijke woningcorporaties verschillen het niveau en de stijging van de resterende bedrijfslasten per woning in grote mate. Voor een deel worden deze verschillen veroorzaakt door het type woning dat wordt geëxploiteerd. Zo zijn de bedrijfslasten bij ouderenwoningen en jongereneenheden gemiddeld genomen fors lager dan bij de 'normale' woningen. Woningcorporaties, die relatief veel van dergelijke woningen/eenheden beheren, blijven daarom in de verdere analyses buiten beschouwing. Voor het maken van een vergelijking van de netto-variabele lasten bij de overige woningcorporaties is het gemiddelde van deze lasten over de periode 2000 – 2003 genomen. Door een periode te nemen in plaats van een afzonderlijk jaar, wordt de vergelijking in veel mindere mate beïnvloed door incidentele uitschieters.

In de periode 2000 – 2003 variëren de gemiddelde netto-variabele lasten per jaar van € 1173 per woning bij de 5% woningcorporaties met het laagste lastenniveau tot € 2908 per woning bij de 5% woningcorporaties met het hoogste lastenniveau. De 5% 'duurste' woningcorporaties zijn dus bijna drie keer zo duur als de 5% 'goedkoopste' woningcorporaties. De volgende figuur geeft de spreiding weer van de netto-variabele lasten bij de woningcorporaties.

voetnoot

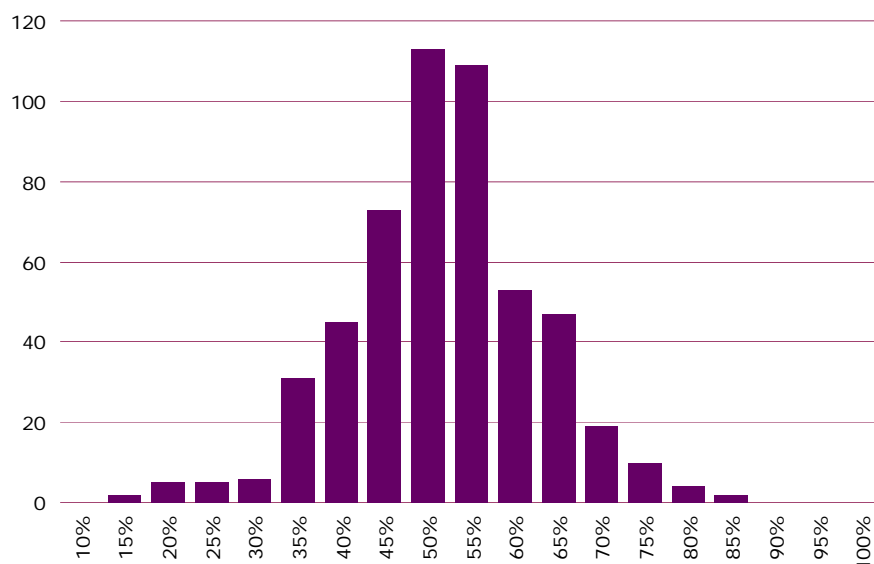
⁵³ Zie hierover CFV: *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003*, Naarden, 2004, p. 39. De netto-variabele lasten zijn gelijk aan de resterende bedrijfslasten zonder de lasten voor erfpacht minus de overige bedrijfsopbrengsten en de vergoedingen ten behoeve van de exploitatie van de woningen.

Figuur 4.5 De hoogte van de netto-variabele lasten per woning, per woningcorporatie, gemiddelde 2000 – 2003, in euro's (bron: CFV)



Ook het procentuele aandeel van de netto-exploitatiekasstroom (de huromzet minus de netto-variabele lasten) in de huromzet verschilt sterk per woningcorporatie. Dit houdt in dat het bedrag dat van de huromzet resteert, nadat de netto-variabele lasten in mindering zijn gebracht, sterk uiteenlopend is. Ook nu is weer, om geen vertekening te krijgen als gevolg van incidentele uitschieters, het gemiddelde over de periode 2000 – 2003 genomen. Het procentuele aandeel van de huurinkomsten die resteren, varieert van 24,7 % bij de 5% woningcorporaties met het laagste niveau tot 72 % bij de 5% woningcorporaties met het hoogste niveau. De ene groep van 5% woningcorporaties houdt van de huurinkomsten dus niet meer dan bijna 25% over, terwijl de andere groep van 5% woningcorporaties er in slaagt om meer dan 70% van de huurinkomsten over te houden. De volgende figuur geeft de spreiding weer van het procentuele aandeel bij de woningcorporaties.

Figuur 4.6 Het aandeel van de netto-exploitatiekasstroom in de huurzet, per woningcorporatie, gemiddelde 2000 – 2003, in procenten (bron: CFV)



De grote variatie in de netto-variabele lasten tussen woningcorporaties vraagt om een verklaring voor de verschillen tussen woningcorporaties. Liggen de oorzaken bij de externe omstandigheden of de interne bedrijfsvoering? Op basis van een bestand met gegevens per woningcorporatie is bevestigd dat er een verband is tussen de gemiddelde netto-variabele lasten per jaar per woning in de periode 2000 – 2003 enerzijds, en andere gegevens van de betreffende woningcorporatie anderzijds.⁵⁴ De resultaten zijn als volgt⁵⁵:

- er is een positief verband met de huursom per woning; elke euro die de huursom per woning hoger is, zijn de netto-variabele lasten 15 eurocent per woning hoger;
- er is ook een positief verband met de door het CFV bepaalde omvang van de vermogensovermaat; naarmate de overmaat groter is, zijn de netto-variabele lasten dat ook; per %-punt dat de vermogensovermaat hoger is, nemen de netto-variabele lasten met € 2,86 per woning toe;
- een verband met de grootte van de woningcorporatie is er slechts in beperkte mate; naarmate de woningcorporatie meer woningen in eigendom

voetnoot

⁵⁴ Het bestand is door het CFV ter beschikking gesteld voor dit onderzoek. Het CFV draagt geen verantwoordelijkheid voor de gepresenteerde resultaten.

⁵⁵ De weergegeven resultaten zijn in een meervoudig lineair regressiemodel bepaald, waardoor het effect van elke factor afzonderlijk is gecorrigeerd voor de invloed van de andere factoren.

- heeft, nemen de netto-variabele lasten toe met 0,5 eurocent per woning; schaalvoordelen zijn in ieder geval niet zichtbaar;
- er is een duidelijk verband met het feit of de woningcorporatie in de periode 2001 -2003 is gefuseerd; als dat het geval is zijn de netto-variabele lasten gemiddeld € 121 per woning hoger; het is plausibel dat deze kosten het gevolg zijn van de fusie; het is echter niet geheel uit te sluiten dat de relatie andersom ligt en dat de hogere kosten tot de fusie hebben geleid;
 - de indeling van de woningcorporaties naar stedelijkheid van het werkgebied laat ook verschillen zien; in de niet-stedelijke gebieden zijn de netto-variabele lasten het hoogst en in de hoog stedelijke gebieden het laagst; ten opzichte van de hoog stedelijke gebieden zijn de netto-variabele lasten in de niet-stedelijke gebieden gemiddeld € 144 per woning hoger;
 - ook de gemiddelde restant levensduur van de woningen heeft invloed op de hoogte van de netto-variabele lasten; bij woningcorporaties met een relatief jong woningbezit zijn de netto-variabele lasten € 173 per woning lager dan bij woningcorporaties met een relatief oud woningbezit;
 - tot slot zijn er ook grote provinciale verschillen in de hoogte van de netto-variabele lasten; in Groningen zijn de netto-variabele lasten het laagst, in Gelderland het hoogst; het verschil tussen deze twee provincies bedraagt € 377 per woning, waarbij de gemiddelde netto-variabele lasten voor alle woningcorporaties € 1933 per woning per jaar bedragen.

Een groot deel van de verschillen in de hoogte van de netto-variabele lasten is in deze analyse overigens onverklaard gebleven.⁵⁶ Deze analyse geeft dan ook geen afdoende verklaring voor het verschil in de netto-variabele lasten tussen woningcorporaties. In het voorafgaande is al aangegeven dat een goede toerekening van de bedrijfslasten naar de verschillende activiteiten van de woningcorporatie een vereiste is. Bij gebrek aan deze toerekening zijn alle bedrijfslasten aan het beheer van de woningen toegerekend. Daarnaast zouden ook meer dan nu is gedaan de uiteenlopende omstandigheden, waaronder het beheer van de woningen plaatsvindt, bij de analyse betrokken dienen te worden. Hiervoor zijn de benodigde gegevens echter niet beschikbaar. Het ontbreken van een goede verklaring voor het verschil in de netto-variabele lasten kan ook een aanwijzing zijn dat de verschillen in grote mate het gevolg zijn interne bedrijfsfactoren, wellicht de interne bedrijfscultuur. Gebrek aan goed inzicht in de oorzaken van de verschillen in netto-variabele lasten gecombineerd met de wetenschap dat op woningcorporaties geen externe druk ligt om efficiënt werkzaam te zijn, leidt ertoe dat er een stevige bewijslast bij woningcorporaties ligt om de noodzaak van relatief hoge bedrijfslasten aannemelijk te maken. Deze bewijslast ontbreekt momenteel.

voetnoot

⁵⁶ De aangepaste R-kwadraat bedraagt slechts 11%.

4.4.3 De onrendabele toppen

De investeringen en de daarmee gemoeide kosten zijn niet in de bedrijfslasten opgenomen, zoals deze in het voorafgaande zijn weergegeven. Dit geldt ook voor het deel van de kosten dat niet wordt gedekt uit de te verwachten opbrengsten van de investering: de zogenaamde onrendabele top. De afgelopen jaren zijn bij woningcorporaties de onrendabele toppen sterk gestegen. Deze onrendabele toppen worden in de jaarrekening als een kostenpost beschouwd en komen ten laste van het jaarresultaat. Er is daarom alle reden om ook bij de investeringen, c.q. de onrendabele toppen, de vraag te stellen of deze investeringen op een efficiënte wijze zijn gedaan. De beantwoording van de vraag of de investeringen efficiënt zijn, is echter zo mogelijk nog lastiger dan zij bij de bedrijfslasten al was.

Veel woningcorporaties zullen voorafgaande aan de beslissing om te investeren in de nieuwbouw of de verbetering van een huurwoning een kosten-kwaliteitstoets (laten) uitvoeren. Deze toets vormt een belangrijk middel om de kostenefficiëntie van de investering te borgen. Een algemeen en systematisch inzicht in de kostenefficiëntie bij investeringen van woningcorporaties ontbreekt evenwel. De omvang van de investeringen, onder meer uitgesplitst naar nieuwe huurwoningen en verbeteringen, is in principe bekend. Er zijn echter geen gegevens beschikbaar over de kwaliteit van de nieuwe woning, resp. de verbetering aan de woning, die met de investering is gerealiseerd. Het is daarmee niet duidelijk wat de investering heeft 'opgeleverd'. Hierdoor is het niet mogelijk om een algemeen beeld van de kostenefficiëntie bij investeringen te vormen.

De omvang van de onrendabele top biedt ook weinig houvast. De twee belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- er zijn geen uniforme uitgangspunten bij de berekening van de hoogte van de onrendabele top; elke woningcorporatie heeft de vrijheid om de onrendabele top op een eigen wijze te berekenen, waardoor de hoogte van de onrendabele top zonder informatie over daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen weinig betekenis heeft en ook tussen woningcorporaties onderling niet vergelijkbaar is;
- de wijze waarop de onrendabele top in de jaarrekening wordt verantwoord verschilt ook tussen woningcorporaties; de onrendabele top kan bijvoorbeeld geactiveerd zijn, waarmee het verlies niet zichtbaar is, gedeeld zijn met de winst bij de bouw van koopwoningen, waardoor alleen het saldo resteert, of volledig ten laste van winst- en verliesrekening zijn gebracht.⁵⁷

De conclusie is geen andere dan dat een beoordeling van de kostenefficiëntie van de investeringen van woningcorporaties in de praktijk niet mogelijk is.

voetnoot

⁵⁷ Zie hiervoor J.B. S. Conijn en M. Alles: *Financieel gedrag van woningcorporaties*, RIGO, 2002.

4.4.4 Resumerend

Er is alle reden om het functioneren van woningcorporaties ook te bezien vanuit de efficiëntie. Omdat woningcorporaties geen winstdoelstelling hebben, niet ten volle aan de ‘tucht van de markt’ onderworpen zijn, maar over het algemeen wel over een robuust eigen vermogen beschikken, kunnen inefficiënties lang gecontinueerd worden zonder dat de financiële continuïteit in gevaar komt.

Ervan uitgaande dat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en daarmee ook het efficiëntie-vraagstuk primair bij de woningcorporatie zelf ligt, is het aan de woningcorporatie om methodieken toe te passen waarmee de efficiëntie kan worden beoordeeld en indien nodig verbeterd. Veel woningcorporaties voeren een bedrijfsvergelijking uit aan de hand van de kengetallen van het CFV of van andere bedrijfstakgegevens. Deze vergelijkingen bieden echter te weinig concreet houvast, omdat een goede toedeling van de kosten naar de verschillende activiteiten ontbreekt. Bij de Aedex index is er in principe wel sprake van een toerekening van kosten aan de exploitatie van het vastgoed. Een extern oordeel over het functioneren van deze index als benchmark voor efficiëntie wordt echter bemoeilijkt, omdat er geen transparante informatie is over scores van de afzonderlijke woningcorporaties en het niet duidelijk is welke rol de uitkomsten van de index in de (verbetering van de) bedrijfsvoering vervullen.

In het BBSH is opgenomen dat woningcorporaties een sobere en doelmatige bedrijfsvoering dienen te hebben. Deze bepaling in het BBSH is een dode letter als er geen instrumenten zijn om een oordeel te kunnen vellen over de bedrijfsvoering. Het is wel een aangrijpingspunt om excessen aan te kunnen pakken, maar daartoe zou het niet beperkt moeten blijven. Hier ligt een ministeriële verantwoordelijkheid, waarvan de uitvoering pas recent ter hand is genomen met de onderzoeken van het CFV. In het voorafgaande is echter naar voren gekomen dat mede als gevolg van de wijze waarop woningcorporaties informatie over de kosten opstellen en vervolgens verstrekken, geen goed oordeel over de mate van kostenefficiëntie mogelijk is.

4.5 Tot slot

In dit hoofdstuk heeft het huidig functioneren van woningcorporaties centraal gestaan. Het is van belang om daar een goed inzicht in te hebben omdat eventuele voorstellen voor aanpassing van het werkdomein en/of het sturingsmodel mede hun basis vinden in mogelijke tekortkomingen in het huidig functioneren van woningcorporaties. Drie onderwerpen zijn hierbij aan de orde geweest, te weten de financiële positie, de effectiviteit en de efficiëntie van woningcorporaties.

Om een goed beeld te hebben van de financiële mogelijkheden van woningcorporaties om maatschappelijke prestaties te leveren is het budget bepaald dat woningcorporaties op jaarbasis beschikbaar hebben. Voor 2004 is de omvang van dit budget indicatief becijferd op € 4,6 miljard. In het recente verleden zijn woningcorporaties er niet in geslaagd om het beschikbare jaarbudget aan maatschappelijke prestaties te besteden. Dit heeft geleid tot een sterke stijging van het eigen

vermogen. Ook voor de komende jaren zou het jaarbudget wel eens te omvangrijk kunnen zijn voor een effectieve en efficiënte inzet van de beschikbare middelen. Het is overigens wel van belang te onderkennen dat de hoogte van het jaarbudget ook beïnvloed wordt door onzekere factoren zoals de hoogte van de inflatie en de kapitaalmarktrente en daardoor in de toekomst op een ander niveau kan komen te liggen.

Als vervolgens wordt bezien op welke wijze momenteel de effectiviteit van woningcorporaties kan worden beoordeeld, kunnen belangrijke leemten worden vastgesteld. Het aangrijpingspunt voor een oordeel over de effectiviteit is gelegen in de zes verantwoordingsvelden van het BBSH. Opmerkelijk is dat het bouwen van voldoende woningen geen verantwoordingsveld is. De procedure die het BBSH bevat om in het kader van de beleidsvoorbereiding voor de afzonderlijke verantwoordingsvelden de gewenste maatschappelijke prestaties af te stemmen met de gemeente, functioneert niet. Bovendien maakt tweederde van de woningcorporaties en gemeenten geen prestatie-afspraken. Vervolgens realiseren de woningcorporaties de voorgenomen prestaties meer zeer ten dele. Het is niet duidelijk waardoor voorgenomen prestaties niet worden gerealiseerd. Tot slot is de waarneming, resp. meting van de gerealiseerde prestaties gebrekkig. Verschillende prestaties worden gemeten aan de hand van de financiële input in plaats van aan de prestatie gerelateerde output. Een goed inzicht in de effectiviteit van woningcorporaties is momenteel dan ook niet mogelijk.

Over de efficiëntie van woningcorporaties bestaan twijfels. De robuuste vermogenspositie in combinatie met het ontbreken van een externe druk via de tucht van de markt of anderszins, betekent wel dat woningcorporaties een groot risico lopen dat de bedrijfsvoering (na verloop van tijd) niet efficiënt is. De afgelopen jaren zijn de bedrijfslasten van de woningcorporaties sterk gestegen. Nader onderzoek moet nog uitwijzen of deze stijging het gevolg is van inefficiënties dan wel van een uitbreiding van activiteiten. De verschillen tussen woningcorporaties in de hoogte van de netto-variabele lasten zijn wel bijzonder groot. Een deel van de verschillen is het gevolg van de omvang van de vermogensovermaat en van fusies. Een groot deel van de verschillen in de hoogte van de netto-variabele lasten is echter niet verklaard. Een goed inzicht in de efficiëntie van woningcorporaties is niet mogelijk, mede omdat in de beschikbare gegevens de bedrijfslasten niet worden toegerekend naar de afzonderlijke activiteiten van de woningcorporaties.

Dat een oordeel over effectiviteit en efficiëntie voor afzonderlijke woningcorporaties niet mogelijk is, impliceert nog niet dat woningcorporaties slecht functioneren. Dat is niet het punt. Waar het wel om gaat is dat vanuit het BBSH op z'n minst achteraf een beoordeling mogelijk zou moeten zijn. Dat is nu niet het geval. De ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het functioneren van woningcorporaties kan als gevolg hiervan niet naar behoren worden uitgeoefend.

5

Taken en sturingsinstrumenten

5.1 Inleiding

Dit onderzoek mondt uit in de beschrijving van een aantal sturingsmodellen waarmee de werkzaamheden en prestaties van woningcorporaties richting en ruimte kan worden gegeven. Bouwstenen voor de sturingsmodellen komen in dit hoofdstuk aan de orde. Het gaat dan achtereenvolgens om:

- 1 argumenten die er kunnen zijn om aan woningcorporaties als toegelaten instellingen een bijzondere publieke positie toe te kennen (5.2);
- 2 de taken van woningcorporaties (5.3) en de manier waarop ze kunnen worden afgebakend (5.4);
- 3 de instrumenten die kunnen worden ingezet om prestaties zichtbaar en stuurbaar te maken (5.5).

5.2 Woningcorporaties: in het publieke belang?

De overheid heeft een verantwoordelijkheid dat er in Nederland voldoende huisvesting is. Het wonen is een van de terreinen van overheidszorg die expliciet in de Grondwet worden genoemd. De vraag is welke rol een woningcorporatie met de bijzondere positie die zij heeft, daarbij kan vervullen. Welke publiek belang is erin gelegen dat er woningcorporaties zijn?

De overheid heeft een groot assortiment aan instrumenten om haar beleidsdoelstellingen op het terrein van wonen te realiseren. Traditionele instrumenten zijn het huurbeleid en het subsidiebeleid (objectgericht en subjectgericht), het verdeelingsbeleid, het fiscale beleid en ook het grondbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid. Er is niet bij voorbaat een noodzaak om aan dat assortiment een toelatingsbeleid toe te voegen, dat aan organisaties die op de woningmarkt actief zijn een bijzonder positie (specifieke regelgeving, eventuele faciliteiten) toekent. Ook zonder woningcorporaties is de overheid in staat om haar verantwoordelijkheid op het terrein van het wonen te nemen. Er zijn argumenten pro en contra de bijzondere positie voor woningcorporaties die achtereenvolgens de revue zullen passeren.

Woningcorporaties als beleidsinstrument

Het hoofdargument dat pleit voor een bijzondere positie voor woningcorporaties ligt in de constatering dat de woningmarkt imperfect functioneert, en dat de uitkomsten van een volledig private woningvoorziening ongewenst of onvoldoende zijn. Er kan dan een publiek belang worden gevonden in de aanwezigheid van instellingen die (op onderdelen) juist niet marktconform handelen. Die argumenten kunnen bijvoorbeeld worden toegepast op de twee hoofdtaken van woningcorporaties, het verhuren van woningen en het investeren in vastgoed:

- In het verhuurbeleid kan een marktconforme handelwijze leiden tot het uitsluiten van de 'slechte risico's', zoals huurders met een bescheiden inkomen. Zeker in een gespannen marktsituatie is het voorstelbaar dat sommige woningzoekenden aan de poort van het verhuurkantoor worden geweigerd, waar anderen worden doorgelaten (vgl. 'red lining' bij hypotheekverstrekking). Er kan dan een functie weggelegd zijn voor verhuurorganisaties die *afzien van risicoselectie*. Aan de andere kant zijn er ook andere instrumenten om risicoselectie van verhuurders te voorkomen.
- In een marktconforme handelwijze vinden investeringen in woningproductie plaats op basis van rendementsverwachtingen. Als die niet optimaal zijn (en dat is conjunctuurafhankelijk) worden ze uitgesteld. In zekere zin is dat momenteel het geval en medeverklarend voor de lage nieuwbouwproductie. Er kan dan een functie weggelegd zijn voor organisaties die niet uitsluitend op basis van rendementsverwachtingen maar juist *marktcontrair investeren*. Het is overigens paradoxaal dat woningcorporaties momenteel die gewenste rol bij de nieuwbouw van huurwoningen nog onvoldoende oppakken.

In taken als het marktcontrair investeren in nieuwbouw en wijkvernieuwing en het afzien van risicoselectie bij woningverhuur kunnen argumenten worden gevonden om woningcorporaties een bijzondere positie te geven. Aanvullende argumenten in deze redenering kunnen zijn:

- Mede doordat woningcorporaties geen winsten uit mogen keren, kunnen zij tegen een gematigd rendement werken en zijn zij in staat investeringsbeslissingen met een lange tijdshorizon te nemen. Daardoor zijn zij in hun beleid minder afhankelijk van en vatbaar voor fluctuaties in de conjunctuur en wisselingen in het politieke klimaat. Ze vervullen een stabiliserende functie.
- Beleidsdoelstellingen zijn in toenemende mate complex en meervoudig: neem de (integrale, samenhangende, fysiek/sociaal/economische) stedelijke vernieuwing als voorbeeld. Dergelijke doelstellingen zijn met het traditionele beleidsinstrumentarium (regels, subsidies) niet eenvoudig te realiseren. De aanwezigheid van woningcorporaties (vatbaar voor beïnvloeding, met parallelle of vervochten doelstellingen) kan daaraan een bijdrage leveren.

In deze redenering is de maatschappelijke handelwijze van ondernemingen aangrijpingspunt voor beleid. Dat vergt regelgeving die zich ten minste richt op de inrichting en besturing van de organisatie, de winstbestemming, de wijze waarop

het beleid tot stand komt en wordt verantwoord en door belanghouders kan worden beïnvloed.

De figuur van woningcorporaties als toegelaten instellingen kan worden gezien als een vorm van sturen via de band. De overheid zorgt voor de aanwezigheid van ondernemingen die het realiseren van maatschappelijke doelen tot hun eigen verantwoordelijkheid rekenen, en kan langs die band ook haar eigen publieke doelen realiseren.

Directe en indirecte sturing in samenhang bezien

De mogelijkheid tot sturing via de band kan niet los worden gezien van de inzet van de overige, directe sturingsinstrumenten die de overheid ter beschikking heeft. De wisselwerking ertussen is bijzonder groot. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de relatie tussen de afbouw van objectsubsiëring en de opkomst van onrendabele investeringen door woningcorporaties. Op de rijksbegroting nam het aandeel volkshuisvestingsuitgaven tussen eind jaren tachtig en eind jaren negentig zeer sterk af. In 1990 bestond 60% van de volkshuisvestingssubsidies uit objectsubsidie. Inmiddels is huursubsidie veruit het grootste artikel op de VROM-begroting. Gelijktijdig namen de onrendabele investeringen door woningcorporaties, die begin jaren negentig nog verboden waren, sterk toe.

Het publieke belang van woningcorporaties:

- ✓ *afzien van risicoselectie bij verhuur*
- ✓ *marktcontrair investeren wanneer nodig*

Beleidsvraag: bijzondere status handhaven of niet?

- ✓ *zo ja, dan ten minste ordeningsregels*
(borgen maatschappelijke doelen/belangen/afwegingen)
- ✓ *zo nee, dan richting 'privatiseren of verstatelijken'*
- ✓ *en versterking directe sturingsinstrumenten nodig*

Het zoeken naar een balans tussen directe sturing en sturing via de band heeft enerzijds een politieke dimensie (opvattingen over de rol van de overheid, het maatschappelijk middenveld en private ondernemingen) maar is anderzijds zeker ook een kosten/batenafweging.

Geen bijzondere positie voor woningcorporaties

Zouden we niet zonder woningcorporaties kunnen? Die vraag verdient precisering. Er zijn verschillende wegen denkbaar om de bijzondere positie van woningcorporaties te beëindigen. Denkbaar is dat de publiekrechtelijke relatie tussen overheid en woningcorporaties, gebaseerd op de toelating conform artikel 70 van de Woningwet en nader uitgewerkt in het BBSH, wordt losgelaten. In essentie betekent dit dat de bestemmingsplicht van het vermogen, de hoeksteen van het huidige corporatieregime, niet meer publiekrechtelijk is verankerd. De statuten van de woningcorporatie zijn dan richting bepalend. Aangezien de huidige publiekrechtelijke toetsing

van een statutenwijziging dan ook is vervallen, zullen de woningcorporatie meer vrijheid hebben om de statuten aan te passen. De woningcorporatie is dan zelfstandig, autonoom om zelf de bestemming van het vermogen te bepalen: van bestemmingsplicht naar bestemmingsrecht. Het loslaten van de bestemmingsplicht van het vermogen in de corporatiesector zal de problemen die in het vorige hoofdstuk zijn geschetst echter naar alle waarschijnlijkheid verder vergroten. Het feit dat de omvangrijke opbrengsten van het eigen vermogen vrij beschikbaar zijn zonder dat de ‘tucht van de markt’ werkt, zal de effectiviteit en de efficiëntie van de woningcorporaties niet ten goede komen.

Een andere weg om de bijzondere positie van de woningcorporaties te beëindigen is die waarbij woningcorporaties tegen een afkoopsom in de gelegenheid worden gesteld om het bestel te verlaten; de ‘opting out’ variant. De afkoopsom is de prijs die wordt betaald voor het beëindigen van de bestemmingsplicht. Deze variant is enige jaren geleden uitvoerig in discussie geweest.⁵⁸ Voor zowel overheid als woningcorporatie heeft het ‘opting out’ scenario aantrekkelijke kanten. De overheid verkrijgt op een nog nader te bepalen wijze een afkoopsom voor het uittreden van de woningcorporaties. Met deze afkoopsom heeft de overheid de financiële middelen om haar publieke doelstellingen op een andere wijze te realiseren. Zo kan de uitgetreden woningcorporatie met subsidies verleid worden om de gewenste prestaties te leveren. Voor de woningcorporaties kan uittreden aantrekkelijk zijn om daarmee verlost te worden van de publiekrechtelijke beklemming en als reguliere marktpartij verder door het leven te gaan. Aandeelhouders zullen zich aandienen die het eigendom van de woningcorporatie verwerven via het betalen van de afkoopsom. De uitgetreden woningcorporatie zal, gelijk andere vastgoedondernemingen, rendementsgedreven haar beleid voeren. Bij de sturingsmodellen gericht op het realiseren van efficiëntie komt deze variant nog verder aan bod.

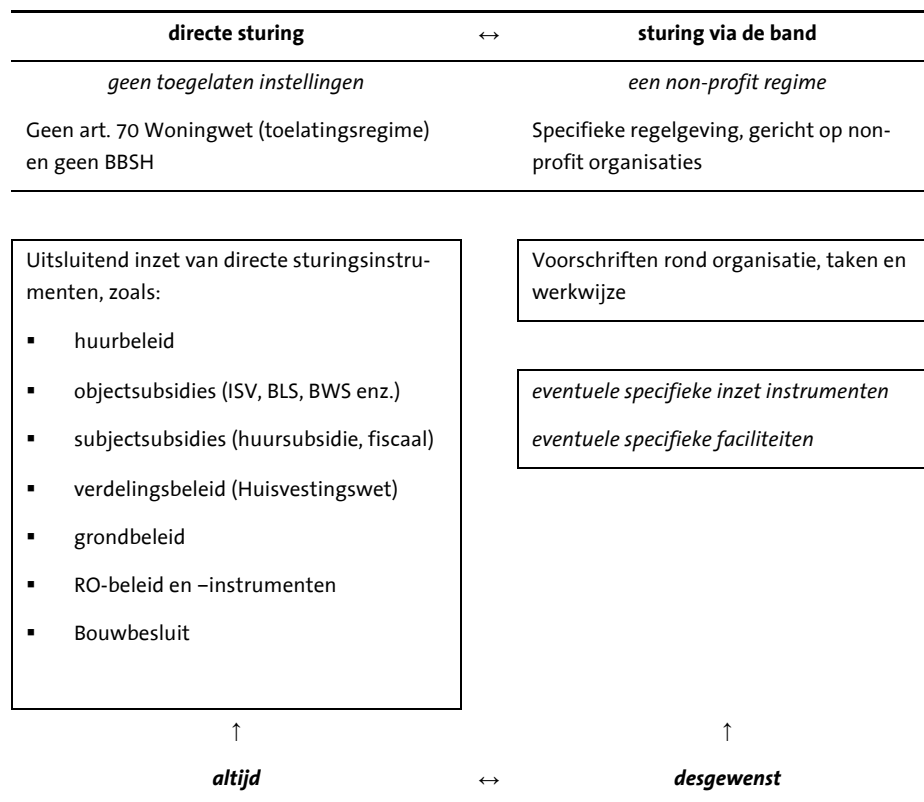
Resumerend

De overheid kan de realisatie van haar doel op diverse manieren vormgeven. Er is niet bij voorbaat al noodzaak tot het voorzien in ondernemingen met een bijzondere publiekrechtelijke positie, zoals woningcorporaties die hebben. De overheid kan op zich volstaan met het inzetten van haar traditionele directe sturingsinstrumenten (zoals wetten, voorschriften, subsidies).

Een argumentatie om aan woningcorporaties een bijzondere status toe te kennen, kan liggen in de op onderdelen niet-marktconforme handelwijze die van deze organisaties wordt verwacht. Immers, als ze net zo opereren als private ondernemingen, is er geen reden voor een bijzondere positie. Het marktcontrair investeren in nieuwbouw en stedelijke vernieuwing en het afzien van risicoselectie bij verhuur kunnen overwegingen zijn die ertoe leiden dat aan woningcorporaties een bijzondere positie wordt toegekend.

voetnoot

⁵⁸ Zie J. Hakfoort, M. van Leuvensteijn en G. Renes: *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, CPB (2002), en J.B.S. Conijn, P. Eichholtz, J. Hakfoort en C. Koedijk: “Transparantie en concurrentie nodig”, *Economisch-Statistische Berichten*, 30 mei 2002.



De relatie overheid - woningcorporaties kan niet los worden gezien van de inrichting van de overige beleidsinstrumenten. Er is een sterke wisselwerking. Hoe succesvoller de sturing via de band van de woningcorporaties verloopt, hoe minder intensief de andere instrumenten behoeven te worden ingezet. Deze balans kent zowel een politieke afweging als een kosten/batenafweging.

Directe sturingsinstrumenten als subsidieverlening kunnen snel worden bijgesteld, en lenen zich daarom goed voor de realisatie van (wisselende of politieke) beleidsdoelen. Sturing via de band verloopt op grotere afstand en veronderstelt ook een grotere continuïteit van overheidsbeleid. Dat verdraagt zich op zich goed met de borging van publieke belangen (abstract, minder tijdgebonden).

De politieke keuze om al dan niet via de band van toegelaten instellingen te willen sturen is een cruciale. Is het antwoord ja, dan ligt er de vraag hoe het werkdomein van deze instellingen kan worden afgebakend.

5.3 Het werkdomein

5.3.1 Verbreding én vervaging

In de afgelopen twee decennia is de woning voor velen steeds meer een positioneel goed geworden: men kan en wil zich ermee onderscheiden. Bezien vanuit de woonconsument richt de woningvraag zich niet meer op een dak boven het hoofd maar

op een specifieke woning in een specifieke buurt. Deze ontwikkeling is in het beleid van overheden en woningaanbieders overgenomen. Daarin wordt nauwelijks meer van volkshuisvesting maar van ‘wonen’ gesproken en worden zowel vraag als aanbod steeds minder in fysieke woningkenmerken uitgedrukt. Tegenwoordig gaat het over leefstijlen en woonmilieus.

Deze andere inkleuring staat op zichzelf niet ter discussie maar heeft wel gevolgen voor de vraag wat als publiek belang kan worden aangemerkt en wat de publieke taken van woningcorporaties zouden zijn. In de eerste plaats is daar de constatering dat wanneer vraag en aanbod steeds breder worden gedefinieerd, de werkzaamheden van woningcorporaties die verbreding zullen volgen. In het verlengde daarvan wordt echter minder duidelijk wat we nog onder publieke belangen moeten verstaan. Krotopruijing: ja. Maar wat te denken van het verruimen van het aanbod aan centrumstedelijke voorzieningsmilieus voor dynamisch individualisten? Verbreding is tegelijk vervaging.

Publieke belangen

Op zoek naar een aanduiding van het publieke belang op het terrein van wonen is een aantal constanten evenwel te herkennen. Zo wordt al van oudsher als publiek belang aangemerkt:

- de zorg voor voldoende, goede, veilige en betaalbare woningen.

Die vaste waarden zijn in de loop van de jaren in verschillende bewoordingen aangeduid, onder meer in de vorm van de trits ‘beschikbaarheid, betaalbaarheid en bereikbaarheid’. In de recente periode zijn deze publieke doelen niet wezenlijk veranderd; wel lijken ze breder te worden geïnterpreteerd. Dat gebeurt vooral door te benadrukken dat het publieke belang:

- niet uitsluitend de technische en gebruikskwaliteit van woningen omvat maar ook de *duurzaamheid* van wijk en woonomgeving;
- ook de *keuzevrijheid* van mensen op de woningmarkt omvat, evenals het *voorkomen van uitsluiting* en het *bevorderen van samenhang*.

Deze meer recente omschrijvingen van het publieke belang verwijzen nadrukkelijk naar doelen die in het algemeen ofwel maatschappelijk belang zijn, maar die op een vrije markt onvoldoende worden behartigd.

Kerntaken: op hoofdlijnen eigenlijk wel duidelijk?

De kerntaken van woningcorporaties worden weliswaar in verschillende maar niet al te zeer uiteenlopende bewoordingen geformuleerd. Vaste waarden daarin zijn:

- het bouwen, beheren en verhuren van goede en betaalbare woningen;
- het huisvesten van doelgroepen, waaronder in ieder geval mensen met een bescheiden inkomen.

Deze kerntaken van woningcorporaties lijken in de praktijk gaandeweg breder geïnterpreteerd te worden. Illustratief voor die beweging is de omschrijving uit de nota *Mensen, Wensen, Wonen*:

- de zorg voor huisvesting van mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt, en in relatie daarmee:
- het bijdragen aan de duurzaamheid en leefkwaliteit van woongebieden.

In de omschrijving wordt het bijdragen aan de duurzaamheid en leefkwaliteit expliciet als een kerntaak aangemerkt, echter onder de voorwaarde dat er op dat front een relatie ligt met de huisvestingskerntaak.

In het debat over de positie van woningcorporaties lijken kerntaken als het huisvesten van doelgroepen en het bijdragen aan de woon- en leefkwaliteit van buurt en wijk weinig discussie op te leveren. De vraag lijkt veeleer: mogen of moeten we meer van woningcorporaties verwachten?

5.3.2 Ontwikkelingsrichtingen op hoofdlijnen.

Op hoofdlijnen zijn er zes ontwikkelingsrichtingen voor de inhoudelijke positionering van woningcorporaties denkbaar. Ze verschillen naar inhoud en reikwijdte, maar hebben met elkaar gemeen dat ze op uiteenlopende wijze een aan het publieke belang ontleende verantwoordelijkheid aan woningcorporaties toebedenken:

1. Huisvesters van doelgroepen. In deze lijn is het publieke takenpakket beperkt tot het huisvesten van groepen die op de vrije woningmarkt onvoldoende worden bediend, zoals dak- en thuislozen, mensen uit een psychiatrische instelling of een opvanghuis, mensen met een laag inkomen, mensen die een aangepaste woning nodig hebben, statushouders en studenten. De werkzaamheden beperken zich tot het ontwikkelen en aanbieden van de (betaalbare en/of bijzondere) woningen die daarvoor nodig zijn. Verder strekken de mogelijkheden én verantwoordelijkheden van de instellingen niet. In deze ontwikkelingsrichting hebben woningcorporaties een vangnetfunctie.
2. Volkshuisvesters. In deze lijn is het takenpakket niet beperkt tot de huisvesting van doelgroepen, maar is de verantwoordelijkheid breder. Het publieke belang ligt daarbij in de constatering dat een vrije marktwerking kwantitatief en kwalitatief tot onvoldoende aanbod leidt. Het verhogen van de nieuwbouwproductie en het investeren in (product en stedelijke) vernieuwing zijn dan publieke doelen waarop woningcorporaties kunnen worden aangesproken. In deze lijn huisvesten woningcorporaties 'brede lagen der bevolking'.
3. Waarborgers van de betaalbaarheid. In deze lijn beschouwen woningcorporaties zich direct verantwoordelijk voor het feit dat het wonen voor lagere inkomensgroepen betaalbaar is. Bij de hogere inkomens wordt het huurniveau verhoogd. De aldus ter beschikking komende middelen worden vervolgens ingezet om de betaalbaarheid voor de lagere inkomens te verbeteren. Er ontstaan inkomenshuren. Deze verantwoordelijkheid zal er (op termijn) toe leiden dat de huursubsidie overgeheveld wordt naar de woningcorporaties.
4. Beheerders van maatschappelijk vastgoed. In deze lijn concentreert het takenpakket zich op de ontwikkeling en exploitatie van vastgoed, echter niet beperkt tot woningen. Vastgoed met een maatschappelijke functie (zorggebouwen als

verpleeg- en verzorgingshuizen, onderwijs- en welzijnsinstellingen) behoort daar ook toe. Nu vaak in eigendom van instellingen die het beheer ervan niet als hun kerntaak zien, vaak met aanzienlijke kwaliteitsachterstanden en exploitatieproblemen. Hier ligt nog een aanmerkelijke vernieuwingsopgave. In deze lijn is het ontwikkelen en beheren van maatschappelijk vastgoed de kerntaak van woningcorporaties.

5. Leveranciers van woon-, zorg- en welzijnsdiensten. In deze lijn is het takenpakket niet beperkt tot het vastgoed, maar kan de corporatie ook zorg- en welzijnsdiensten leveren. Een aangepaste woning én een verpleegkundige; een maatschappelijk werker die intervenueert bij spanningen in de buurt. Dit vergt een aanzienlijke verruiming van de toegestane werkzaamheden en middeleninzet.
6. Gebiedsontwikkelaars en –beheerders. In deze lijn wordt het takenpakket (inclusief de aanwending van middelen) verruimd met taken die nu tot het gemeentelijke domein behoren. Investeren in de publieke ruimte. In essentie een gemeentelijke verantwoordelijkheid, tegelijk ligt daar vaak een bekostigingsvraagstuk met een ‘schrale’, te lage kwaliteit van de openbare ruimte als gevolg. De woningcorporatie wordt, per saldo, verantwoordelijk voor het integrale beheer van een woongebied.

Elk van deze hoofdrichtingen geeft een andere invulling aan de door woningcorporaties te behartigen publieke belangen en kan niet los worden gezien van de bestemmingsplicht die op de middelen rust. Een verruiming van het werkdomein is immers in feite een verruiming van de bestemmingsrichtingen voor het maatschappelijk gebonden vermogen.

Beoordeling

Een beoordeling van de vijf hoofdrichtingen vereist specifieke beoordelingscriteria. Hierbij zullen de volgende drie criteria worden toegepast:

- benutting van het beschikbare budget;
- ‘level playing field’;
- competentie van de woningcorporatie.

Het eerste criterium verwijst naar de analyses in hoofdstuk 3, waarin de omvang van het beschikbare budget van woningcorporaties aan de orde is geweest. Daaruit kwam naar voren dat de omvang van dit budget vermoedelijk ruimte open laat voor nieuwe bestemmingsrichtingen, buiten het huidige werkdomein. Wanneer de taken beperkt blijven tot die van het huidige werkdomein zal het eigen vermogen vermoedelijk verder stijgen. Afroaming van het vermogen ligt dan in het verschiet. Deze afroaming kan verschillende vormen aannemen. Het meebetalen aan, resp. op termijn volledig betalen van de huursubsidie, is een voorbeeld van het afroamen van het corporatievermogen.

Het tweede criterium heeft betrekking op de relatie met reguliere marktpartijen. Wanneer woningcorporaties zich buiten het publieke taakdomein begeven op het terrein waarop reguliere marktpartijen actief zijn, ontstaan al snel ongelijke con-

currentieverhoudingen. Deze zijn niet alleen het gevolg van de faciliteiten waarover woningcorporaties beschikken, maar ook en vooral van het feit dat woningcorporaties over (omvangrijke) eigen vermogens beschikken zonder rendementseis. Dit stelt woningcorporaties in de gelegenheid marktcontrair te handelen. Ook vanuit de Europese regelgeving is het van belang oneerlijke concurrentie te vermijden. Tot slot is het ook van belang te bezien hoe de ontwikkelingsrichting zich verhoudt tot de competentie van de huidige woningcorporatie. Deze competentie is niet statisch; nieuwe competenties kunnen worden verworven. Echter, het oppakken van nieuwe activiteiten, die op (enige) afstand staan van de huidige activiteiten stelt de woningcorporatie wel voor nieuwe opgaven. Een aspect dat hierbij ook van belang is, is de onderlinge samenhang van activiteiten.

Over de aangegeven zes hoofdrichtingen kan het volgende worden opgemerkt:

1. De eerste richting omvat een taakreductie: louter huisvesting van doelgroepen van beleid. Het doorvoeren van deze richting zou impliceren dat de woningcorporatie een deel van haar activiteiten zou dienen af te stoten, namelijk dat deel waarin ook reguliere marktpartijen zouden kunnen voorzien. Een sociaal huisvestingsbedrijf resteert dan voor uitvoering van de kerntaken, waarbij de overige delen worden verkocht. Deze richting zal als gevolg van de verkoop van een deel van de activiteiten, zo mag worden verwacht, tot een versterking van het eigen vermogen van woningcorporaties leiden. Dit is dan ook de richting waarin relatief veel afgeroomd zou kunnen worden.
2. De tweede richting behelst in feite continuering van het huidige werkdomein. Gelet op de omvang van het beschikbare budget is er dan naar alle waarschijnlijkheid ruimte voor medebekostiging van andere taken, echter zonder deze zelf uit te voeren. Dat is de weg die in de praktijk nu ook bewandeld lijkt te worden in de vorm van medebekostiging van de huursubsidie-uitgaven op de rijksbegroting. Voor de huidige problemen met het 'level playing field' dienen dan andere oplossingen te worden gevonden. Op het ogenblik worden deze gezocht in het afsplitsen van de commerciële activiteiten in een dochtermaatschappij. Het is overigens de vraag of hiermee het probleem wordt opgelost omdat de dochtermaatschappij door de woningcorporatie zal worden aangestuurd.
3. De derde richting sluit aan bij de huidige taak van woningcorporaties om betaalbare huisvesting aan te bieden. De betaalbaarheid wordt niet meer gerealiseerd via het algehele huurniveau, maar specifiek afgestemd op het inkomenspositie van de huurder. Hiermee wordt de woningcorporatie onderdeel van het inkomensbeleid van de overheid. Het is immers te verwachten dat bij deze taakinfilling de lasten van de huursubsidie volledig naar de corporaties zullen worden overgeheveld. De normen voor de betaalbaarheid zullen echter door de overheid bepaald blijven worden vanwege de relatie met het inkomensbeleid en vanwege de gewenste rechtsgelijkheid tussen huurders. Deze richting biedt een effectieve manier om het beschikbare budget te benutten. Het afromen van het vermogen is in deze richting verheven tot taakinfilling.

4. De vierde richting omvat verruiming van het werkdomein langs een lijn die bij de huidige competentie past: vastgoedgerelateerd. In andere maatschappelijke sectoren (zorg, onderwijs) is er zeker behoefte aan professionele maar niet primair op financieel rendement georiënteerde investeerders in en beheerders van vastgoed. Verbreding van het werkdomein in deze richting zou een vrij 'natuurlijke' ontwikkelingslijn kunnen zijn. Hiermee is ook besteding van het beschikbare budget mogelijk, waardoor afoming minder aan de orde is. Het probleem van het 'level playing field' zal zo laat het zich aanzien niet verder worden vergroot.
5. De vijfde richting kijkt af van de relatie met het vastgoed, en rekt ook bijvoorbeeld het daadwerkelijk verlenen van zorg tot het werkdomein. Hoewel de behoefte aan financiële middelen in de domeinen zorg en welzijn zeker aanwezig is, roept het verruimen van de bestemmingsmogelijkheden van de corporatiemiddelen in die richting evenwel vraagtekens op. Vermoedelijk doen zich nieuwe en complexe afbakeningskwesaties voor, omdat de bekostiging van deze activiteiten elders veelal uit premies plaatsvindt. Een besteding van het beschikbare budget is langs deze lijnen wel goed mogelijk.
6. De zesde richting, integrale gebiedsontwikkeling, kent vergelijkbare vraagtekens. Verruiming van de middelenbestemming in de richting van openbare ruimte en infrastructuur is enerzijds aantrekkelijk. Veel gemeenten kampen, bijvoorbeeld bij herstructureringsopgaven, immers met beperkte middelen. Daar staat ook hier echter de huidige bekostigingswijze, uit gemeentelijke middelen, tegenover. Verruiming van de inzet van corporatiemiddelen tot dit domein vergt dan een oplossing voor een principiële vraagstuk: de verhouding tussen wat uit de opbrengsten van het corporatievermogen versus uit de belastingopbrengsten mag worden bekostigd.

Een keuze uit deze zes ontwikkelingsrichtingen is een politieke keuze. Het gaat om de vraag wat de publieke taken zijn. In de terminologie van het WRR-rapport 'Borgen van publiek belang' (1999) betreft dit de 'wat-vraag' waarvan de beantwoording aan de politiek is voorbehouden. Het antwoord heeft vervolgens ook consequenties voor de bestemming van het maatschappelijk gebonden vermogen. Hierbij is ook van belang hoe over de wenselijkheid en de mogelijkheid van afoming van het corporatievermogen wordt gedacht. Als afoming niet voorop staat, maar wel een maatschappelijk effectieve inzet van het beschikbare budget, zou op basis van de drie beoordelingscriteria de ontwikkelingsrichting van verbreding langs de lijnen van het vastgoed van andere maatschappelijke sectoren in de rede liggen.

5.4 Afbakening

Vier deelvragen

Bij de afbakening van het aan woningcorporaties toegedachte werkdomein zijn vier deelvragen van belang:

1. Welke werkzaamheden zijn toegestaan ('mogen')?

2. Voor welke werkzaamheden mogen de beschikbare middelen en faciliteiten worden aangewend ('bestemmen')?
3. Welke doelen moeten met het verrichten van de werkzaamheden in ieder geval worden gerealiseerd ('moeten')?
4. Aan welke overige doelen kunnen de werkzaamheden bijdragen ('kunnen')?

De deelvragen 1 en 2 zijn nauw aan elkaar verwant. Deelvraag 1 perkt het werkdomein in laatste instantie af; deelvraag 2 vormt hiervan een verbijzondering. Ter illustratie daarvan: dat een werkzaamheid als het bouwen van woningen is toegestaan is bij voorbaat helder. Variatie is evenwel mogelijk in de vraag of de investeringscapaciteit en eventuele faciliteiten (WSW-borging bijvoorbeeld) ook mogen worden aangewend voor de bouw van dure huurwoningen.

De deelvragen 3 en 4 gaan beide over de resultaten, de beleidsdoelstellingen die met het corporatiewerk worden gerealiseerd. In de publiekrechtelijke relatie tussen overheid en instellingen gaat het hier om publieke belangen, die door middel van de werkzaamheden van woningcorporaties worden behartigd. Voorbeelden hiervan zijn, in een strakke interpretatie, het huisvesten van doelgroepen die op een vrije markt onvoldoende worden bediend tot, in een ruime interpretatie, het bevorderen van integratie tussen bevolkinggroepen. Ook dat is immers een maatschappelijk belang dat in een vrije marktwerking niet vanzelf tot stand komt.

De relatie tussen de vier deelvragen is uiteraard groot. Zo vergt een ruime interpretatie van de door woningcorporaties te behartigen publieke belangen eveneens een ruime interpretatie van de toegestane werkzaamheden, inclusief de middeleninzet. Een eerste scheidslijn kan evenwel worden aangebracht:

- de punten 1 en 2, die verwijzen naar de afbakening van het werkdomein, lenen zich niet voor regeling op lokaal niveau. Vastlegging in of bij wet ligt hier in de rede;
- de invulling van de punten 3 en 4, die verwijzen naar de inhoudelijke prestaties, lenen zich bij uitstek voor een nadere invulling op lokaal niveau. Dat vergt een rol en positie voor de gemeente, die op lokaal niveau kan beoordelen wat aldaar in het publieke belang is, en desgewenst voor andere partijen die een belang hebben bij de prestaties van woningcorporaties (belanghouders).

5.4.1 **Uitwerkingstechnieken**

Er zijn drie technieken om het gedachte pakket aan taken en verantwoordelijkheden in beleid en regelgeving te vertalen: (1) begrenzen, (2) benoemen, (3) ordenen.

Begrenzen: afbakening van het werkdomein

De eerste techniek omvat een afbakening van het werkdomein, die in rechtmatigheidscriteria wordt vastgelegd en als zodanig ook onderdeel uitmaakt van toezicht en handhaving door de overheid.

- In dit model worden allereerst de toegestane werkzaamheden van woningcorporaties afgebakend: welke activiteiten mogen ze wel/niet verrichten. In een smalle taakafbakening worden de werkzaamheden begrensd tot activiteiten die direct te maken hebben met de huisvesting van

die direct te maken hebben met de huisvesting van doelgroepen die op de vrije woningmarkt in onvoldoende mate zouden worden bediend. In een ruimere afbakening kunnen daar andere werkzaamheden aan worden toegevoegd.

Wat betreft toezicht en handhaving is de wijze waarop de afbakening in regelgeving wordt geformuleerd van belang. Bij een smalle taakafbakening is een limitatieve opsomming van de toegestane werkzaamheden voorstelbaar. Naarmate het werkdomein wordt verbreed, is zo'n limitatieve opsomming steeds problematischer.

Benoemen: precisering van resultaten en prestaties

De tweede techniek omvat een precisering van de inhoudelijke prestaties die van de sector en/of de instellingen worden verwacht.

Deze techniek heeft op het eerste oog de charme van de eenvoud: benoem zo precies mogelijk welke prestaties woningcorporaties (individueel en/of gezamenlijk) moeten leveren, zodat helder is wanneer ze bereikt worden. Eerste aandachtspunten zijn evenwel dat precisering van de gevraagde prestaties vergt dat de overheid tot een dergelijke precisering in staat is, waarbij de overheid ook medeverantwoordelijk kan raken voor de realisatie ervan. Een scherpere aanduiding van de prestaties die de overheid, uit een oogpunt van publiek belang, van woningcorporaties verwacht is op zichzelf wenselijk. Duidelijk moet dan echter ook zijn wat de status van die aanduiding is. Zijn het prestatie-eisen, waarvan de nakoming onderwerp van toezicht en handhaving is? Zijn het aandachtspunten, over de uitwerking waarvan de woningcorporatie achteraf publieke verantwoording aflegt?

Prestaties en resultaten zijn er in vele soorten en maten:

- diensten en producten die aan individuele consumenten worden geleverd;
- diensten en producten die aan maatschappelijke instellingen worden geleverd;
- activiteiten en investeringen die bijdragen aan de kwaliteit van een gebied;
- activiteiten die bijdragen aan het functioneren van de samenleving.

Een invalshoek kan hier zijn dat elke prestatie wordt geleverd aan een afnemer. De woningcorporatie heeft dan tenminste relaties met woningzoekenden en bewoners, met collectieve klanten (bewonerscommissies, huurdersorganisaties), met maatschappelijke organisaties (opvanginstellingen bijvoorbeeld) en met diverse overheden (met name Rijk en gemeenten). In de relatie met Rijk en gemeenten is dan een toespitsing nodig wat betreft de prestaties die de woningcorporatie als 'leverancier' van publieke prestaties levert aan Rijk en gemeenten als 'afnemers'.

Ordenen: structurering van besluitvorming en betrekkingen

De derde techniek richt zich op structurering van de wijze waarop het corporatiebeleid tot stand komt, hetgeen dan vervolgens uitmondt in concrete prestaties.

In dit model worden voorschriften geformuleerd over de wijze waarop de corporatie haar organisatie inricht en haar beleid ontwikkelt en verantwoordt. Die voorschriften waarborgen dat woningcorporaties zich anders gedragen dan private ondernemingen, en in hun werkzaamheden publieke en maatschappelijke belan-

gen voorop stellen. Proceswaarborgen zorgen voor beïnvloedingsmogelijkheden voor belanghouders als huurdersorganisaties, maatschappelijke instellingen en overheden. Dit geheel zorgt ervoor dat woningcorporaties niet alleen naar de markt (of naar zichzelf) maar ook naar ‘de maatschappij’ luisteren.

Bij het uitwerken van deze techniek kan het nuttig zijn een onderscheid te maken tussen de verschillende rollen die de spelers vervullen. Zo heeft het Rijk:

- in ieder geval een rol bij het formuleren van de kaderstellende regelgeving waarbinnen woningcorporaties functioneren;
- een rol als handhaver van diezelfde regelgeving;
- een rol als beleidsmaker, die een relatie met de woningcorporatiesector onderhoudt waarbinnen zij haar eigen beleidsdoelstellingen tracht te realiseren.

De relatie tussen Rijk en woningcorporaties hoeft zeker niet in elke rol dezelfde te zijn. Zo ligt het in de rede dat de kaderstellende regelgeving ten aanzien van woningcorporaties een duurzaam karakter heeft terwijl de beleidsdoelen die hetzelfde Rijk via de band van de corporatie wil bereiken juist tijdgebonden en conflicterend kunnen zijn.

5.4.2 Samenhang tussen de technieken

De drie technieken sluiten elkaar niet uit; er bestaat een samenhang tussen. Dat geldt in het bijzonder tussen (1) de begrenzing van het werkdomein en (2) de benoeming van prestaties. De overheid kan kiezen voor een lichte vorm van domeinbegrenzing als via (3) de techniek van ordenende voorschriften publieke belangen voldoende worden gewaarborgd. Het omgekeerde is ook denkbaar: harde prestatiecontracten over de output, maar afzien van een begrenzing van het werkdomein.

Naarmate ordenende voorschriften beter waarborgen dat de corporatie in het publieke belang werkt, neemt de noodzaak om van rijkswege het werkdomein strak te reguleren en de gewenste prestaties exact te formuleren af. In een uiterste variant ontstaan zelfregulerende ondernemingen, werkzaam in het publieke belang. Naarmate taken en verantwoordelijkheden sterker worden ‘begrensd en benoemd’, neemt ook de verantwoordelijkheid van de instellingen zelf om de bijdrage aan de maatschappelijke taak vorm te geven af. In het uiterste geval worden het taakinstellingen die slechts bij mandaat van en in opdracht van de overheid werken.

5.5 De instrumentering

5.5.1 Instrumenten in soorten en maten

Al eerder kwam naar voren dat de overheid de beschikking heeft over een repertoire aan instrumenten om haar volkshuisvestingsdoelen te realiseren. Directe sturingsinstrumenten (zoals de toekenning van subsidies), zachte instrumenten (zoals overleg en overreding) en de bijzondere figuur van een toelatingsregime, waarin maatschappelijke ondernemingen parallelle doelen aan die van de overheid kennen.

Hoe nu te bevorderen dat deze instellingen prestaties leveren die in het publieke belang én van een zo hoog mogelijk niveau zijn? De instrumentenmix is hier veelzijdig, en omvat onder meer instrumenten die:

- woningcorporaties *prikkelen en uitdagen*, gericht op een actieve aanwending van het maatschappelijk gebonden vermogen;
- sturen op *normen en waarden*, en die ervoor zorgen dat de maatschappelijke doelstellingen voorop blijven staan;
- zorgen voor *checks and balances*, voor evenwicht in de belangen die woningcorporaties af moet wegen.

Bezien vanuit de rijksoverheid zijn diverse instrumenten voorhanden (of voorstelbaar) die van invloed zijn op de handelingsruimte én handelingsmotieven van woningcorporaties. Steeds zal gelden dat het succes van de instrumentenmix uiteindelijk ligt in de vraag of de woningcorporatie en de sector prestaties leveren die als maatschappelijk relevant worden herkend en gewaardeerd.

5.5.2 **Presteren naar vermogen en het vermogen om te presteren**

De systematische meting en beoordeling van maatschappelijke prestaties van woningcorporaties is een nog grotendeels onontgonnen gebied. De crux zit hierbij zowel in de term prestaties zelf als in de vraag wie er de meetlat langs legt.

Prestaties zijn geen eenduidig begrip. Zo kan men er de directe output van de werkzaamheden onder verstaan (het aantal gebouwde woningen) maar ook het effect ofwel de outcome daarvan (buurtbewoners voelen zich veiliger). Zicht op de output is er: de aantallen gebouwde woningen, gehuisveste mensen. Soms blijft de informatie beperkt tot gegevens over de input: uitgaven aan onderhoud. De vraag lijkt vooral hoe ze op de juiste waarde geschat kunnen worden.

Algemeen worden de dimensies effectiviteit en efficiëntie – de mate van doeltreffendheid en de doelmatigheid - als beoordelingscriteria voor het prestatieniveau gehanteerd. Die kunnen op hun beurt echter niet los worden gezien van de middelen die de woningcorporatie ter beschikking heeft: voor de een reikt de polsstok verder dan voor de ander. Daarnaast is ook de wijze waarop de prestaties tot stand komen, de wijze waarop de ‘buitenwereld’ erbij wordt betrokken, van belang. Dit verwijst naar legitimiteit. Dit leidt tot een indeling van de instrumenten naar vier invalshoeken:

- instrumenten die inzicht bieden in de financiële mogelijkheden;
- instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan een beoordeling van effectiviteit;
- instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan een beoordeling van efficiëntie;
- instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan een beoordeling van legitimiteit.

Niet alle instrumenten die voor het functioneren van woningcorporaties van belang zijn, zullen aan bod komen. Instrumenten die vooral een bijdrage leveren aan

de interne bedrijfsvoering, zoals het INK-model of het KWH-label zullen buiten beschouwing blijven. In dit verband staan de instrumenten centraal waarmee externen zich op de genoemde punten een oordeel kunnen vellen over het functioneren van de woningcorporatie, en ook hierbij is geen volledigheid nagestreefd.

Financiële mogelijkheden

De financiële jaarstukken van een woningcorporatie bieden veel informatie over de financiële positie van een woningcorporatie. Inzicht in de middelen die de woningcorporatie ter beschikking staan voor het leveren van maatschappelijke prestaties kan er niet direct aan worden ontleend. Additionele instrumenten zijn nodig om dat inzicht te verkrijgen. De volgende instrumenten dienen zich aan:

- *rendementskengetallen (CFV)*

In de benchmarkgegevens die het CFV jaarlijks verstrekt, zijn ook rendementskengetallen opgenomen. Deze zijn gebaseerd op door de woningcorporatie aangeleverde gegevens. De rendementskengetallen maken inzichtelijk in welke mate het eigen vermogen is gestegen (rendement op het eigen vermogen) en door welke factoren deze stijging tot stand is gekomen. Hierbij maakt het CFV onderscheid tussen verschillende rendementskengetallen met betrekking tot het vastgoed en het rendement op het vreemde vermogen.

De waarde van dit instrument is gelegen in het inzicht dat het biedt in de factoren die hebben bijgedragen aan de stijging van het eigen vermogen. Het laat daarmee ook zien in welke mate het eigen beleid van invloed is geweest op de hoogte van het rendement op het eigen vermogen, en in welke mate externe factoren, met name de kapitaalmarktrente, daaraan hebben bijgedragen. In deze analysemogelijkheid ligt de waarde van dit instrument.

- *Aedex rendementsindex*⁵⁹

De Aedex/IPD Corporatie Vastgoedindex is ontwikkeld vanuit de corporatiesector, naar analogie van de in de commerciële vastgoedsector veelvuldig gehanteerde ROZ/IPD-index. Via de Aedex index wordt het rendement op het vastgoed bepaald, waarbij de uitpondwaarde (de open marktwaarde) van het vastgoed als referentie wordt gebruikt. In samenhang hiermee geeft de Aedex index in termen van gederfd rendement, ook informatie over het financiële offer dat voortvloeit uit de maatschappelijke rol van de woningcorporatie. Dit gederfde rendement is grotendeels het gevolg van het feit dat woningcorporaties gemiddeld een lagere huur vragen dan de markthuurl.

De Aedex index verschaft geen informatie over het rendement op het eigen vermogen. De reden hiervoor is dat het effect van het rendement op het vreemde vermogen en het daarmee samenhangende hefboomeffect buiten beschouwing blijven. De Aedex index is een vergelijkingsmaatstaf tussen woningcorporaties. Door de waardering van het vastgoed en de mutaties daarin op basis van de uit-

voetnoot

⁵⁹ Zie hierover bijvoorbeeld A.L.M. Vlak en P.P.H. Konings: "Benchmarking binnen het evenwicht van markt en overheid", *PropertyNL Research Quarterly*, maart 2003, pp. 16 – 21.

pondwaarde vast te stellen, wordt de waardering niet gebaseerd op beleidsvoor-nemens, die tussen woningcorporaties verschillen. Het kan daardoor als bench-mark instrument worden gebruikt.

- *Transparantiemethodiek*⁶⁰

De Transparantiemethodiek laat het budget zien dat de woningcorporatie beschikbaar heeft voor maatschappelijke doeleinden. Aan de methodiek ligt ten grondslag dat de woningcorporatie een scheiding aanbrengt tussen enerzijds de verwachte kosten en opbrengsten die samenhangen met de reguliere vastgoedexploitatie en anderzijds de voorgenomen uitgaven in het kader van de maatschappelijke doelstellingen. Het onrendabele deel van nieuwbouwinvesteringen vormt een voorbeeld van de laatste categorie. Door de rol als vastgoedondernemer (waarin geld wordt 'verdiend') te scheiden van de maatschappelijke rol (waarin geld wordt 'uitgegeven') kan de woningcorporatie beter verantwoording afleggen over haar prestaties in beide rollen. Zo ontstaat ook de mogelijkheid om met de interne toezicht-houder en externe belanghouders afspraken te maken over de bestemming van het beschikbare maatschappelijk budget.

De wijze waarop in de Transparantiemethodiek de omvang van het budget wordt bepaald, dat voor het leveren van maatschappelijke prestaties beschikbaar is, biedt nog ruimte voor eigen invulling. Dat kan bezwaarlijk zijn voor het gebruiksgemak van het instrument. Met een nadere normering kan hieraan worden tegemoet gekomen. Herkomst en besteding van dat beschikbare budget kunnen dan aan de hand van de Transparantiemethodiek op een transparante wijze intern en extern in overleg worden gebracht.

Effectiviteit

Als het gaat om instrumenten waarmee de effectiviteit van de woningcorporatie kan worden vastgesteld, kan vooral worden gedacht aan instrumenten om de maatschappelijke prestaties te meten. Het meten van de maatschappelijke prestaties bij woningcorporaties kent al een lange geschiedenis. Zo heeft Van der Zon al in 1995 een set van 20 prestatiekengetallen voorgesteld.⁶¹ Nadien hebben velen hem gevolgd. Ook de Cijfermatige kerngegevens van het BBSH bevat informatie over de prestatie voor de afzonderlijke verantwoordingsvelden.

Meting van prestaties is lastig, zeker als de meting betrekking heeft op outcome in plaats van output. Verder zijn er zeer uiteenlopende prestaties die door woningcorporaties worden geleverd. Niet alleen aantallen woningen zijn van belang, ook de kwaliteit van de woningen en de leefbaarheid van de buurt, om enkele voorbeelden te noemen. De prestaties van woningcorporaties zijn niet in één enkele maatstaf uit te drukken, zoals bij het financiële rendement wel het geval is. Daar-

voetnoot

⁶⁰ Zie J.B.S. Conijn: *De Transparantiemethodiek. Een instrument voor maatschappelijk ondernemen*, SEV, 2004.

⁶¹ Zie F. van der Zon: *Kengetallen en succescriteria voor woningcorporaties*, OTB, Delft, 1995.

voor zijn de prestaties te heterogeen. Bovendien dient de prestatie ook in de lokale context te worden geplaatst.

De afzonderlijke prestatie krijgt pas betekenis in relatie tot een norm voor de betreffende prestatie. Er is sprake van effectiviteit als de feitelijke prestaties zo goed mogelijk overeenkomen met de gewenste prestaties. De bepaling van de gewenste prestaties vereist echter een procesmatige benadering. Hierbij is van belang dat de inbreng van de 'afnemers' tot zijn recht komt. De conclusie is dan dat effectiviteit niet in de eerste plaats met kwantitatieve instrumenten kan worden bepaald. Het gaat primair om de borging van het proces dat de gewenste prestaties als uitkomst heeft. Dit onderwerp zal in een volgend hoofdstuk over sturingsmodellen uitgebreid aan de orde komen. Deze conclusie neemt niet weg dat meting van prestaties zinvol blijft, al wat het maar om op die wijze de gewenste en de feitelijke prestaties met elkaar te kunnen confronteren.

Efficiëntie

Voor woningcorporaties, die niet zijn onderworpen aan de 'tucht van de markt' is het risico op inefficiënties groot. Het is dan ook van groot belang om instrumenten te hebben om inzicht te hebben in de eigen kostenstructuur en om die te kunnen vergelijken met andere woningcorporaties en andere vastgoedondernemingen. Het gaat hierbij om benchmark instrumenten.

- *benchmarkgegevens CFV*

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) zendt corporaties jaarlijks een benchmark toe, op basis van de door corporaties in het kader van de financiële verantwoording verstrekte cijfers. In de benchmark kan de corporatie zich vergelijken met een referentiegroep, opgebouwd uit corporaties met een vergelijkbare achtergrond op het gebied van stedelijkheid en restant levensduur van het woningbezit. De benchmark gegevens hebben ook betrekking op de bedrijfskosten van de woningcorporatie.

Een vergelijking van de kosten met de benchmark gegevens van het CFV geeft een eerste indicatie. Een sterk afwijkend beeld van het gemiddelde is reden om naar de oorzaken onderzoek uit te voeren. In het voorafgaande is al aan de orde geweest dat er belangrijke beperkingen zijn verbonden aan deze gegevens. De kosten zijn niet uitgesplitst naar de afzonderlijke activiteiten van de woningcorporatie zodat een goed oordeel over de efficiëntie niet te vellen is.

- *Aedex kostenindices*

De Aedex index genereert niet alleen rendementscijfers, maar biedt ook een basis om kosten onderling te vergelijken. Hij heeft dan betrekking op de kosten van de vastgoedexploitatie. De kosten zijn naar verschillende categorieën uit te splitsten en kunnen gerelateerd worden aan de hoogte van de uitpondwaarde en ander woningkenmerken.

De uitkomsten van deze benchmark vormen ook een eerste indicatie om bij een sterk afwijkende uitkomst nader te onderzoeken wat de oorzaken daarvoor zijn. De

Aedex index speelt vooral een rol bij de interne bedrijfsvoering. Het is niet bekend welke bijdrage de Aedex index momenteel heeft bij de verbetering van de efficiëntie van woningcorporaties.

- *maatstafconcurrentie*

Het verschil tussen een benchmark instrument en maatstafconcurrentie is dat bij maatstafconcurrentie (financiële) consequenties worden verbonden aan de uitkomst van de onderlinge vergelijking. Goed presterende woningcorporaties kunnen worden beloond; slecht presterende woningcorporaties kunnen worden gestraft. Er is een overheid, resp. toezichthouder nodig om de maatstaf vast te stellen, toe te passen en vervolgens er de consequenties aan te verbinden.

Door Hakfoort e.a. (2001) en door Wolters en Verhagen (2001) is gezien of maatstafconcurrentie ook in de corporatiesector toegepast zou kunnen worden. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om dat bij de onderhoudswerkzaamheden te doen. Tot de feitelijke ontwikkeling van een dergelijk instrument is het in Nederland nog niet gekomen.

Tot slot, ondanks het grote belang van goede instrumenten om inzicht te hebben in de efficiëntie, moet worden geconstateerd dat in de corporatiesector dergelijke instrumenten er nog niet zijn. Gelet op de grote verschillen in bedrijfslasten tussen woningcorporaties, die in het voorafgaande aan de orde zijn geweest, is de noodzaak voor dergelijke instrumenten groot.

Legitimiteit

De laatste categorie instrumenten heeft betrekking op legitimiteit. Het gaat er daarbij om op welke wijze de 'buitenwereld' wordt betrokken bij het beleid van de woningcorporaties. Er zijn veel verschillende methodieken ontwikkeld. Een selectie daarvan zal hier worden beschreven.

- *visitatie*

Binnen de sector (stichting Raeflex) is een visitatiesystematiek ontwikkeld, waaraan woningcorporaties op vrijwillige basis kunnen deelnemen. Het traject omvat, naast een zelfevaluatie, een beoordeling door een onafhankelijke visitatiecommissie. De commissie voert gesprekken met de woningcorporatie en haar belanghouders en rapporteert daarover in een openbaar visitatierapport en een vertrouwelijke visitatiebrief.

De visitatie houdt de woningcorporatie een spiegel voor over haar maatschappelijk presteren. Het is een hulpmiddel voor de woningcorporatie om zich te verantwoorden naar de maatschappij. De visitatie wordt uitgevoerd op basis van beleidsdocumenten van de woningcorporaties en gesprekken met de lokale belanghouders. Het is een overwegend kwalitatieve benadering.

- *beïnvloeding door belanghouders*

Diverse woningcorporaties werken aan het versterken en structureren van de invloed die externe belanghouders kunnen uitoefenen op het corporatiebeleid. Bijvoorbeeld in de vorm van de instelling van een volkshuisvestingsplatform met een

klankbordfunctie of in het toekennen van een leefbaarheidbudget aan een wijkraad. In de diverse initiatieven zijn verschillende functies te herkennen:

- ✓ het beter zicht krijgen op de maatschappelijke vraagstukken door belanghouders te consulteren;
- ✓ het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid en de gemaakte keuzes;
- ✓ het spiegelen van de eigen voornemens aan die van de maatschappelijke partners;
- ✓ het bieden van directe invloed aan belanghouders op onderdelen van het beleid.

De gedachte dat de woningcorporatie niet zelfstandig haar doelen, activiteiten en mate van succes kan bepalen ligt aan deze initiatieven ten grondslag. Dat zou moeten gebeuren in samenspraak met de maatschappelijk relevante omgeving, die dusdoende het corporatiewerk legitimeert. Vraagstukken die zich daarbij aandienen zijn: welke partijen kunnen als belanghouder worden aangemerkt, in welke rol worden zij betrokken en hoe preciseren we de ruimte voor beïnvloeding?

5.5.3 **Bruikbaarheid van instrumenten**

Een kernelement in het debat over de positionering van woningcorporaties is de vraag of de prestaties inzichtelijk zijn te maken. De implicaties daarvan zijn bijzonder groot. Zouden de te bereiken resultaten eenduidig te definiëren zijn, en de effectiviteit en kosten efficiency van de daarop gerichte activiteiten eenduidig meetbaar, dan zou de best presterende woningcorporatie snel in beeld zijn. Bij een eenduidig zicht op de kosten en baten van alle afzonderlijke corporatieprestaties, ontstaat bijvoorbeeld een variant als het inkopen van prestaties.

De gebruikswaarde van de instrumenten hangt uiteraard samen met de functie die ze moeten vervullen. Vier groepen zijn daarin te onderscheiden.

Verbeterinstrumenten

Voor de individuele woningcorporatie is er een range aan instrumenten om de kwaliteit van beleid, bedrijfsvoering en – uiteindelijk – de geleverde prestaties te verbeteren. Vele daarvan worden ook in andere ondernemingssectoren toegepast (INK-model, balanced scorecard methodiek), andere worden in sectorverband of bij individuele woningcorporaties ontwikkeld. Vooral instrumenten die zich richten op het verbeteren van maatschappelijke prestaties en het verbeteren van de beïnvloedingsmogelijkheden voor belanghouders zijn daar een voorbeeld van.

Vergelijkingsinstrumenten

Instrumenten die de prestaties van woningcorporaties onderling vergelijkbaar maken, zijn in beperktere mate voorhanden. Instrumenten die zich richten op benchmarking van financiële prestaties (kosten efficiency, rendementen) kennen als hobbels vaak de geringe vergelijkbaarheid van de toedeling van kosten. Dat speelt in het bijzonder bij de toedeling van kosten aan reguliere versus maatschappelijke werkzaamheden. Zo zijn de kosten van onderhoud op zich goed in beeld te brengen

en, uitgedrukt per woning, vergelijkbaar te maken. Onduidelijker wordt het als er ook verschillen in kwaliteit aan de orde zijn. Bij het vergelijkbaar maken van maatschappelijke prestaties, bijvoorbeeld in de sfeer van de leefbaarheid of de stedelijke vernieuwing, speelt het punt van de lokale omstandigheden. Deze zijn zo gevarieerd dat de door woningcorporaties geleverde prestaties niet eenvoudig onder een noemer te brengen zijn. Benchmarking op meervoudige indicatoren (output, middeleninzet, context) kan aan deze punten tegemoet komen; het nodige ontwikkelwerk is hier echter nog te verrichten.

Beoordelingsinstrumenten

Beoordelingsinstrumenten vragen naast inzichtelijke prestaties ook een normstelling. Het meest uitgesproken voorbeeld hiervan is het KWH-label, dat betrekking heeft op de kwaliteit van de dienstverlening aan huurders of kopers. In de kern betreft het een verbeterinstrument voor de dienstverlening, waarbij de bijbehorende kwaliteitseisen in meetbare normen zijn uitgewerkt. De corporatie die aan deze normstelling voldoet, verkrijgt het label. Ook het CFV kent als toezichthouder normstelling in zijn beoordeling, die tot uitdrukking komt in het onderscheiden van A-, B-, C- en D-corporaties. Op het punt van de maatschappelijke prestaties en het presteren van de woningcorporatie als maatschappelijk ondernemer zijn beoordelingsinstrumenten nog niet beschikbaar.

6

Sturingsmodellen

6.1 Het sturingsvraagstuk

De wens, c.q. noodzaak om een vorm van sturing uit te oefenen op woningcorporaties vloeit met name voort uit de volgende drie omstandigheden:

- woningcorporaties voeren publieke taken en andere maatschappelijke activiteiten uit;
- op het vermogen van woningcorporaties rust een bestemmingsplicht;
- woningcorporaties opereren als non-profit organisaties niet (geheel) marktconform.

Deze omstandigheden impliceren dat de markt als sturingsmechanisme niet ten volle van toepassing is. Echter ook het politieke besluitvormingsproces staat als gevolg van de (juridische) zelfstandigheid van woningcorporaties op afstand. Woningcorporaties bevinden zich, evenals andere maatschappelijke ondernemingen, tussen markt en overheid. In die positie is de noodzaak aanwezig om te bezien hoe kan worden gewaarborgd dat er sprake is van een efficiënte en effectieve inzet van de beschikbare middelen. In dit onderzoek is hierbij onderscheid gemaakt tussen enerzijds sturingsinstrumenten en anderzijds sturingsmodellen:

- sturingsinstrumenten zijn hulpmiddelen die bij de sturing ingezet kunnen worden; het zijn veelal instrumenten waarmee op een gestructureerde wijze informatie over het functioneren van de woningcorporatie beschikbaar komt; sturingsinstrumenten zijn in het voorafgaande aan de orde geweest;
- sturingsmodellen hebben primair betrekking op de verhouding waarin de bij de sturing betrokken externe partijen zich tot elkaar en tot de woningcorporatie verhouden, en de wijze waarop de betrokken partijen invloed uit kunnen oefenen op het functioneren van de woningcorporatie.

In dit kader hebben de sturingsmodellen niet betrekking op de interne, bedrijfsmatige sturing van de woningcorporatie, maar op de externe sturing. De invloed van buiten naar binnen. Bij sommige sturingsmodellen zal sprake zijn van aanwijsbare

partijen die in zich in de positie bevinden waarbij zij invloed op de woningcorporatie uitoefenen; bij andere sturingsmodellen is er sprake van anonieme sturing die het gevolg is van de context waarin de woningcorporatie zich in dat geval bevindt. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij de markt als sturingsmodel.

Ook is het onderscheid tussen sturing en toezicht van belang.⁶² Van toezicht gaat onmiskenbaar een sturende werking uit. Een woningcorporatie zal, zo mag verwacht worden, rekening houden met de beoordelingscriteria van de toezichthouder. Dit zal sterker het geval zijn naarmate de beoordelingscriteria bij het toezicht concreter zijn en er duidelijker consequenties aan het toezicht verbonden worden. Toch is de invalshoek van toezicht principieel anders dan bij sturing het geval is. Bij sturing gaat het om beïnvloeding via de ‘voor deur’; bij toezicht om beïnvloeding via de ‘achter deur’. In dit hoofdstuk zal het toezicht op woningcorporaties verder niet aan de orde komen.

Twee invalshoeken

De twee primaire doelstellingen die bij de sturingsmodellen zijn onderscheiden, te weten efficiëntie en effectiviteit, sluiten aan bij de twee rollen die woningcorporaties vervullen:⁶³

- de rol van vastgoedondernemer, waarbij rendement wordt gerealiseerd met vastgoed;
- de rol van het leveren van publieke en maatschappelijke prestaties, die veelal niet kostendekkend zijn.

In de eerste rol verdient de woningcorporatie geld; in de tweede rol besteedt de woningcorporatie geld. In de eerste rol staat vooral de efficiëntie centraal van het productieproces; in de tweede rol de effectiviteit bij de publieke en maatschappelijke prestaties. In de praktijk zal het niet altijd mogelijk zijn om beide rollen goed van elkaar te scheiden; het is wel een relevant conceptueel onderscheid. Dit onderscheid is ook bij de verdere uitwerking van de sturingsmodellen goed bruikbaar. Dit leidt ertoe dat er een onderscheid zal worden gemaakt tussen sturingsmodellen, waarbij enerzijds het bevorderen van de efficiëntie centraal zal staan, en anderzijds de effectiviteit. Bij efficiëntie zal in eerste instantie de kostenefficiëntie aan de orde komen. In het verdere vervolg zal ook de beleidsefficiëntie in de beschouwing worden betrokken. Aan het slot van dit hoofdstuk zal worden bezien of de verschillende invalshoeken kunnen worden gecombineerd in een geïntegreerd sturingsmodel.

Niet sturen als optie

Niet sturen is ook een optie. Met deze 0-optie wordt bedoeld dat woningcorporaties geheel zelfstandig hun beleid bepalen en zich daarbij niet dan op vrijwillige basis door derden laten beïnvloeden. Hierbij zouden nog twee varianten onder-

voetnoot

⁶² Zie J. van der Moolen en G. Bruin: “Sturing versus toezicht”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, september 2000, nr. 6.

⁶³ Dit onderscheid ligt ook mede ten grondslag aan de Transparantiemethodiek die in het voorafgaande aan de orde is geweest.

scheiden kunnen worden. In de ene variant is de 0-optie van toepassing op de situatie dat bij de woningcorporatie de toelating wordt ingetrokken onder voorwaarde dat daar een financiële afrekening aan voorafgaat. Deze variant, ook wel 'opting-out' genoemd, zal bij sturen op de kostenefficiëntie aan de orde komen. In de andere variant wordt de 0-optie toegepast op de huidige woningcorporatie. De implicatie zou zijn dat de Woningwet, voorzover van toepassing op woningcorporaties, en daarmee ook het BBSH zouden komen te vervallen zonder dat een ander sturingskader ervoor in de plaats komt. Verondersteld mag worden dat ook het CFV en de achtervang van het WSW bij het borgen van leningen in deze 0-optie geen rol meer vervullen. Met het op deze wijze terugtreden van de overheid is het echter niet zo dat de markt als sturingskader goed functioneert. De robuuste vermogenspositie van de woningcorporaties zonder dat een rendementseis op het eigen vermogen rust leidt ertoe dat woningcorporaties grote financiële ruimte hebben om marktcontrair te handelen. De inzet van de beschikbare middelen zal ook in de 0-optie in het belang van de volkshuisvesting plaats kunnen vinden. Zonder enige sturing zal de effectiviteit echter nog minder gewaarborgd zijn dan nu al het geval is. Ook de efficiëntie zal in de 0-optie een probleem vormen. Er is in dat geval geen externe druk om op een efficiënte wijze werkzaam te zijn, waardoor bij veel woningcorporaties inefficiënties lange tijd kunnen voort bestaan. Kortom, de 0-optie zonder een financiële afrekening is denkbaar, maar levert geen bijdrage aan het beter functioneren van woningcorporaties.

6.2 Sturen op kostenefficiëntie

In het voorafgaande is aan de orde geweest dat er momenteel geen waarborgen zijn dat woningcorporaties kostenefficiënt werkzaam zijn. Vastgesteld is dat de exploitatiekosten per woning tussen afzonderlijke woningcorporaties sterk verschillen. Hierbij is wel de kanttekening geplaatst dat woningcorporaties (op beperkte schaal) ook andere diensten leveren, dan woondiensten. De kosten die voor de levering van deze andere diensten worden gemaakt, zijn echter niet af te zonderen, waardoor er zonder nader onderzoek geen juist inzicht beschikbaar is in de kostenefficiëntie van woningcorporaties. Verder is van belang dat er momenteel weinig externe impulsen zijn voor een woningcorporatie om kostenefficiënt werkzaam te zijn. Deze problematiek kan worden aangepakt via verschillende instrumenten, zoals benchmarking. In deze paragraaf zal de invalshoek van de verschillende sturingsmodellen aan de orde komen. Ook via sturingsmodellen kunnen betere waarborgen worden gecreëerd dat woningcorporaties kostenefficiënt gaan werken. Een gemeenschappelijk element van deze modellen is dat in verschillende mate gebruik wordt gemaakt van concurrentie via marktwerking.⁶⁴

voetnoot

⁶⁴ De mogelijkheid tot concurrentie tussen woningcorporaties kan ook vergroot worden door meer dan nu het geval is, woningcorporaties toe te laten op elkaars werkgebied. Aangenomen wordt dat verruiming van de toelating op zich nog geen voldoende waarborg is voor kostenefficiëntie. De robuuste vermogenspositie van de woningcorporaties stelt hen in staat concurrentie met inefficiënties te combineren.

De volgende drie categorieën modellen zullen nader worden gezien:

- de *aanbestedingsvarianten*, waarbij woningcorporaties en eventueel andere marktpartijen onderling concurreren om in aanmerking te komen voor de uitvoering van een bepaald project of activiteit;
- de *splitsingsvarianten*, waarbij (ondersteunende) deelactiviteiten van de woningcorporatie worden afgesplitst opdat die deelactiviteiten met meer waarborgen op kostenefficiëntie worden uitgevoerd; in principe komen bij deze varianten alle deelactiviteiten voor afsplitsing in aanmerking behalve de verhuur van woningen;
- de *opheffingsvarianten*, waarbij ook de verhuur van woningen op de markt wordt gezet⁶⁵; in sommige van deze varianten blijft de woningcorporatie als rechtspersoon bestaan, maar ook in dat geval is die rechtspersoon niet meer belast met de verhuur van huurwoningen, en evenmin met andere deelactiviteiten met betrekking tot het vastgoed.

Het principiële verschil tussen de laatste twee categorieën varianten is dat bij de splitsingsvarianten de sturing via de markt op kostenefficiëntie zich niet uitstrekt tot de verhuur van woningen; bij de opheffingsvarianten is dat wel het geval. Daarnaast is ook de partiële opheffingsvariant actueel, waarbij de woningcorporatie een deel van haar woningbezit, bijvoorbeeld de duurder huurwoningen, marktconform verhuurt en een ander deel vanuit de huidige maatschappelijke doelstellingen. Deze subvariant zal verder niet expliciet worden uitgewerkt.

6.2.1 Aanbestedingsvarianten

Aanbesteding is een beproefd middel om concurrentie tot stand te brengen. Via openbare of meervoudige aanbesteding kunnen verschillende aanbieders in de gelegenheid worden gesteld om mee te dingen naar de uitvoering van een project of de levering van een dienst. De opdrachtgever kan uit verschillende aanbiedingen het voor hem beste aanbod selecteren. Woningcorporaties in hun rol als opdrachtgever maken veelvuldig gebruik van de aanbesteding om tot de keuze van de opdrachtnemer te komen. In dit verband gaat het echter om de rol van de woningcorporatie als opdrachtnemer, waarbij ze in concurrentie met andere mogelijke opdrachtnemers verkeert. Twee toepassingen zullen de revue passeren: nieuwbouwprojecten en de huurder als opdrachtgever.

Nieuwe projecten

In het verleden was het niet ongebruikelijk om woningbouwcontingenten in de huursector via een verdelingssystematiek toe te delen aan de in aanmerking komende woningcorporaties. De kostenbeheersing verliep toen via de subsidievoorwaarden. Met de beëindiging van de woningsubsidiëring, de verzelfstandiging van woningcorporaties en de toegenomen wedijver tussen woningcorporaties is deze

voetnoot

⁶⁵ Dat de verhuur van woningen in deze varianten door de markt gestuurd wordt, impliceert nog niet dat er sprake is van huurliberalisatie. Dit is afhankelijk van het huurbeleid dat immers ook van toepassing is op commerciële verhuurders.

benadering steeds meer losgelaten. In voorkomende gevallen wordt er nu concurrentie georganiseerd, veelal door de gemeente, via een prijsvraag of via een aanbesteding. De gemeente kan zo het plan kiezen dat het beste past bij haar doelstellingen.

Het is echter de vraag of een dergelijke vorm van aanbesteding voor de woningcorporatie een prikkel tot kostenefficiëntie oplevert. Er zijn twee redenen die aanleiding geven tot een negatief antwoord. In de eerste plaats zijn woningcorporaties niet gericht op het maken van financiële winst. In de tweede plaats hebben woningcorporaties een robuuste vermogenspositie, als gevolg waarvan het lijden van verlies op een project financieel geen probleem is. Een inschrijving bij een aanbesteding wordt van de kant van de woningcorporatie als gevolg van beide punten niet begrensd door de noodzaak een verlies te voorkomen. De stijgende onrendabele toppen bij de nieuwbouw van huurwoningen door woningcorporaties laten dit ook zien.

Aanbesteding van projecten kan dus voor de opdrachtgever aantrekkelijk zijn, op zichzelf is het geen adequaat middel om een woningcorporatie te stimuleren tot kostenefficiëntie.

De huurder als opdrachtgever

Een geheel andere vorm van aanbesteding kan ontstaan als de huurder zijn eigen beheerder zou kunnen kiezen. Dit recht zou individueel uitgeoefend kunnen worden, maar het is meer voor de hand liggend dat dit per complex gebeurt. Een groep huurders zou dan kunnen besluiten om periodiek een aanbesteding te organiseren voor het uitvoeren van het beheer.⁶⁶ De beste beheerder mag dan voor een zekere periode het beheer uitvoeren. Bij de verdere uitwerking van deze benadering zou de hoogte van de huurprijs mede afhankelijk gesteld kunnen worden van de beheerkosten van de uitverkoren beheerder. De huurder heeft zo als opdrachtgever een sturende rol om te waarborgen dat het beheer op basis van een goede prijs-kwaliteitverhouding wordt uitgevoerd.

De vrijheid van de huurder om zijn eigen beheerder te kiezen betekent een inbreuk op de huidige eigendomsrechten van de woningcorporatie. Bovendien is het zo dat de belangen van de huurder en de verhuurder niet geheel parallel lopen. De verhuurder heeft een duidelijk belang bij de waardeontwikkeling van de woning op termijn. De huurder zal over het algemeen dit belang niet hebben en bovendien een kortere tijdshorizon hanteren bij zijn afwegingen. Deze belangentegenstelling zou ondervangen moeten worden, maar dit zal, zo het al goed mogelijk is, niet zonder additionele kosten gaan. Het is dan ook de vraag of aan de huurder de keuze van de beheerder gelaten kan worden.⁶⁷ Aan de huurder de positie geven dat hij voor het beheer opdrachtgever is, en een beheerder kan kiezen die niet de eigenaar

voetnoot

⁶⁶ Deze mogelijkheid is in Engeland via 'choose your own landlord' bij gemeentelijke woningbedrijven gecreëerd, zonder veel succes overigens. Zie hierover A. Wolters en R. Verhage: *Concurrentie in corporatieland*, OTB, Delft, 2001.

⁶⁷ Een gelijklopende conclusie wordt getrokken door A. Wolters en R. Verhage (2001).

van de woningen hoeft te zijn, kan overigens ook vanuit een ander gezichtpunt worden gezien. Het is een tussenvorm tussen huur en koop, die ook op andere gronden dan kostenefficiëntie kan worden beoordeeld.

6.2.2 Splitsingsvarianten

Als een woningcorporatie conceptueel te scheiden is in een vastgoedonderneming en een maatschappelijke onderneming, dan zou ook een daadwerkelijke scheiding aangebracht kunnen worden. Deze scheiding kan op verschillende manieren uitgevoerd worden. Hierbij maken we een onderscheid tussen modellen, waarbij sprake is van een 'interne' splitsing en van een 'externe' splitsing. In het eerste geval blijft het geheel wat nu de woningcorporatie is, in feite intact. Er zou sprake kunnen zijn van een holding, waarin zich verschillende deelbedrijven bevinden. In het tweede geval vindt er een juridische scheiding plaats en gaan de afzonderlijke delen vervolgens in meer of mindere mate hun eigen weg.

Interne splitsing

Een interne splitsing zou kunnen inhouden dat de woningcorporatie zelfstandige bedrijfseenheden onderscheidt met eigen taakstellingen en eigen verantwoordingskaders. Zeer veel deelactiviteiten van de woningcorporatie komen hiervoor in principe in aanmerking. Ter illustratie kan onder meer aan het volgende worden gedacht:

- een afzonderlijke projectontwikkeling;
- een afzonderlijke onderhoudsdienst;
- een afzonderlijke treasury afdeling.

Er is dan steeds sprake van een interne relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer. Als in deze relatie marktconforme schaduw prijzen worden gehanteerd ontstaat er in zekere zin een interne markt. Een dergelijke interne splitsing kan een bijdrage leveren aan een meer transparant inzicht in kosten en opbrengsten van afzonderlijke activiteiten, resp. deelprocessen. Als deze kosten en opbrengsten via interne of externe benchmarks vergeleken kunnen worden biedt dat een basis voor een beoordeling van de kostenefficiëntie en vervolgens voor de verbetering daarvan.

De verschillen met een 'echte' markt zijn echter essentieel. Er is een vaste relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer: een vorm van verplichte winkelnering. Faillissement van de afzonderlijke interne opdrachtnemers, de ultieme sanctie van de markt, is niet aan de orde. Het is dan ook de vraag of deze vormen van splitsing een afdoende waarborg voor kostenefficiëntie opleveren.

Er zijn overigens legio voorbeelden van woningcorporaties die de interne bedrijfsvoering hebben ingericht op basis van het principe van interne splitsing. Gezien vanuit de bedrijfsvoering is wat hier interne splitsing is genoemd een goed middel om de interne bedrijfssturing goed vorm te geven. Veel grote woningcorporaties kennen afzonderlijke 'verhuurbedrijven', waarvan het functioneren onderling kan worden vergeleken. Er zijn verschillende woningcorporaties met een eigen 'projectontwikkelingsbedrijf'. Informatie over de wijze waarop deze afzonderlijke bedrij-

ven functioneren en in welke mate hiermee de kostenefficiëntie gerealiseerd wordt, zijn extern echter niet beschikbaar.

Eigendom versus beheer

Een bijzondere splitsingsvariant is die waarbij het eigendom en het beheer van elkaar worden gescheiden. Dit kan intern plaatsvinden, maar ook, zoals verderop nog aan de orde zal komen, via een externe splitsingsvariant vorm krijgen. Scheiding van eigendom en beheer heeft als voordeel dat de rol van eigenaar afzonderlijk wordt benoemd en dat zichtbaar gemaakt kan worden wat de opbrengsten zijn voor de eigenaar van het eigendom. Voor de 'eigenaar' kan het rendement op het vermogen worden vastgesteld en eventueel worden vergeleken met het alternatief rendement. Bij de 'beheerder' zou dan kunnen worden beoordeeld of hij zijn functie op efficiëntie wijze uitvoert. Er zijn ook woningcorporaties die intern deze scheiding hebben aangebracht.

Als de scheiding tussen eigendom en beheer vooral dient om inzicht te bieden in het rendement dat de 'eigenaar' op het vastgoed realiseert, is het van belang te onderkennen dat de hoogte van het rendement enerzijds en de waardering van het (bestaande) vastgoed anderzijds als communicerende vaten met elkaar samenhangen. Als de waardering van het vastgoed gebaseerd is op de eigen beleidsuitgangspunten en de daaruit voortvloeiende prognose van de kasstromen, is het rendement in principe ook bepaald. Dit leidt ertoe dat de scheiding tussen eigendom en beheer in de interne variant met een beheer, dat niet marktconform is, wel bijdraagt aan het inzicht over de opbrengsten van het eigendom, maar geen rol kan vervullen als het gaat om een beoordeling van de kostenefficiëntie. Ook bij een scheiding van eigendom en beheer zijn nog andere instrumenten nodig om de kostenefficiëntie te waarborgen.

Externe splitsing

Een externe splitsing gaat een essentiële stap verder. Onderdelen van wat nu de woningcorporatie is, worden dan op de markt gezet. Het doel van deze externe splitsing is dat de afgesplitste bedrijfsonderdelen in concurrentie met andere aanbieders hun werkzaamheden uitvoeren. Via 'concurrentie op de markt' dient dan de kostenefficiëntie tot stand te komen. De woningcorporatie zou in theorie (mede-)eigenaar kunnen blijven van het op de markt gezette bedrijfsonderdeel. In de praktijk ontstaan dan snel constructies die een sterke overeenkomst vertonen met interne splitsing. Een woningcorporatie, die bepaalde werkzaamheden in een eigen dochtermaatschappij laat uitvoeren, heeft niet de externe splitsing doorgevoerd waarmee concurrentie tot stand wordt gebracht. Als een groep woningcorporaties samen een vennootschap oprichten, waarin bijvoorbeeld de projectontwikkeling wordt uitgevoerd, hangt het sterk van de onderlinge afspraken of er concurrentie in het systeem komt. Als de projectontwikkeling exclusief door de betreffende vennootschap wordt uitgevoerd, is er nog onvoldoende marktconcurrentie.

Er is wel duidelijk sprake van marktconcurrentie als er na de externe splitsing geen vaste relaties meer zijn. De woningcorporatie is vrij om de betreffende werkzaamheid door anderen te laten uitvoeren; het afgesplitste bedrijfsonderdeel is vrij om

met anderen zaken te doen. Bij veel woningcorporaties is er op onderdelen sprake van externe afsplitsing. Woningcorporaties zonder een eigen onderhoudsdienst of woningcorporaties zonder een eigen projectontwikkelingdienst zullen de betreffende diensten op de markt moeten inkopen. In het commerciële bedrijfsleven vindt voortdurend een vergelijkbare afweging plaats of dergelijke vormen van 'outsourcing' tot betere resultaten voor het bedrijf leiden. Externe afsplitsing is een goed middel om de kostenefficiëntie te bevorderen.⁶⁸

6.2.3 Opheffingsvarianten

De meest vergaande splitsingsvariant is die waarbij de woningcorporatie als non-profit verhuurder de facto wordt opgeheven. De afsplitsing gaat dan zover dat ook het verhuurbedrijf op de markt wordt geplaatst en onder een concurrentieregime gaat functioneren. De publieke en de andere maatschappelijke belangen worden dan niet meer rechtstreeks door de woningcorporatie behartigd. Dat zal, waar het nodig wordt geacht, op een andere wijze dienen te gebeuren. Er zijn verschillende opheffingsvarianten denkbaar. Sommige daarvan zijn in het (recente) verleden ook al in discussie geweest. De opheffingsvarianten zijn in twee hoofdvormen te onderscheiden:

- de opheffingsvariant, waarbij de woningcorporatie als rechtspersoon met haar vermogen blijft bestaan;
- de opheffingsvariant, waarbij de woningcorporatie verdwijnt en het vermogen in andere handen overgaat.

Beide zullen nader worden uitgewerkt.

Opheffing met behoud van vermogen

In dit sturingsmodel is er geen sociale verhuurder, nog wel een sociaal vermogen. Er zijn verschillende wegen waarlangs deze situatie bereikt kan worden. Een voorbeeld is de 'vastgoedloze woningcorporatie' die al woningen heeft verkocht aan huurders of nieuwe bewoners.⁶⁹ Ook zonder de omzetting van huur naar koop is de vastgoedloze woningcorporatie te realiseren. Een effectieve mogelijkheid is dat de woningcorporatie haar woningbezit eerst in een vennootschap plaatst en vervolgens de aandelen, al dan niet op termijn, geheel of gedeeltelijk, verkoopt.⁷⁰ Het eigen vermogen blijft achter in de woningcorporatie en de verhuur van de 'uitgeplaatste' woningen is in principe marktconform. De vennootschap, die belast is met de verhuur, kan vervolgens besluiten delen van de werkzaamheden af te splitsen, of te fuseren met andere vennootschappen. Gangbare marktprocessen, inclusief

voetnoot

⁶⁸ Zie hiervoor ook P. Konings en A. Vlak: "Benchmarking zonder vooraf geformuleerde bedrijfsdoelstellingen niet erg zinvol". In: *Vastgoedmarkt*, maart 2005, pp. 14 – 15.

⁶⁹ De woningcorporatie Dudok Wonen is van plan dit concept in de praktijk uit te werken.

⁷⁰ Woningcorporaties ontwikkelen momenteel al plannen om met een deel van het woningbezit deze weg te bewandelen.

winststreven, zijn dan van toepassing, waarmee een zekere waarborg is gecreëerd voor kostenefficiëntie.

In de woningcorporatie blijft het eigen vermogen achter, aanvankelijk volledig belegd in de nieuwe vennootschap, naar verloop van tijd wellicht ook in andere deelnemingen om het beleggingsrisico te spreiden. De woningcorporatie zal zich, zo mag worden verwacht, ervoor inspannen dat op het vermogen een marktconform rendement wordt gerealiseerd. Als verondersteld wordt dat de huidige sociale huursector op basis van de uitpondwaarde⁷¹ van de huurwoningen een eigen vermogen heeft van 150 miljard euro en er een reëel rendement zou worden gerealiseerd van 3%, is met behoud van de reële waarde van het eigen vermogen, een jaarlijks budget beschikbaar van 4,5 miljard euro.

De nieuwe woningcorporatie staat nog explicieter dan de huidige woningcorporatie voor de opgave om het beschikbare budget effectief te besteden. Er ontstaat een stichting 'Voor goede doelen', die op grond van eigen statuten, maar ook op basis van een adequaat sturingsmodel, dat gericht is op effectiviteit, de financiële middelen zal inzetten. De verschillende stichtingen 'Voor goede doelen' kunnen ook fuseren om zo meer slagkracht te ontwikkelen. Het ligt in de rede dat op z'n minst een deel van de middelen aangewend zal worden om via subsidiëring van de nieuwe marktpartijen en via vraagondersteuning van woonconsumenten dezelfde publieke en andere maatschappelijke doelen te realiseren als de huidige woningcorporaties doen. De financiële middelen gaan immers niet verloren, maar worden op een andere wijze ingezet. Contracten met de op de markt geplaatste vennootschappen over de maatschappelijk gewenste randvoorwaarden die bij het beheer dienen te gelden, en de financiële compensatie voor deze beperkende randvoorwaarden, zijn een voor de hand liggende vorm voor de aanwending van de beschikbare middelen.

Opheffing zonder behoud van vermogen

In dit sturingsmodel zijn er sociale verhuurders, noch sociale vermogens. Het belangrijke verschil met het vorige model is dat het eigen vermogen dat beschikbaar komt als gevolg van het feit dat het woningbezit op de markt wordt geplaatst, niet bij de woningcorporatie blijft. Dit model komt in grote lijnen overeen met het 'opting out' model dat enige jaren geleden in discussie was. Bij 'opting out' zou de woningcorporatie uittreden uit het corporatiebestel onder financiële afrekening met het CFV, resp. de overheid. Als er een afrekening plaatsvindt op basis van de uitpondwaarde van het woningbezit, is er een duidelijke overeenkomst met het voorafgaande model. Ook bij 'opting out' zou als tussenstap een vennootschap kunnen worden gevormd, met in dit geval de overheid als aandeelhouder.

In de discussie over 'opting out', zoals die in het verleden is gevoerd, is sterk de nadruk gelegd op de vraag of woningcorporaties verplicht zouden kunnen worden om uit te treden met daarbij de voorwaarde dat er zou worden afgerekend met de

voetnoot

⁷¹ De uitpondwaarde, zoals bijvoorbeeld bij de Aedex index wordt bepaald, wordt hier gebruikt als bruikbare benadering voor de marktwaarde van de huurwoningen.

overheid. Het werd sterk betwijfeld of dit juridisch mogelijk gemaakt zou kunnen worden. Daarnaast is ook aan de orde geweest wat dan de waarderingsgrondslag voor de financiële afrekening zou kunnen zijn. Deze vragen zijn nog steeds actueel, maar in dit kader minder van belang. Nu is de vraag of 'opting out' een bijdrage aan een verbetering van de kostenefficiëntie zou kunnen leveren.

In dit model valt het vermogen dat nu bij de woningcorporaties aanwezig is, toe aan de overheid. In eerste instantie ontvangt de overheid de opbrengsten van het vermogen; in tweede instantie kan ook het vermogen zelf liquide worden gemaakt door verkoop van de aandelen, die de overheid heeft in de voormalige woningcorporaties. De aanwending van deze extra middelen valt hierdoor onder de politieke besluitvorming. Ook in dit model zal op z'n minst een deel, zo mag verwacht worden, van deze middelen ten goede komen aan de volkshuisvestelijke activiteiten die in de huidige situatie voor rekening komen van de woningcorporaties. Dit kan ook weer via subsidiëring van het aanbod, resp. ondersteuning van de vraag. Er zal echter meer dan in het vorige model een brede prioriteitsafweging plaatsvinden, waarbij ook andere terreinen van overheidszorg betrokken zullen worden.

De voormalige woningcorporaties zullen als marktconforme vastgoedbedrijven opereren, waarmee op dezelfde wijze als in het vorige model een zekere waarborg voor kostenefficiëntie aanwezig is.

6.2.4 Een tussenstand

In deze paragraaf staat de kostenefficiëntie centraal. Een betere waarborg voor kostenefficiëntie kan, behalve met daartoe ontwikkelde instrumenten, ook via sturingsmodellen worden gerealiseerd. Het gemeenschappelijke element van de gepresenteerde sturingsmodellen is dat de waarborg voor een betere kostenefficiëntie wordt gezocht in de werking van de markt. Concurrentie 'op de markt', zo is het uitgangspunt, bevordert kostenefficiëntie.

In de volgende tabel zijn de onderscheiden sturingsmodellen onderling met elkaar vergeleken, waarbij de huidige situatie als referentiekader is genomen.

Tabel 6.1 De beoordeling van de sturingsmodellen op kostenefficiëntie

aanbestedings- model		splittings- model		opheffings- model	
projectbasis	via huurder	interne splitsing	externe splitsing	met behoud vermogen	zonder behoud vermogen
0	0	x	xx	xxx	xxx

x : de mate dat er waarborgen zijn voor kostenefficiëntie

Het is een paradoxaal resultaat van deze vergelijkende analyse van sturingsmodellen dat de beste waarborg voor kostenefficiëntie de opheffing van de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming is. Deze conclusie vloeit voort uit het gekozen uitgangspunt dat sturing via het marktmechanisme een middel is om

kostenefficiëntie te realiseren. Met het opheffen van de woningcorporatie gaat echter ook de instelling verloren die publieke taken en andere maatschappelijke activiteiten uitvoert. Er kunnen goede redenen zijn om daar niet voor te willen kiezen. Deze zijn in het voorafgaande al aan de orde geweest. Als de keuze wordt gemaakt om de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming in stand te willen houden, zal de kostenefficiëntie niet, dan wel slechts ten dele via de markt kunnen worden gerealiseerd. Het is dan des te belangrijker dat deze achilleshiel van de woningcorporatie via flankerende instrumenten, zoals benchmarking, voldoende aandacht krijgt.

Verder zijn in de bovenstaande analyse de voordelen van externe splitsing van de woningcorporatie aangegeven. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat het risico van kosteninefficiëntie toeneemt naarmate de woningcorporatie al dan niet via dochtermaatschappijen meer verschillende activiteiten onderneemt. De mogelijkheden van kruissubsidiëring nemen dan immers toe.⁷² Vanuit het oogpunt van kostenefficiëntie is er dus reden om te bepleiten dat de woningcorporatie, inclusief eventuele dochtermaatschappijen, zich zoveel mogelijk beperkt tot haar kernactiviteiten.

6.3 Sturen op effectiviteit

Effectiviteit is de tweede invalshoek over sturingsmodellen. In het voorafgaande hoofdstuk is aangegeven dat bij effectiviteit (doeltreffendheid) aan de orde is in welke mate bepaalde doelen zijn gerealiseerd met de daartoe ingezette middelen. Bij effectiviteit gaat het erom dat de woningcorporatie de activiteiten onderneemt, resp. de diensten levert, waaraan behoefte bestaat. Hierbij is het bekende onderscheid tussen 'output' en 'outcome' van belang. Onder 'output' wordt verstaan de concrete dienst die de woningcorporatie levert, bijvoorbeeld de diensten van een huismeester. Bij 'outcome' gaat het om het achterliggende doel dat wordt beoogd, bijvoorbeeld de verbetering van de leefbaarheid van een wijk. 'Output' is veelal goed te meten, 'outcome' vaak minder. In ieder geval is de relatie tussen 'output' en 'outcome' meestal niet eenduidig te leggen, omdat naast de 'output' er over het algemeen nog veel andere factoren zijn die de 'outcome' bepalen. In het kader van de sturingsmodellen zal het onderscheid tussen 'output' en 'outcome' verder niet worden gemaakt. In het vervolg zal het begrip 'prestaties' worden gebruikt. Het gaat dan om de maatschappelijke prestaties van de woningcorporaties, die afhankelijk van de situatie op basis van 'output' of 'outcome' gezien kunnen worden.

De sturingsmodellen, waarmee de effectiviteit van woningcorporaties geborgd dient te worden, hebben betrekking op de maatschappelijke prestaties. Drie vragen staan dan centraal:

- Hoe wordt vooraf bepaald welke maatschappelijke prestaties door de woningcorporaties geleverd zouden moeten worden?

voetnoot

⁷² Zie hierover ook J. Hakfoort, M. van Leuvensteijn en G. Renes: *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, CPB, 2002.

- Hoe wordt gewaarborgd dat de gewenste maatschappelijke prestaties ook daadwerkelijk worden geleverd?
- Hoe wordt achteraf beoordeeld of de feitelijk geleverde maatschappelijke prestaties in voldoende mate overeenkomen met de gewenste maatschappelijke prestaties?

De prestaties van de woningcorporaties worden zo gezien vanuit en geplaatst in de gebruikelijke cyclus: van voornemen via uitvoeren naar verantwoorden. Bij de sturingsmodellen is aan de orde of, en zo ja, op welke wijze de externe beïnvloeding op deze cyclus van de woningcorporatie wordt vormgegeven.

Zoals in het voorafgaande aan de orde is geweest, is het kenmerkend voor de huidige situatie bij woningcorporaties dat de voorgenomen maatschappelijke prestaties maar ten dele vooraf afgestemd zijn met de 'buitenwereld'. Woningcorporaties stellen een begroting en meerjarenprognoses op, waarin de maatschappelijke prestaties zijn opgenomen. Deze zijn in principe beschikbaar voor de gemeente(n) waar de woningcorporatie werkzaam is. Ook de huurdersorganisatie krijgt veelal inzage in deze voornemens. Een deel van de woningcorporaties maakt prestatie-afspraken met de gemeente(n). Er zijn ook veel woningcorporaties die dergelijke afspraken niet maken. Veel corporaties voeren op uiteenlopende wijze overleg met externe belanghouders. Er zijn ook veel woningcorporaties waar een dergelijk overleg amper of in het geheel niet plaatsvindt. In verreweg de meeste gevallen waar er afstemming plaatsvindt over de voorgenomen maatschappelijke prestaties, gebeurt dat niet vanuit de financiële mogelijkheden die daarvoor beschikbaar zijn. Er is veel vrijheid bij de woningcorporatie om externe beïnvloeding vorm te geven. Deze vrijheid mondt gemakkelijk uit in vrijblijvendheid. Dit vormt een bedreiging voor de effectiviteit van de woningcorporaties als het gaat om het leveren van de maatschappelijke prestaties. Bij onvoldoende effectiviteit zal ook de legitimiteit in het geding zijn.

Op basis van uiteenlopende sturingsmodellen zal worden gezien welke mogelijkheden er zijn om de externe beïnvloeding vorm te geven. Het gaat hierbij in de eerste plaats om gewenste maatschappelijke prestaties. Vervolgens kan het ook betrekking hebben op de uitvoering van de gewenste prestaties en tot slot op de beoordeling achteraf van de geleverde prestaties. Hierbij zal met name de vormgeving van de lokale betrokkenheid centraal staan.

6.3.1 De actoren

Voordat de sturingsmodellen zelf aan bod komen is het van belang om de relevante actoren te benoemen en hun positie ten opzichte van de woningcorporatie te beschrijven. Als relevante actoren kunnen worden onderscheiden:

- de woningcorporatie zelf;
- de collectiviteit van woningcorporaties (de sector);
- de rijksoverheid, inclusief zbo's;
- de gemeentelijke overheid;
- de individuele huurder;

- de huurdersorganisatie;
- de overige belanghebbenden.

De woningcorporatie

De woningcorporatie is het object van de externe sturing. De mate van sturing en de wijze waarop die sturing wordt uitgeoefend, vormt de kern van het sturingsvraagstuk. De huidige woningcorporatie is, zoals in het voorafgaande aan de orde is geweest, een private rechtspersoon en kan worden gekenschetst als een maatschappelijke onderneming. Nu zijn de sturingsmodellen, die tot verandering van deze positie leiden, niet op voorhand uitgesloten. Wel is het zo dat de private rechtspersoonlijkheid op z'n minst een zekere mate van handelingsvrijheid voor de woningcorporatie impliceert.⁷³ Aan de andere kant brengt het maatschappelijke ondernemersschap een bepaalde mate van beïnvloeding met zich. 'Vrijheid in gebondenheid' derhalve.

Bij de verdere uitwerking van de sturingsmodellen komt het van pas om afzonderlijke organen van de woningcorporatie te onderscheiden. Er is de rechtspersoon zelf en het bestuur dat namens de rechtspersoon rechtshandelingen verricht. Daarnaast is er bij woningcorporaties een toezichthoudend orgaan. De beïnvloeding van buitenaf richt zich in concreto op het bestuur van de woningcorporatie, niet op het toezichthoudende orgaan. Ten aanzien van het toezichthoudende orgaan is de vraag welke rol het kan vervullen bij de maatschappelijke prestaties. In het toezichthoudende orgaan kan de beïnvloedende 'buitenwereld' bijeengebracht zijn. Dat is nu ten dele al het geval via het recht van de huurdersorganisatie om twee leden van het toezichthoudende orgaan voor te dragen. Het kan ook zo zijn dat het toezichthoudende orgaan een verder uitgewerkte (onafhankelijke) rol toebedeeld krijgt in het toezicht op het proces van beïnvloeding.

De collectiviteit van woningcorporaties

Ook ten aanzien van de collectiviteit van woningcorporaties, in concreto Aedes de vereniging van woningcorporaties, is de vraag aan de orde welke rol ze zou kunnen vervullen in de sturingsmodellen. Deze rol zou dan inhouden dat de sector als collectiviteit een partij zou zijn, die een afzonderlijke woningcorporatie zou beïnvloeden ten aanzien van de te leveren prestaties. Nu is de sector, net zo min als de afzonderlijke woningcorporaties dat zijn, een 'afnemer' van de maatschappelijke prestaties. Als het om de effectiviteit van de woningcorporaties gaat, zijn het echter de (potentiële) 'afnemers' die de invloed zouden moeten uitoefenen, en niet de collectiviteit van de producenten. Het zou dus oneigenlijk zijn als de sector vanuit die invalshoek partij zou zijn in een sturingsmodel

De sector zou wel een verantwoordelijkheid toegekend kunnen worden bij het waarborgen dat een beoogd sturingsmodel naar behoren wordt uitgevoerd door de afzonderlijke woningcorporaties. De sector als mogelijke procesbewaker dus. Of de sector deze rol op zich zou moeten nemen, is mede afhankelijk van andere mogelijk-

voetnoot

⁷³ Zie J.G. Groeneveld-Louwerse: *Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid*, Kluwer, 2004.

ke oplossingen hiervoor. Hierbij is van belang te onderkennen dat Aedes in de huidige situatie geen formele bevoegdheden heeft ten opzichte de afzonderlijke woningcorporaties. Er is voor afzonderlijke woningcorporaties ook geen verplichting om lid te zijn van Aedes.

De rijksoverheid, inclusief zbo's

Bij de sturingsmodellen kunnen aan de rijksoverheid verschillende verantwoordelijkheden worden toebedeeld. Als het gaat om de vraag welke maatschappelijke prestaties woningcorporaties zouden moeten leveren, is het aangrijpingspunt voor de rol van de rijksoverheid dat woningcorporaties mede belast zijn met de uitvoering van publieke taken. In lijn met de visie van het WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang' (1999), is het geven van de 'wat-vraag' een politieke verantwoordelijkheid. De beantwoording van de 'wat-vraag' behelst een nadere invulling van de publieke taken, die uitgevoerd zouden moeten worden door woningcorporaties. Dit kan op rijksniveau gebeuren, maar ook op gemeentelijk niveau. Op rijksniveau is een landelijk overzicht van de activiteiten die vanuit het publiek belang ondernomen zouden kunnen worden gewenst en kunnen landelijke prioriteiten worden gesteld met een vertaling naar regio's en/of gemeenten. Via een sturingsmodel zou dan geborgd dienen te worden dat de woningcorporaties rekening houden met deze rijksprioriteiten.

De rijksoverheid heeft nu ook een toezichthoudende rol ten opzichte van de woningcorporaties en heeft het CFV met de feitelijke uitvoering van het financiële toezicht belast. Het uitvoeren van toezicht heeft een sturende werking. Door toezicht te houden, met name als dit mede is gebaseerd op vooraf bekende beoordelingscriteria, zal de woningcorporatie worden beïnvloed. Sturing zoals in dit kader aan de orde is, gaat echter een stap verder. Zoals in het voorafgaande is aangegeven heeft zij betrekking op een beïnvloeding vooraf met betrekking tot de maatschappelijke prestaties die de woningcorporaties zouden dienen te leveren.

De gemeentelijke overheid

De vraag welke maatschappelijke prestaties door de woningcorporaties uitgevoerd zouden moeten worden, kent in de praktijk in grote mate een lokaal antwoord. Alleen op lokaal niveau is duidelijk welke concrete vorm de maatschappelijke prestaties zouden moeten aannemen. De gemeentelijke overheid is op grond daarvan een belangrijke partij om daarbij een rol te spelen. Er is een gemeentelijke verantwoordelijkheid op het terrein van de volkshuisvesting die veelal uitmondt in een gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Verder heeft de gemeente veel publiekrechtelijke instrumenten tot haar beschikking die werkzaamheden van woningcorporaties mogelijk maken dan wel belemmeren. Dat de gemeente een plaats zou kunnen hebben in het sturingsmodel van woningcorporaties is dan ook erg voor de hand liggend.

De rol van de gemeente kent wel enkele complicerende kanten, waarmee rekening gehouden dient te worden. Veel woningcorporaties zijn in verschillende gemeenten actief, waardoor er een intergemeentelijke afstemmingsproblematiek ontstaat. Er zijn ook landelijk werkzame woningcorporaties voor wie de lokale verbonden-

heid van beperkte betekenis is. Verder heeft een sterke betrokkenheid van de gemeente het gevaar in zich dat de bij de woningcorporatie beschikbare middelen lokaal worden ingezet, waar soms de behoeften elders urgenter zijn. Vanuit landelijk oogpunt leidt een te sterke lokale binding van de beschikbare middelen tot een verminderde effectiviteit. Ook zijn in de praktijk vooral de kleinere gemeenten niet altijd in staat om voldoende tegenspel te bieden aan de grotere woningcorporaties. Hier staat tegenover dat juist de gemeente mede op basis van haar democratische legitimatie de partij bij uitstek is die afzonderlijke deelbelangen tegen elkaar kan afwegen.

De individuele huurder

Het is duidelijk dat de individuele huurder of woningzoekende een zeer groot belang heeft bij functioneren van 'zijn' woningcorporatie. Hij is in de eerste plaats de woonconsument aan wie de woningcorporatie haar woondiensten levert of gaat leveren. Nu zijn veel belangen van de individuele huurder geborgd via de rechten die aan de huurovereenkomst kunnen worden ontleend. In samenhang hiermee biedt ook het landelijke huurbeleid bescherming aan de huurder. Verder is er ook een wet die het overleg tussen huurder en verhuurder regelt. In dit verband gaat het er echter om of de (potentiële) huurder een rol zou kunnen vervullen bij het bepalen van de maatschappelijke prestaties van de woningcorporaties.

Veel woningcorporaties hadden in het verleden de verenigingsvorm, waarin de leden, bestaande uit (potentiële) huurders en betrokken burgers, op uiteenlopende wijze invloed konden uitoefenen op het beleid. De afgelopen jaren zijn veel verenigingen omgezet in stichtingen. De invloed van de huurder is daarmee buiten de woningcorporatie geplaatst. De (potentiële) huurders zou echter weer een meer centrale rol toebedeeld kunnen worden bij de sturing van de woningcorporatie. Van belang hierbij is wel te onderkennen dat de huidige woningcorporatie niet uitsluitend werkzaam is voor de (directe) belangen van de (potentiële) huurders. De maatschappelijke prestaties reiken soms verder dan dit directe eigenbelang.

De huurdersorganisatie

Een alternatief voor een sturende rol voor de individuele huurder, is dat de huurdersorganisatie die rol op zich neemt. Op dit moment bestaat er al een in de wet geregelde vorm van overleg tussen de woningcorporatie en de huurdersorganisatie. Voorts worden twee leden van het toezichthoudend orgaan benoemd op voordracht van de huurdersorganisatie. Aangezien deze leden zonder last en ruggespraak dienen te opereren, is hiermee overigens niet meer dan een indirecte sturing op de maatschappelijke prestaties van de woningcorporaties vormgegeven.

Een verdergaande beïnvloeding van de woningcorporatie door de huurdersorganisatie is in feite een getrapte vorm van sturing door de huurder. Deze vorm heeft het voordeel van de betere mogelijkheden voor professionaliteit. De woningcorporatie is een complex bedrijf, waarbij van de partij die van buitenaf stuurt op de gewenste maatschappelijke prestaties voldoende kennis en inzicht mag worden verlangd. In de praktijk is dit ook voor huurdersorganisaties niet altijd in voldoende mate te realiseren, maar hier liggen toch meer mogelijkheden. De getrapte con-

structie brengt ook de noodzaak met zich dat de representativiteit van de huurdersorganisatie gewaarborgd dient te zijn.

De overige belanghouders

Als het gaat om de maatschappelijke inbedding van woningcorporaties wordt ook veelal gedacht aan een rol voor de belanghouders ('stakeholders'). Deels zijn de belanghouders al aan de orde geweest, namelijk de overheid en de huurders. Er zijn daarnaast nog overige belanghouders. Wie daarbij tot de belanghouders van een woningcorporatie gerekend zou moeten worden, is echter niet op voorhand duidelijk. Er bestaat geen welomschreven afbakening die gebruikt zou kunnen worden. Soms worden de werknemers en de leveranciers van de woningcorporaties genoemd. Ze hebben wel belang bij het functioneren van de woningcorporatie, maar het ligt niet in de rede om hen een positie te geven in een sturingsmodel dat gericht is op de effectiviteit van de woningcorporatie. Deze partijen staan in een zakelijke relatie tot de woningcorporatie.

In dit kader gaat het primair om belanghouders die op een of andere wijze 'afnemer' zijn, direct of indirect, van de maatschappelijke prestaties die de woningcorporatie zou kunnen leveren. Gedacht zou kunnen worden aan andere maatschappelijke ondernemingen die werkzaam zijn op het terrein waarop de woningcorporatie ook actief is. Afhankelijk van het werkterrein van de woningcorporatie kunnen dit organisaties zijn die werkzaam zijn voor dak- en thuislozen, werkzaam zijn op het gebied van zorg, welzijn of maatschappelijke dienstverlening of werkzaam zijn in het onderwijs. Op dit moment is de selectie van belanghouders die bij de woningcorporatie aan tafel komen, tamelijk willekeurig en veelal afhankelijk van de woningcorporatie zelf. Voor de effectiviteit en de legitimiteit van de woningcorporatie heeft het de voorkeur dat de kring van belanghouders aan wie een rol wordt toebedeeld bij het sturen op effectiviteit, extern bepaald wordt of in ieder geval getoetst wordt op de beoogde samenstelling.

6.3.2 Van actoren naar sturingsmodellen

Verschillende actoren komen in potentie in aanmerking om te 'sturen' op de maatschappelijke prestaties. Elk van de actoren brengt in meer of mindere mate zijn eigen legitimiteit met zich mee om de woningcorporatie (mede) te beïnvloeden. De woningcorporatie zelf valt hierbij af. Hiermee is niet bepaald dat de woningcorporatie geen eigen vrijheid heeft om te bepalen welke maatschappelijke prestaties zij levert. De mate waarin dat gebeurt, is mede afhankelijk van de dwingendheid waarmee in een concreet model de sturing wordt uitgeoefend. De woningcorporatie valt af omdat, zoals eerder aangegeven, het hier gaat om sturing 'van buiten naar binnen'.

De actoren die voor sturing in aanmerking komen kunnen als volgt gerubriceerd worden:

- de burger of zijn directe vertegenwoordiging;
- het 'maatschappelijke middenveld';
- de overheid, op rijksniveau en/of lokaal niveau.

Dit zijn drie principieel verschillende invalshoeken, die elk tot een ander functioneren van de woningcorporatie zal leiden. Het is overigens ook mogelijk dat de verschillende invalshoeken in een sturingsmodel worden gecombineerd. Deze mogelijkheid blijft in dit stadium nog buiten beschouwing.

Daarnaast is bij de uitwerking van een sturingsmodel van groot belang in welke mate van vrijblijvendheid versus dwingendheid de externe sturing wordt uitgeoefend. De externe rol kan adviserend zijn in verschillende gradaties; de rol kan ook in meer of mindere mate verplichtend zijn voor de woningcorporatie. In het laatste geval bepaalt de externe actor, uiteraard binnen financiële en andere kaders, welke maatschappelijke prestaties de woningcorporatie dient te leveren. Bij een indeling van mogelijke sturingsmodellen kan op basis van deze dimensie een tweedeling worden gemaakt:

- adviserende sturing;
- bepalende sturing.

Op grond van deze twee indelingen ontstaan op hoofdlijnen zes verschillende sturingsmodellen. Elk van deze modellen kan uiteraard nader gedetailleerd worden, waarmee er een veelheid aan subvarianten kan ontstaan. Het is echter zinvol om eerst deze zes mogelijke benaderingen vanuit de eerder geformuleerde beoordelingscriteria te bezien op voor- en nadelen.

6.4 De sturingsmodellen

De onderscheiden modellen zullen nu eerst nader worden beschreven. Er wordt hierbij op onderdelen een concrete invulling gegeven aan het betreffende sturingsmodel. Deze invulling heeft echter vooral een illustratieve functie. Ook andere invullingen zijn mogelijk.

De burger centraal, adviserend

Een adviserende rol van de burger in de richting van de woningcorporatie verandert niet veel aan de huidige situatie. Het komt sterk overeen met de situatie dat de huurdersorganisatie adviesrecht heeft ten aanzien van de beleidsplannen van de woningcorporatie. Als de plannen scherper worden geformuleerd met de instrumenten die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven (bijv. de Transparantiemethodiek) kan het advies wel aan relevantie toenemen. De praktijk wijst echter uit dat de invloed van een advies sterk afhankelijk is van de woningcorporatie. Hierdoor is ook de effectiviteit beperkt. De legitimiteit van dit model kan negatief worden beïnvloed door het feit dat het directe eigenbelang van de burger voorop kan komen te staan, waardoor de publieke belangen niet goed tot hun recht komen. Een ander belangrijk aspect is de representativiteit van de huurdersorganisatie. Hiervoor dienen waarborgen geformuleerd te worden.

De burger centraal, bepalend

In dit model wordt aan de burger een doorslaggevende stem gegeven bij de sturing van de woningcorporatie. De vorm waaraan gedacht zou kunnen worden is bijvoorbeeld die van de aandeelhoudersvergadering bij een structuur vennootschap.

De aandeelhoudersvergadering bepaalt, op afstand en op een getrapte wijze, het beleid van de vennootschap. Toegepast bij de woningcorporatie gaat deze vorm op een bepaalde manier weer terug naar de verenigingsvorm. Het voordeel van dit model is dat de vrijblijvendheid eruit is. Er is een weliswaar afgebakende, maar wel duidelijke beïnvloedingslijn van de burger naar de woningcorporatie. Lastige vragen blijven er wel. Welke burgers komen in aanmerking? En hoe worden de publieke belangen geborgd? Wat betreft het eerste punt kan de oplossing zijn dat een ieder die daar belang in stelt toegelaten kan worden: het 'lidmaatschap' is vrij. Het andere punt blijft staan en is inherent aan de keuze om de sturing aan de burger te geven. Het belang dat aan het tweede punt wordt gegeven, is mede afhankelijk van de visie op het 'publiek belang' en wie dat kan vertolken.

Het middenveld centraal, adviserend

Ook dit model kent momenteel al veel toepassingsvormen. Steeds meer gaan woningcorporaties ertoe over dat zij andere maatschappelijke ondernemingen om advies vragen, resp. betrekken bij de beleidskeuzes. De onderwerpen die het betreft zijn dan veelal die waarbij overlap in de werkzaamheden aan de orde is tussen de betreffende maatschappelijke onderneming en de woningcorporatie. Het leidt in voorkomende gevallen tot al dan niet hechte samenwerkingsrelaties. Dat deze maatschappelijke ondernemingen zo invloed hebben, komt de effectiviteit van de woningcorporatie ten goede. Het is evenwel van belang om te onderkennen dat de werkzaamheden van een woningcorporatie niet samenvallen met die van andere maatschappelijke ondernemingen. Het zwaartepunt van de maatschappelijke prestaties van een woningcorporatie heeft nog steeds betrekking op het voorzien in de huisvesting van huishoudens die daarop zijn aangewezen. De beïnvloeding van andere maatschappelijke ondernemingen zou uit dien hoofde niet meer dan partieel dienen te zijn. Wel zinvol, maar ook onvolledig. Daarnaast kan bij de legitimiteit van de maatschappelijke ondernemingen om de woningcorporatie te sturen een vraagteken worden geplaatst. Een model waarbij maatschappelijke ondernemingen elkaar onderling sturen, draagt het risico in zich een gesloten systeem te worden, waar de burger en de overheid buiten staan.

Het middenveld centraal, bepalend

Voor dit sturingsmodel gelden de bezwaren die bij het vorige zijn genoemd nog in sterkere mate. De andere maatschappelijke ondernemingen zouden een bepalende rol vervullen bij de keuze welke maatschappelijke prestaties de woningcorporatie dient te leveren. De woningcorporatie wordt dan, binnen haar statutair / wettelijk bepaalde werkterrein, dienstbaar aan de andere maatschappelijke ondernemingen. Hierbij komt het eigenstandige 'belang van de volkshuisvesting' in het gedrang. Naarmate de andere maatschappelijke ondernemingen een meer bepalende rol toebedeeld krijgen, gaat ook het gebrek legitimiteit zwaarder wegen. Als de ene maatschappelijke onderneming haar legitimiteit ontleent aan de andere maatschappelijke onderneming, rijst de vraag waardoor de gezamenlijke maatschappelijke ondernemingen dan gelegitimeerd worden.

De (lokale) overheid centraal, adviserend

De rol van de overheid kan zowel op rijksniveau als op lokaal niveau ingevuld worden. Vanuit het uitgangspunt dat vooral de lokale verbondenheid van de woningcorporatie versterkt dient te worden, zal in dit sturingsmodel de lokale overheid, de gemeente, centraal staan. Het sterke punt van de gemeente is haar democratische legitimiteit. De opvattingen van de gemeente over de gewenste maatschappelijke prestaties van de woningcorporatie worden gelegitimeerd door de lokale politieke besluitvorming. Op dit moment dienen woningcorporaties het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid ook in acht te nemen. In de praktijk is de invulling van dit uitgangspunt redelijk vrijblijvend. De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat de gemeente weinig middelen ten dienste staan om de woningcorporatie daartoe te verplichten. In dit sturingsmodel waarbij de rol van de lokale overheid adviserend is, zal vermoedelijk weinig veranderen aan de huidige situatie.

De (lokale) overheid centraal, bepalend

Dit laatste sturingsmodel heeft de legitimiteit van de gemeente als voordeel en biedt tevens de mogelijkheid om de vrijblijvendheid te halen uit de relatie tussen de gemeente en de woningcorporatie. Dit model sluit ook aan bij de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente op het terrein van de volkshuisvesting. De eerder genoemde bezwaren die verbonden zijn aan een bepalende rol van de gemeente, zijn hier echter het sterkst van toepassing. Het risico is aanwezig dat aan de lokale behoeften een te zwaar gewicht wordt toegekend ten koste van grotere noden elders. Ook een gebrek aan gelijkwaardige professionaliteit ten opzichte van de woningcorporatie kan belemmerend werken. Voorts is voor de gemeente de verleiding groot om te bezuinigen op de eigen activiteiten door die naar de woningcorporaties te schuiven. In dit sturingsmodel zou de woningcorporatie de besteding van dat budget, dat beschikbaar is voor maatschappelijke prestaties, voor instemming dienen voor te leggen aan de gemeente. Een andere variant is dat de gemeente 'trekkingsrechten' heeft op dat budget om te bestemmen voor maatschappelijke activiteiten binnen het werkterrein van de woningcorporatie. In dit sturingsmodel zal het behoud van voldoende eigen zelfstandigheid voor de woningcorporatie een belangrijke opgave zijn. Dit model heeft ook de grootste kans in conflict te komen met Europese regelgeving.

Een beoordeling

Uit de volgende tabel komt naar voren dat, voor een verbetering van de effectiviteit (doeltreffendheid) en de legitimiteit van het functioneren van de woningcorporatie, aan de burger en aan de gemeente een centrale rol toebedeeld zou dienen te worden. Betrokkenheid van andere maatschappelijke ondernemingen is wel van belang, maar zou niet overheersend dienen te zijn.

De vergelijking van de zes sturingsmodellen leidt gemakkelijk tot de gedachte dat het best scorende model de voorkeur zou hebben om te worden toegepast. Dit zou onjuist zijn. In dit onderzoek zijn vanuit verschillende invalshoeken sturingsmodellen onderscheiden en vervolgens op voor- en nadelen met elkaar vergeleken. Het 'beste' sturingsmodel zal vermoedelijk een goed samenhangende mengvorm zijn.

Tabel 6.2 De beoordeling van de sturingsmodellen op effectiviteit en legitimiteit

	burger centraal		middenveld centraal		(lokale) overheid centraal	
	adviserend	bepalend	adviserend	bepalend	adviserend	bepalend
Effectiviteit	x	xx	x	x	x	xx
Legitimiteit	xx	xx	x	x	xx	xx

x : de mate dat er waarborgen zijn voor effectiviteit of legitimiteit

6.5 Resumerend

In het voorafgaande zijn de sturingsmodellen op efficiëntie en op effectiviteit afzonderlijk bezien. Tot slot van dit hoofdstuk zullen beide benaderingen in samenhang met elkaar worden gebracht.

De analyses laten een a-symmetrische uitkomst zien. Uitgaande van het voortbestaan van de woningcorporatie als maatschappelijk onderneming zijn de bevindingen dat:

- efficiëntie toch vooral via sturingsinstrumenten gewaarborgd zou moeten worden, waarbij aan benchmarking kan worden gedacht; sturingsmodellen, te weten het marktmechanisme, zijn minder bruikbaar voor het waarborgen van efficiëntie; het uitbesteden van werkzaamheden en het zich beperken tot kernactiviteiten verkleinen wel de risico's voor inefficiënties;
- effectiviteit daarentegen laat zich slecht via sturingsinstrumenten realiseren; hier is een passend sturingsmodel de aangewezen oplossing; het gaat hierbij om het organiseren van de benodigde beïnvloeding bij het bepalen van de gewenste maatschappelijke prestaties; deze georganiseerde invloed van buiten naar binnen vergt een procesmatige benadering.

Zonder een beïnvloeding door de huurders en andere maatschappelijke ondernemingen uit te sluiten, ligt het in de rede om aan de gemeente een centrale rol toe te kennen. De gemeente is als democratisch orgaan gelegitimeerd om de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en kan ook het lokale publieke belang daarbij inbrengen.

Een centrale rol van de gemeente om invloed uit te oefenen op de van de woningcorporatie gewenste prestaties kent ook een aantal bezwaren waarmee bij de verdere uitwerking rekening dient te worden gehouden. Een instructiemodel waarbij de gemeente bepaalt wat de gewenste prestaties zijn, komt al snel in strijd met de zelfstandigheid van de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming. Momenteel zijn woningcorporaties al gehouden om het gemeentelijke beleid in acht te nemen. Het schort aan de uitwerking van dit uitgangspunt. Het dient een concretere vertaling te krijgen waardoor de vrijblijvendheid eruit gaat.

Het valt te overwegen om zoals in de Transparantiemethodiek is uitgewerkt, dat de woningcorporatie in een meerjarenoverzicht inzicht geeft in het beschikbare bud-

get voor maatschappelijke prestaties. Woningcorporaties die in verschillende gemeenten actief zijn dienen het beschikbare budget op basis van een verdeelsleutel over de afzonderlijke gemeenten te verdelen. Hieraan kan worden gekoppeld een bestedingsplan van dit budget op basis van de voorgenomen maatschappelijke prestaties. Het is de verantwoordelijkheid van de woningcorporatie om dit bestedingsplan op te stellen en zich daarbij goed te laten adviseren door anderen.⁷⁴ Over dit bestedingsplan kan vervolgens aan de gemeente een gekwalificeerd adviesrecht worden gegeven. De gemeente kan dan beoordelen of het gemeentelijke beleid in voldoende mate tot zijn recht komt. Verder kan de gemeente bezien of er in voldoende mate rekening is gehouden met de inbreng van huurders en andere maatschappelijke ondernemingen. Indien de woningcorporatie en de gemeente niet tot een eensluidend standpunt komen, kan het verschil van inzicht worden voorgelegd aan een ‘hogere’ instantie, bijvoorbeeld een gezaghebbende mediator.

Een reden dat op het ogenblik de rol van de gemeente in de relatie met de woningcorporatie niet goed uit de verf komt, is dat sommige gemeenten, vooral de kleinere, zelf geen uitgeschreven visie hebben op het lokale volkshuisvestingbeleid. Dit is wel een voorwaarde, wil de woningcorporatie het gemeentelijke beleid in acht kunnen nemen. Voor het goed functioneren van de beoogde rol van de gemeente is vereist dat de gemeente ook haar rol op een kwalitatief goede wijze vervult.

Een nadeel aan een grotere gemeentelijke betrokkenheid is dat lokale prioriteiten de overhand gaan krijgen ten koste van bovenlokale belangen. De bij woningcorporaties beschikbare budgetten zijn niet altijd in overeenstemming met de lokale taken. Soms is het budget omvangrijker dan de taken, soms is het omgekeerde het geval. Om lokale ‘gold plating’ te voorkomen is het wenselijk dat er ook een landelijke betrokkenheid blijft. Deze betrokkenheid is nodig om landelijke beleidsefficiëntie te waarborgen en waar nodig tot matching van middelen over te gaan. Het belang van een bovenlokale afweging neemt toe naarmate de taken van de woningcorporatie in overeenstemming met de financiële mogelijkheden uitgebreid worden. De noodzaak van matching zal dan immers eerder aan de orde komen.

voetnoot

⁷⁴ Zie hierover ook W.D. van Leeuwen: “Publieke verantwoording door maatschappelijke ondernemingen”, *Bestuurskunde*, februari 2005, nr. 1, pp. 43 – 44. Ook maatschappijrelatie-management kan hierbij een zinvolle rol vervullen, zie P. Doevendans, “Bewust positie kiezen. Koers bepalen met Maatschappijrelatiemanagement”, *AedesMagazine*, nr. 23, 2004, pp. 50 – 53.

7

Samenvatting en conclusies

7.1 Samenvatting

Aanleiding

De relatie tussen de overheid en woningcorporaties staat ter discussie. Er is onvrede over de onderlinge verhouding. De woningcorporaties wensen meer ruimte voor ondernemerschap; de overheid wenst meer prestaties. De herziening van de onderlinge verhouding maakt onderdeel uit van de Grote Beweging. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat minister Dekker zal komen met voorstellen om deze verhouding aan te passen. Dit zal dan nader uitgewerkt dienen te worden in een herziening van het Besluit Beheer Sociale Huursector.

De Tweede Kamer heeft besloten om zich vooraf grondig voor te bereiden om goed beslagen ten ijs te komen als de voorstellen van de Regering ter bespreking voorliggen. Dit onderzoek maakt deel uit van de voorbereidingen van de Tweede Kamer.

Probleemstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de positionering van de woningcorporaties. Hierbij staan twee hoofdvragen centraal:

- welke modellen voor taakafbakening zijn denkbaar; wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende modellen van taakafbakening?
- welke sturingsmodellen gericht op de realisering van afgesproken maatschappelijke doelen zijn denkbaar; wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende sturingsmodellen?

Beoordelingskader

Als eerste stap in de beantwoording van de vragen uit de probleemstelling is een beoordelingskader uitgewerkt om aan de hand van beoordelingscriteria de voor- en nadelen van verschillende modellen te kunnen bepalen. Drie beoordelingscriteria staan centraal: effectiviteit (doeltreffendheid), efficiëntie (doelmatigheid) en legitimiteit. Daarnaast zijn ook andere criteria van belang. Het gaat hierbij onder meer om het vergroten van de rol van lokale betrokkenen, het maken van minder vrijblij-

vende en beter afrekenbare afspraken, vermindering van regelgeving en de vergroting van de tevredenheid over de prestaties.

De Nederlandse woningcorporaties

De Nederlandse woningcorporaties nemen een bijzondere positie in. Het is een relatief grote sector die een groot deel van de Nederlandse woningvoorraad in bezit heeft. De relatie met de overheid heeft haar wortels in de Woningwet 1901, waarin de toegelaten instelling is verankerd. Kernpunt van de status van de toegelaten instelling is de bestemmingsplicht van het vermogen. Het vermogen mag alleen worden aangewend ten behoeve van de volkshuisvesting. De concrete vorm waarin dit is uitgewerkt, is in de loop der jaren gewijzigd. In 1993 is het BBSH ingevoerd dat de woningcorporaties een grote mate van bestuurlijke zelfstandigheid heeft gegeven. In 1995 is met de bruteringswet ook de financiële verzelfstandiging gerealiseerd.

Ook in vergelijking met buitenland is de Nederlandse sociale huursector afwijkend. Dit heeft betrekking op grote omvang van de corporatiesector in Nederland. Ook draagt het feit dat de Nederlandse woningcorporaties niet meer (rechtstreeks) worden gesubsidieerd, bij aan de bijzondere positie. In andere West-Europese landen is er over het algemeen een aanmerkelijke intensievere betrokkenheid van de overheid bij de sociale huursector.

Wanneer de corporatiesector wordt vergeleken met ander maatschappelijke sectoren in Nederland, valt wederom de bijzondere positie van de corporatiesector op. In de andere sectoren beschikken de maatschappelijke ondernemingen niet over zo'n robuuste vermogenspositie met de daaruit voortvloeiende opbrengsten als in de corporatiesector het geval is. Voorts vindt de bekostiging van de woningcorporaties nagenoeg volledig plaats via de huurinkomsten. In andere sectoren verloopt de bekostiging ook in meer of mindere mate via de collectieve sector of via verzekeringsarrangementen. Hierdoor zijn er in de andere maatschappelijke sectoren sturingsmogelijkheden via de lijn van de bekostiging, die in de corporatiesector niet (meer) aanwezig zijn. Het belangrijkste sturinginstrument dat de corporatiesector momenteel kent, is de afbakening van het werkdomein, de toegestane activiteiten.

Probleemanalyse

In dit rapport is bij wijze van probleemanalyse uitgebreid stilgestaan bij het huidige functioneren van woningcorporaties. Het is met deze probleemanalyse als achtergrond dat de vragen die in het onderzoek centraal staan, beantwoord zijn. Wanneer het functioneren van woningcorporaties wordt gezien zijn drie onderwerpen in het bijzonder van belang.

- financiële positie

In de eerste plaats is er de financiële positie van de sociale huursector. Uit de analyses van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) komt naar voren dat er sprake is van een robuuste financiële positie. Het eigen vermogen is, via het rendement dat erop wordt gerealiseerd, de belangrijkste bron van inkomsten voor woningcorporaties. Daarnaast zijn er ook inkomsten uit de verkoop van huurwoningen, de bouw

van koopwoningen en het rentevoordeel bij de huidige relatief lage kapitaalmarktrente. Het budget dat woningcorporaties volgens de eigen opgave in 2004 ter beschikking stond, bedroeg € 4,6 miljard. Ook de komende jaren zal het jaarbudget naar verwachting een vergelijkbare omvang hebben. Dit jaarbudget is in principe beschikbaar voor het leveren van maatschappelijke prestaties. De afgelopen jaren hebben woningcorporaties het ter beschikking staande budget in ieder geval niet besteed, waardoor het eigen vermogen in de periode 2000 – 2003 met gemiddeld 10% per jaar is gestegen. Met een voortgaande stijging van het eigen vermogen van woningcorporaties is geen maatschappelijk doel gediend. De centrale vraag is dan of dit omvangrijke jaarbudget op effectieve en efficiënte wijze kan worden ingezet.

- *effectiviteit*

In de tweede plaats is de effectiviteit van woningcorporaties gezien. Hierbij is aan de orde of de gewenste maatschappelijke prestaties worden geleverd. Woningcorporaties zijn in grote mate vrij in de wijze waarop ze de maatschappelijk gewenste prestaties vaststellen. Enerzijds past dit bij de zelfstandigheid van de maatschappelijke ondernemer, anderzijds is er daardoor geen waarborg dat de geleverde prestaties aansluiten bij de wensen van de maatschappelijke 'afnemers'. Dat laatste is echter nodig wil de woningcorporatie effectief functioneren. Verder maken woningcorporaties wel vooraf kenbaar wat de voorgenomen prestaties zijn, maar deze worden slechts ten dele gerealiseerd. Gemiddeld genomen is er een groot verschil tussen voornemens en realisaties. Tot slot is de waarneming, c.q. meting van de maatschappelijke prestaties gebrekkig. Veel prestaties worden gemeten via de financiële input en niet via de output. Een beoordeling van woningcorporaties op effectiviteit is niet goed mogelijk. De ministeriële verantwoordelijkheid kan daardoor niet goed worden ingevuld.

- *efficiëntie*

Het derde onderwerp van de probleemanalyse is de efficiëntie van woningcorporaties. Het feit dat woningcorporaties met de robuuste vermogenspositie niet zijn onderworpen aan de 'tucht van de markt' maakt het risico van inefficiënties relatief groot. De afgelopen jaren zijn de bedrijfslasten gemiddeld genomen sterk gestegen. Er zijn ook grote verschillen tussen woningcorporaties. Uit een analyse van de verschillen in de hoogte van de netto-variabele lasten komt onder meer naar voren dat de hoogte van de vermogensovermaat een positieve invloed heeft op de netto-variabele lasten. Ook fusies leiden tot een verhoging van de netto-variabele lasten zonder dat de schaalvergroting tot lagere lasten leidt. Een groot deel van de verschillen is echter niet verklaard. Er vindt bij de externe verantwoording door woningcorporaties bovendien geen kostentoekening plaats naar de afzonderlijke activiteiten. Hierdoor is een beoordeling van de efficiëntie in de praktijk niet goed mogelijk. Ook ten aanzien van de investeringen en de daarbij optredende stijgende onrendabele toppen is geen goed inzicht in de mate van efficiëntie mogelijk. Het feit dat woningcorporaties extern niet kunnen worden beoordeeld op efficiëntie doet ook afbreuk aan de ministeriële verantwoordelijkheid op dit punt.

De taken en de afbakening daarvan

Tegen de achtergrond van het omvangrijke budget dat woningcorporaties jaarlijks ter beschikking staat voor het leveren van maatschappelijke prestaties, dient de vraag te worden gesteld welke de taken zijn waarmee woningcorporaties worden belast. Van oudsher zijn de activiteiten van woningcorporaties beperkt tot die welke gerekend kunnen worden tot het gebied van de volkshuisvesting. Deels zijn het publieke taken, voortvloeiend uit de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor voldoende woonruimte; deels zijn het daarmee verbonden maatschappelijke activiteiten. De laatste jaren is steeds meer aan de orde of in de huidige taakomschrijving geen verandering aangebracht zou moeten worden. Hierbij zijn verschillende opties mogelijk. Een pleidooi van taakversmalling vloeit voort uit het feit dat woningcorporaties in de praktijk ook huishoudens bedienen die niet behoren tot de doelgroep van beleid. Ook ter voorkoming van oneerlijke concurrentie ('level playing field') kan taakversmalling een oplossing zijn. Deze ontwikkelingsrichting zal, zo mag worden verwacht, geen oplossing bieden voor de effectieve en efficiënte inzet van het beschikbare budget. Integendeel, taakversmalling zal (op termijn) gepaard gaan met financiële afroming al dan niet via het uittreden van woningcorporaties.

Taakverbreding is de andere optie. Hiervoor dienen zich verschillende richtingen aan. Er is verbreding mogelijk langs de lijnen van het vastgoed. In dat geval worden woningcorporaties ook belast met de ontwikkeling en exploitatie van het vastgoed van andere maatschappelijke sectoren, zoals zorg en onderwijs. Daarnaast is een andere richting van taakverbreding die van een ruimere dienstverlening aan de doelgroepen van beleid. Deze dienstverlening kan liggen op het terrein van welzijn, werk en veiligheid. Beide ontwikkelingsrichtingen hebben hun voor- en nadelen. De richting van het maatschappelijk vastgoed sluit aan bij de competentie van de woningcorporatie. Die van de bredere dienstverlening bij een integrale aanpak van de maatschappelijke problemen. In beide gevallen wordt geld dat beschikbaar is in de volkshuisvesting ingezet voor andere maatschappelijke sectoren. Dit is echter, gelet op de financiële middelen waarover woningcorporaties beschikken, vermoedelijk onvermijdelijk. Hoe ook de omschrijving van het takenpakket van woningcorporaties zal worden, een heldere en eenduidige afbakening van de taken blijft nodig. De redenen voor de afbakening zijn tweërlei. In de eerste plaats wordt met de afbakening gewaarborgd dat de beschikbare middelen worden ingezet op het geformuleerde werkterrein. In de tweede plaats draagt een afbakening bij aan het voorkomen van oneerlijke concurrentie met reguliere marktpartijen.

Sturingsinstrumenten

Er is sturing nodig ten aanzien van woningcorporaties gericht op efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit. Dat kan interne sturing zijn. Echter, externe sturing is eveneens onontbeerlijk. Sturingsinstrumenten kunnen in beide gevallen een goede rol vervullen.

- *financiële positie*

Het is van belang om een goed inzicht te hebben in de financiële positie van de woningcorporaties. Het CFV heeft een methodiek ontwikkeld die via rendementengetallen inzicht biedt in de factoren die hebben bijgedragen aan een verandering van het eigen vermogen. De Aedex index verschaft informatie over het rendement op vastgoed. Voor het leveren van maatschappelijke prestaties is het daarnaast ook zinvol om vooraf kennis te hebben van het budget dat daarvoor op jaarbasis beschikbaar is. Hierin voorziet de Transparantiemethodiek. Met deze methodiek kan de woningcorporatie een opstelling maken van het beschikbare jaarbudget. De voorgenomen bestedingen van dit jaarbudget met daaraan gekoppeld de maatschappelijke prestaties lenen zich goed voor extern overleg met de direct betrokkenen.

- *efficiëntie*

Als het gaat om sturingsinstrumenten gericht op een efficiënte bedrijfsvoering zijn de afgelopen jaren enkele benchmarks ontwikkeld. De Aedex index geeft een beeld van het rendement op vastgoed. Uit het oogpunt van kostenefficiëntie zijn overigens niet zo zeer de rendementscijfers van de Aedex index van belang als wel de onderliggende kostengegevens. Met deze kostengegevens kunnen de deelnemende woningcorporaties onderlinge vergelijkingen uitvoeren. Daarnaast verstrekt het CFV op basis van de BBSH-gegevens aan elke woningcorporatie benchmarks. Elke woningcorporatie kan zich vergelijken met alle andere woningcorporaties en met de referentiegroep waartoe de woningcorporatie behoort. De bestaande benchmarks gericht op kostenefficiëntie kennen nog de nodige tekortkomingen. Een verdere ontwikkeling en bredere toepassing zijn nodig willen de benchmarks daadwerkelijk bijdragen aan een efficiënte bedrijfsvoering. De mogelijkheid om de efficiëntie extern te kunnen beoordelen is daarbij cruciaal.

- *effectiviteit*

Sturingsinstrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan de effectiviteit van woningcorporaties hebben veelal betrekking op het meten van geleverde prestaties. Sommige prestaties zijn eenvoudig meetbaar, zoals het aantal gebouwde woningen; andere prestaties zoals de leefbaarheid aanmerkelijk lastiger. Woningcorporaties leveren verschillende 'soorten' prestaties die elk een eigen vorm van meting vereisen. Hierbij is dan ook nog het onderscheid van output en outcome van belang. Het is een technocratische illusie om te denken dat sturing op effectiviteit uitsluitend op basis van de meting van de geleverde prestaties zou kunnen plaatsvinden. Daarvoor zijn de activiteiten van woningcorporaties te complex en te divers. Dit neemt niet weg dat meting van prestaties belangrijk is om inzicht te krijgen in de activiteiten van woningcorporaties.

- *legitimiteit*

Ook voor de legitimiteit van woningcorporaties kunnen instrumenten worden ingezet. Legitimiteit heeft met name betrekking op de wijze waarop de besluitvor-

ming tot stand komt. Visitatie en het betrekken van externe belanghouders bij de besluitvorming zijn instrumenten, die daar een bijdrage aan kunnen leveren.

Over het algemeen hebben sturingsinstrumenten een ondersteunende functie. Veelal beogen ze op een gestructureerde wijze informatie te genereren. Hiermee kan enerzijds de woningcorporatie richting geven aan haar handelen, en anderzijds inzicht worden verkregen in het functioneren van woningcorporaties. Het zijn daarmee ook hulpmiddelen voor de sturingsmodellen.

Sturingsmodellen

Bij de sturingsmodellen is onderscheid gemaakt tussen modellen waarmee de kostenefficiëntie kan worden gewaarborgd en die welke gericht zijn op effectiviteit.

- kostenefficiëntie

Bij de sturingsmodellen ten behoeve van de kostenefficiëntie zijn verschillende vormen gezien waarmee de 'tucht van de markt' zijn werking zou kunnen doen. Immers, door het ontbreken van deze externe druk van de markt, is het risico op inefficiënties bij woningcorporaties aanwezig. De lichtste vorm van marktwerking die is gezien is de aanbesteding. Deze vorm van marktwerking heeft echter niet in voldoende mate het beoogde resultaat. Omdat woningcorporaties niet op winst zijn gericht, kan via aanbesteding niet worden voorkomen dat ook inefficiënte woningcorporaties het werk verwerven. Het meest vergaande sturingsmodel is de opheffingsvariant. De verhuur van woningen geschiedt dan volledig marktconform. Hiermee is een zekere waarborg voor kostenefficiëntie gecreëerd. Met het opheffen van de woningcorporatie als maatschappelijke ondernemer is echter ook de instelling die maatschappelijke prestaties levert, verloren gegaan; met het badwater, ook het kind weggegooid. De conclusie is dat bij woningcorporaties de efficiëntie niet zo zeer via sturingsmodellen, maar vooral via sturingsinstrumenten gewaarborgd dient te worden. Daarnaast is geconcludeerd dat het risico van kosteninefficiëntie toeneemt naarmate de woningcorporatie meer verschillende activiteiten onderneemt. Afsplitsing van deelactiviteiten kan een bijdrage aan efficiëntie leveren.

- effectiviteit

Bij de uitwerking van de mogelijke sturingsmodellen gericht op effectiviteit is in de eerste plaats gezien welke actoren in aanmerking kunnen komen om invloed uit te oefenen op de woningcorporaties. Drie categorieën actoren komen in aanmerking: de burger, de andere maatschappelijke ondernemingen en de overheid. Daarnaast kan de beïnvloeding variëren van advisering tot bepaling. De zes modellen die zo kunnen worden onderscheiden zijn op hoofdlijnen nader uitgewerkt. Het model waarin de andere maatschappelijke ondernemingen sturing geven aan de woningcorporatie scoort het slechtst. De andere maatschappelijke ondernemingen zijn maar ten dele 'afnemer' van de prestaties van de woningcorporaties. Ze zijn ook maar in beperkte mate gelegitimeerd. Het model waarin de lokale overheid centraal staat in het sturingsmodel komt het meest in aanmerking. De lokale overheid

kan de verschillende belangen tegen elkaar afwegen. Verder draagt de democratische legitimatie van de lokale overheid sterk bij aan de legitimiteit van de sturing. Een concretere rol voor de lokale overheid kent overigens ook keerzijden. De gemeente kan in de verleiding komen om het bij de woningcorporatie beschikbare budget te binden aan een lokale besteding, ook als de maatschappelijke behoeften elders urgenter zijn. Ook een verschuiving van gemeentelijke activiteiten in de richting van de woningcorporatie kan zich gaan voordoen. Deze keerzijden maken het noodzakelijk dat ook vanuit een landelijk perspectief de effectiviteit van de bestedingen beoordeeld blijft worden, met de mogelijkheid van matching als beleidsmiddel.

7.2 Conclusies

Een samenhangend beeld

Het primaire doel van dit onderzoek is om ten aanzien van de taakomschrijving van woningcorporaties en ten aanzien van sturingsmodellen verschillende varianten te schetsen, en van die varianten de voor- en nadelen aan te geven. Tot slot zal in de vorm van conclusies, ook een samenhangend beeld worden geschetst van de wijze waarop de relatie van de woningcorporatie met de (lokale) overheid en met haar omgeving vorm gegeven zou kunnen worden.

Uitgangspunt is de positie van de woningcorporatie als maatschappelijke ondernemer. Dit impliceert zelfstandigheid en vrijheid in het uitzetten van een eigen koers. Verder is een duidelijke scheiding tussen sturen en toezicht van belang.

Sturen op effectiviteit

Een niet vrijblijvende afstemming met de ‘buitenwereld’ over de gewenste prestaties is een noodzaak als waarborg voor een effectieve inzet van middelen. Deze afstemming dient plaats te vinden met huurders en met andere maatschappelijke ondernemingen waarmee raakvlakken zijn. De democratische legitimiteit van de gemeente is reden om aan de gemeente een centrale positie te geven. De gemeente dient in de gelegenheid te worden gesteld om zich *vooraf* een oordeel te vormen over de door de woningcorporatie voorgenomen prestaties en de wijze waarop de woningcorporatie tot de keuzes is gekomen (een inhoudelijk en een procesmatig oordeel). Hierbij kan aan het volgende worden gedacht:

- de woningcorporatie geeft in een meerjarenoverzicht inzicht in het beschikbare jaarbudget voor maatschappelijke prestaties, bijvoorbeeld op basis van de Transparantiemethodiek;
- de woningcorporatie vormt zich op basis van een afstemming met alle belanghouders een beeld van de gewenste maatschappelijke prestaties; deze prestaties worden ook financieel vertaald als de besteding van het beschikbare jaarbudget;
- de woningcorporatie verstrekt een meerjarenoverzicht met het beschikbare jaarbudget en het bestedingsplan op basis van de voorgenomen prestaties, het Prestatieplan, aan de gemeente, het Rijk en de externe toezicht-

houder, zodanig tijdig dat aanpassing voor het komende jaar nog mogelijk is;

- de gemeente heeft gekwalificeerd adviesrecht over het Prestatieplan; als de gemeente ook na overleg met de woningcorporatie niet tot een vergelijk komt, wordt het verschil van mening voorgelegd aan een externe, gezaghebbende mediator;
- in dat geval toetst de externe mediator de totstandkoming van het Prestatieplan of er voldoende afstemming heeft plaatsgevonden met alle belanghouders; hij toetst ook de inhoud van het Prestatieplan of het beleid van de gemeente in voldoende mate in acht is genomen; hierbij oordeelt de externe mediator of de woningcorporatie in redelijkheid tot het voorgestelde Prestatieplan had kunnen komen; als dit niet het geval is, dient de woningcorporatie het Prestatieplan in overeenstemming met het oordeel van de externe mediator aan te passen;
- als de gemeente in gebreke blijft doordat ze geen beleidsplan ter zake heeft waarop de woningcorporatie haar voornemens had kunnen afstemmen, dan wel de gemeente zich niet tijdig een oordeel vormt, heeft de woningcorporatie (behoudens het volgende punt) de vrijheid het Prestatieplan uit te voeren;
- het Rijk heeft daarnaast een eigen verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat het Prestatieplan niet in strijd is met de landelijke beleidsprioriteiten; het betreft hier een marginale toets om bovengemeentelijke beleids-efficiëntie te bewaken.

Sturen op kostenefficiëntie

De bedrijfsvoering is primair de verantwoordelijkheid van de woningcorporatie zelf. De sturing op kostenefficiëntie dient derhalve van de woningcorporatie zelf te komen. De benodigde benchmarks dienen overigens nog ontwikkeld te worden. Aan deze instrumentontwikkeling kunnen alle betrokkenen een bijdrage leveren: in de eerste plaats de woningcorporaties en de sector, maar ook de externe toezichthouder en de wetenschap. Uiteindelijk zal vanuit het toezicht (zie verderop) wel een normerende werking uitgaan, zowel wat betreft de toe te passen benchmarks als wat betreft de normering daarbij.

De toegestane taken

De huidige vermogenspositie van de woningcorporaties en de daaruit voortvloeiende omvang van het beschikbare budget rechtvaardigt een substantiële uitbreiding van het werkterrein naar het vastgoed van andere maatschappelijke sectoren. In de eerste plaats het vastgoed van de zorg (AWBZ-sectoren) en vervolgens ook andere sectoren, zoals gebouwen voor het onderwijs. Uitbreiding langs de lijnen van het vastgoed ligt meer in de rede dan een uitbreiding in de richting van dienstverlening in zorg en welzijn. In die laatste richting ligt de competentie van de woningcorporatie niet. De mate waarin en de snelheid waarmee de taakverbreding plaatsvindt zal afgestemd dienen te worden op de omvang van het beschikbare jaarbudget. Een heldere en eenduidige afbakening van het werkgebied blijft vereist

om zowel weglek van het maatschappelijke vermogen, alsook oneerlijke concurrentie met reguliere marktpartijen te voorkomen. Deze afbakening is ook nodig om in de relatie met de gemeente te voorkomen dat de besteding van het beschikbare budget in ongewenste richtingen gaat.

De matching van middelen

Het feit blijft dat voor afzonderlijke woningcorporaties de omvang van het beschikbare jaarbudget niet altijd goed aansluit bij de kosten van de te leveren prestaties. Dit probleem zal aan belang winnen als er sprake is van een taakverbreding. Ter wille van de beleidsefficiëntie moet het mogelijk zijn dat een woningcorporatie met een tekort aan financiële middelen een beroep kan doen op steun uit een fonds, dat de benodigde middelen via een vermogensafhankelijke heffing bij woningcorporaties verkrijgt. De kans dat woningcorporaties met een tekort aan middelen worden geconfronteerd zal toenemen na een taakverbreding. Het tekort aan middelen dient voort te vloeien uit het Prestatieplan van de woningcorporatie zelf, met een toets door de externe toezichthouder. Het fonds dat de middelen verstrekt, heeft verder geen sturende rol als het gaat om de besteding van de via heffingen verkregen middelen. Het blijven middelen van en voor woningcorporaties.

Het toezicht

Bij het toezicht is onderscheid te maken tussen het toezicht op het bestuur van de woningcorporatie en het toezicht op de woningcorporatie zelf. Het toezicht op het bestuur wordt uitgeoefend door de interne toezichthouder. De interne toezichthouder ziet erop toe dat het bestuur het Prestatieplan opstelt na goed overleg met alle betrokkenen en dat het bestuur het eenmaal vastgestelde Prestatieplan uitvoert. De interne toezichthouder ziet er ook op toe dat de bedrijfsvoering efficiënt is en dat de daartoe ontwikkelde benchmarks worden toegepast en de bedrijfsvoering wordt aangepast als de uitkomsten van de benchmarks daartoe aanleiding geven.

In het externe toezicht komt de ministeriële verantwoordelijkheid tot uiting. Deze verantwoordelijkheid heeft betrekking op het functioneren van het systeem. Een beoordeling van het systeem vereist ook een beoordeling van de daarin functionerende woningcorporaties. Het toezicht op het systeem en de woningcorporatie kent verschillende kanten. In de eerste plaats is het een toezicht op het functioneren van de interne toezichthouder. Het externe toezicht heeft verder betrekking op de financiële positie van de afzonderlijke woningcorporatie en de sector in zijn geheel. Ook dient er toezicht te zijn op de kostenefficiëntie, met name gericht op het signaleren van de relatief inefficiënte woningcorporaties om de betreffende woningcorporaties tot verbetering van de bedrijfsvoering aan te zetten. Tot slot dient het externe toezicht zich een oordeel te kunnen vormen of de lokale inzet van de middelen in overeenstemming is met de landelijke prioriteiten.

Bijlage: Literatuur

- Aedes (2002), *AedesCode. Code voor de leden van Aedes vereniging van woningcorporaties*, Hilversum
- Aedes (2004), brief aan de Minister van VROM, 3 mei 2004, *Overzicht lopende dossiers Europa*, bericht aan de Ledenraad, 24 september
- Alterskjær, B. (2003), *Services of general economic interest after Altmark*, Sheets for presentation at Nordic State Aid Meeting, Copenhagen, The Norwegian Ministry of Trade and Industry
- Boelhouwer, P.J. (1996), *Financiering van de sociale huursector in West-Europa*, OTB, Delft
- Boelhouwer, P.J., en H.M.H. van der Heijden (1992), *Vergelijkende studie naar volkshuisvestingssystemen in Europa. Algemeen beleidskader*, DGVH, Zoetermeer
- Bouwcollege (2005), *Circulaire beleid aanbesteding van werken WZV*, 28 januari
- Brandsen, T. en J.K. Helderma (2005), "Volkshuisvesting". In: H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening; een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam
- Burger, A en P. Dekker, red. (2001), *Noch markt, noch staat; de Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, SCP, Den Haag
- CDA (2005): *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag
- Cecodhas (2003), *Mission of Social housing, a service of general interest promoting social and territorial cohesion*, september
- Cecodhas (2004), *Contribution to the Commission's consultation*, Helsinki, 26 mei 2004
- Cecodhas (2004), *Service Directive, How could the social services sector be impacted - the example of social housing*, Draft Report of CECODHAS Seminar 30 november
- CFV (2004), *Sturen op rendement*, Naarden
- CFV (2004), *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003*, Naarden
- Chung A. (2004), *Bridging Sectors: Partnerships Between Nonprofits and Private Developers*, Joint Center for Housing Studies of Harvard University and Neighborhood Reinvestment Corporation
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2001), *Mededeling van de commissie, Diensten van algemeen belang in Europa (2001/C 17/04)*, samenvatting

- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2001), *Report to the Laeken European Council, Services of General Interest*, COM(2001)598
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2002), *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community* (2002/C 325/01)
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004), *Community Framework for state aid in the form of public service compensation*, Directorate-General for Competition
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004), *Community framework for State Aid in the form of public service compensation*, Directorate-General for Competition
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004), Document van de diensten van de Commissie, *Verslag van de publieke raadpleging over het groenboek over diensten van algemeen belang*, sec(2004)326, Brussel
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004), Mededeling van de commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, *Witboek over diensten van algemeen belang*, COM(2004) 374 definitief
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004), *Proposal for a directive of the European parliament and of the Council on services in the internal market* (presented by the Commission), COM(2004)2 final/3
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (ongedateerd), Draft Communication from the Commission, *A new framework for the assessment of lesser amounts of State aid*
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (ongedateerd), Draft Communication from the Commission, *A new framework for the assessment of State aid which has limited effects on intra-Community trade*
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (ongedateerd), *Commission Decision on the application of Article 86 of the Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest*
- Competition Directorate-General of the European Commission (2003), *EC Competition Policy Newsletter, number 3, autumn*
- Conijn, J.B.S. (2003), "Het vermogen om te financieren". In VROMRaad Advies 038: *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties*. Den Haag
- Conijn, J.B.S. (2004), *De Transparantiemethodiek. Een instrument voor maatschappelijk ondernemen*, SEV, Rotterdam
- Conijn, J.B.S., en M. Alles (2002), *Financieel gedrag van woningcorporaties*, RIGO, Amsterdam
- Conijn, J.B.S., P.M.A. Eichholtz, J. Hakfoort & C.G. Koedijk (2002), "Transparantie en concurrentie nodig". In: *ESB Dossier*, 30 mei, blz. 5-9

- Conijn, J.B.S., A. van Grinsven en P. van Os (2004), *Prestatieovereenkomst Talis – Gemeente Wijchen 2005 – 2008*, RIGO, Amsterdam
- Deloitte (2004), *Corporatie Governance. Handreiking voor commissarissen en bestuurders*
- Doevendans, P. (2004), “Bewust positie kiezen. Koers bepalen met Maatschappijrelatiemanagement”. In: *AedesMagazine*, nr. 23, pp. 50 - 53
- Elsinga, M, P. Neuteboom, F. den Breejen en J. Conijn (2004), *Government Guarantees in the Rental and Owner-Occupied Sector: an International Comparison*, WEW, Zoetermeer, deel 3
- Engberg, L.A. (2004), *Social housing in Denmark*, Research Paper no. 6/00, Roskilde University Denmark, Department of Social Sciences
- ESB dossier (2002), *Toekomst van de woningcorporaties*, jaargang 87, nr 4363, 30 mei
- European Commission (2001), *State aid N 209/2001 – Ireland, Guarantee for borrowings of the Housing Finance Agency*, SG (2001) D/ 289528
- European Commission (2004), *State Aid N 89/2004 – Ireland Guarantee in favour of the Housing Finance Agency (HFA), Social housing schemes funded by the HFA*, C (2004) 2205 fin
- Europees Parlement, Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (2005), *Ontwerpadvies inzake de mededeling van de Commissie over het Witboek over diensten van algemeen belang* (COM(2004)0374), voorlopige versie 12-1-2005
- Europees Parlement, Economische en Monetaire Commissie (2004), *Ontwerpverslag over staatssteun in de vorm van compensaties voor de openbare dienst* (2004/2186(INI)), rapporteur: Sophia in 't Veld, voorlopige versie 21-12-2004
- Europees Parlement, Economische en Monetaire Commissie (2005), *Ontwerpverslag over staatssteun in de vorm van compensaties voor de openbare dienst* (2004/2186(INI)), *Wijzigingen 18-58*, rapporteur: Sophia in 't Veld, 7-1-2005
- Europees Parlement, Economische en Monetaire Commissie (2005), *Ontwerpverslag over staatssteun in de vorm van compensaties voor de openbare dienst* (2004/2186(INI)), Amendementen 1-110, rapporteur: Sophia in 't Veld, 7-1-2005
- Gaster, L. & R. Crossley (2000), *Community development, Making a difference in social housing*, Joseph Rowntree Foundation
- Groeneveld-Louwerse, J. G. (2004) : *Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid*, Kluwer
- Hakfoort, J., M. Leuvensteijn & G. Renes (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiency*. CPB, Den Haag
- Heerma, E. (1989), *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Tweede Kamer, vergaderjaar 19 88 – 1989, 20.691, nr 3
- Hegedüs J. en N. Teller (2004), *Housing Subsidies Supporting Low-income Households (A review of international experiences)*, Metropolitan Research Institute, prepared for Directorate General III- Social Policy Department

- Institut für Sozialarbeit und Socialpädagogik (2004), Documentation of the Conference “Social Services of General Interest in the EU – Assessing their Specificities, Potential and Needs”, 28-29 June 2004, Brussels
- Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) (2000), *De Europeesrechtelijke Dimensie van Toezicht*, aan: De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Interprovinciaal Overleg (2003), *Reactie op Groenboek Diensten van Algemeen Belang*, aan Europese Commissie
- Konings, P.P.H., en A.L.M. Vlak (2005), “Benchmarking zonder vooraf geformuleerde bedrijfsdoelstellingen niet erg zinvol”. In: *Vastgoedmarkt*, maart, pp. 14 – 15
- Leeuwen, W.D. van (2005), “Publieke verantwoording door maatschappelijke ondernemingen”. In: *Bestuurskunde*, februari, nr. 1, pp. 43 – 44
- Linklaters (2002), Memorandum: *The Swedish ‘Restructuring Proposal’ – is it compatible with European State Aid rules?*, Linklaters
- Linklaters (2003), Memorandum aan Europese en Zweedse vastgoedfederatie: *State Aid to Swedish Municipal Housing Companies*, 13 november 2003
- Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer (2003), *Groenboek over diensten van algemeen belang, Standpunt van de MIVB*, Brussel
- Ministerie van VROM (2004), *Persbericht 16 december 2004*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2005), *Prestaties van woningcorporaties in 2003, prestatieafspraken en toezicht in 2004*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2005), *Toezichtsverslag Sociale huursector 2003*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2005): *Cijfers over wonen 2004*, Den Haag
- Ministers of Housing, *DRAFT Final Communiqué of the 16th European Housing Ministers Meeting*, held in Prague, the Czech Republic, 14th and 15th March, 2005
- Moolen, J. van der, en G. Bruin (2000), “Sturing versus toezicht”. In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* nr 6, blz. 16-20
- Nevin, B. (1999), *Local Housing Companies: Progress and Problems*, Published for the Joseph Rowntree Foundation by the Chartered Institute of Housing
- Norris M., en P. Shiels (2004), *Regular national report on housing developments in European Countries*, synthesis report, The Housing Unit, Ireland
- Olson, C. (2003), *Job Centre: The Ongoing Demise of Public Monopolies in Europe*
- SER (2005): *Ondernemersschap voor de publieke zaak*, Den Haag
- Schrijvers, E.K. (2004), *Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen*, WRR Den Haag, webpublicatie nr. 3
- Tweede Kamer (2003), *Interpellatie Duivesteijn over Woningcorporatie Woonzorg Nederland*, vergaderjaar 2002-2003, 28691, nr. 3
- Tweede Kamer (2004), *Verslag vaststelling begrotingsstaten van het Ministerie van VROM voor het jaar 2005, overleg vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, vergaderjaar 2004 – 2005, 27 oktober 2004

- Tweede Kamer (2004), *Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (onderzoek BB-SH)*, vergaderjaar 2004 – 2005, 29.846, nr. 1
- United Nations Economic Commission for Europe, Committee on human settlements (2003), *Social Housing in the UNECE Region*, Discussion paper prepared by the UNECE secretariat in cooperation with the European Liaison Committee for Social Housing (CECODHAS), Workshop on Social Housing, Prague 19-20 May 2003
- Ven, B.L.M. van de (1995), *Vergelijkende studie naar volkshuisvestingssystemen in Europa*, OTB, Delft
- Vlak, A.L.M., en P.P.H. Konings (2003), “Benchmarking binnen het evenwicht van markt en overheid”, *PropertyNL Research Quarterly*, maart, pp. 16 – 21
- VNG (2003), *Notitie: Diensten van algemeen belang; een decentrale invalshoek*, VNG-brief, kenmerk MARZ/Gf/2003003263
- VNG (2003), *Reactie VNG op ‘Groenboek over diensten van algemeen belang’, aan Europese Commissie*
- Waal, S.P.M. de (2000), *Nieuwe strategieën voor het publieke domein; maatschappelijk ondernemen in de praktijk*. Samson, Alphen a/d Rijn
- WRR (1999), *Het borgen van publiek belang*, Den Haag
- WRR (2005), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Den Haag
- Wolters, A. en R. Verhage (2001), *Concurrentie in corporatieland*, DGVH/Nethur, Delft
- Zon, F. van der (1995), *Kengetallen en succescriteria voor woningcorporaties*, OTB, Delft

