

Waar blijft het consistente rijksbeleid voor woningcorporaties?

Ten opzichte van het BBSH is het publieke leven van woningcorporaties een stuk ingewikkelder geworden. Na de betrekkelijk overzichtelijke eisen die het BBSH thans aan corporaties stelt, neemt het aantal eisen toe, die soms met elkaar op gespannen voet staan. Zelden wordt aangegeven hoe de desbetreffende prestaties worden gemeten en nooit wordt aangegeven welke waarde per prestatieveld moet worden bereikt om aan de eisen van de staatssecretaris te voldoen. Bovendien worden er thans prestatie-eisen gesteld aan activiteiten die niet zozeer sociaal zijn, maar puur marktgeoriënteerd, zoals de verkoop van corporatiewoningen.

Het werkdomein van corporaties wordt in de nota *Mensen-wensen-wonen* (Remkes & Pronk, 2000: 242) omschreven als 'werkzaam op het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieus'.

De kerntaken van de corporaties omvatten:

- 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.

Alle activiteiten van de corporatie moeten een substantieel en causaal verband hebben met de kerntaken, en naar risicoprofiel, omvang en vermogensinzet aanvaardbaar zijn, gelet op de uitvoering van de kerntaken.

De maatschappelijke prestaties van

In de nota *Mensen-wensen-wonen* van Remkes & Pronk (2000) wordt de hybride positie

van woningcorporaties opnieuw bevestigd.

Woningcorporaties behouden voorlopig hun status van toegelaten instelling, dienen op grond daarvan publieke taken te verrichten en mogen daarnaast marktactiviteiten ondernemen, als deze direct de sociale taken ondersteunen, als de financiële risico's binnen de perken blijven en als er sprake is van een gelijk speelveld (level playing field) in relatie tot de 'echte' marktpartijen. Maar de corporaties weten absoluut niet waar ze aan toe zijn in het publieke kader.

PROF. DR. IR. H. PRIEMUS

Wetenschappelijk directeur Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft

corporaties zullen worden vastgelegd op basis van de Woonwet. Het gaat in ieder geval om (Remkes & Pronk, 2000: 244-245):

- 1 Het verruimen van de slaagkansen en de keuzemogelijkheden van woningzoekenden met een bescheiden inkomen.
- 2 Het beperken van de woonlasten voor lagere inkomensgroepen.
- 3 Het creëren van huisvestingsmogelijkheden voor dak- en thuislo-

zen, asielzoekers en anderen in een kwetsbare positie.

- 4 Het versterken van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten en het verbreden van het assortiment aan woondiensten.
- 5 Het vergroten van de differentiatie van het woningaanbod en het verhogen van de woonkwaliteit.
- 6 Het bevorderen van het eigenwoningbezit en -beheer, in het bijzonder onder lagere inkomensgroepen.
- 7 Het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving in buurten en wijken en het versterken van de sociale samenhang.
- 8 Het realiseren van duurzame, levensloopbestendige en energiezuinige woningen en woonmilieus.
- 9 Het vergroten van de zeggenschap van bewoners over woning en woonmilieu, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe als bij het beheer van bestaande.
- 10 Het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt.

Het gaat hier om publiek geformuleerde taken. Via toezicht op de corporaties door de inspecteurs van de volkshuisvesting en het Centraal Fonds Volkshuisvesting, onder verantwoordelijkheid van de minister van VROM, zal moeten worden vastgesteld of en in hoeverre de corporaties voldoen aan de publiek gestelde eisen. De toezichthouders staan hier naar mijn mening voor een onmogelijke taak. Voor één prestatieveld heeft de staatssecretaris

van VROM een kwantitatieve normstelling geformuleerd: 500.000 te verkopen corporatiewoningen in tien jaar. Maar wat betekent dat voor een afzonderlijke corporatie? En moet een corporatie worden afgerekend op basis van het aantal verkochte woningen of op het aantal te koop aangeboden woningen?

Het aantal tegenstrijdigheden tussen de tien maatschappelijke taken is aanzienlijk. Het verruimen van slaagkansen van de doelgroep (1) staat op gespannen voet met het vergroten van de differentiatie van het woningaanbod (5) en het bevorderen van het eigenwoningbezit (6). De combinatie van woonlastenbeperking (2) en verhoging van de woonkwaliteit (5), respectievelijk de kwaliteit van de leefomgeving (7) doet denken aan de aloude CPN-slagzin: lagere prijzen, hogere lonen. Het creëren van huisvesting voor dak- en thuislozen en asielzoekers (3) roert het dilemma niet aan, dat er onduidelijkheid is tussen de reikwijdte van zelfstandige woningen en instituties (asielzoekerscentra, opvanghuizen voor daklozen, verpleeghuizen). En het verhogen van de leefkwaliteit en de sociale samenhang (7) laat in het midden hoe hier verantwoordelijkheden van woningcorporaties en gemeente worden afgebakend.

Afspraken tussen gemeenten en woningcorporaties

Er is al een jarenlange ervaring met beleidsafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties. Meestal worden afspraken gemaakt tussen één gemeente en een groep samenwerkende woningcorporaties, vroeger vaak verenigd in een gemeentelijke federatie. Deze federaties leiden steeds meer een kwijnend bestaan of worden opgeheven, doordat woningcorporaties steeds vaker een regionaal werkterrein kiezen en elkaar steeds meer zien als concurrent en steeds minder als collega. De gemeentelijke inzet voor de convenanten vormt idealiter het gemeentelijk volkshuisvestingsplan. Volgens de nota *Wonen* dienen gemeenten in de toekomst van tijd tot tijd een Woonvisie te formuleren: dat klinkt natuurlijk al heel wat eigentijdsder.

Slechts bij uitzondering zijn er regionale volkshuisvestingsplannen opgesteld en zijn er op regionaal niveau afspraken gemaakt tussen gemeenten en woningcorporaties. Gezien het regionale karakter van de woningmarkt en het overwegend regionale werkterrein van woningcorporaties ligt het zeer voor de hand om dergelijke regionale afspraken te maken. Alleen zo kunnen VINEX-programma's en de aanpak van de stedelijke herstructurering met elkaar worden verbonden en kan rekening worden gehouden met de specifieke positie van groeikernen en suburbane dorpen op de regionale woningmarkt. Zowel de stedelijke vernieuwing als de nieuwbouw vergen een coproductie van beleid tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en woningcorporaties.

Kritische kanttekeningen moeten worden geplaatst bij de inhoud van de afspraken die in convenanten tussen gemeente en woningcorporatie worden gemaakt. Het gaat zelden om afspraken over te boeken resultaten en meestal om inspanningsverplichtingen. Omdat resultaatsverplichtingen ontbreken of schaars zijn, ontbreken sancties. Vaak ontbreken zelfs kwantificeringen, zodat achteraf niet kan worden bepaald of de overeengekomen prestaties zijn geleverd. Vaak worden er geen afspraken gemaakt over het monitoren of evalueren van de afspraken: het ging kennelijk vooral om de foto van opgewekt kijkende heren die een document ondertekenen en niet zozeer om het afrekenen achteraf. Het moet gezellig blijven.

Wie de inhoud van convenanten tussen gemeente en corporatie beschouwt, wordt al gauw getroffen door het feit dat de gemeente vaak eisen aan de corporaties stelt, maar dat de gemeenten vaak weinig aan de corporaties toezeggen, zoals bijvoorbeeld een goede afstemming van de aanpak van publieke ruimte en woningcomplexen bij de herstructurering van een woonwijk.

Ondanks deze weinig hoopgevendende ervaringen is het basisidee in de nota *Mensen-wensen-wonen* dat gemeenten en woningcorporaties meerjarige toetsbare afspraken maken in een convenant. Het Nationaal Akkoord Wonen (in december 2000 afgesloten tussen het Ministerie van VROM, VNG

en Aedes) vormt daarvoor het landelijke kader. Het is echter allerminst zeker dat de optelsom van alle lokale afspraken identiek is aan de afspraken in het NAW. Bovendien is het onduidelijk of de gemeente met corporaties steeds afspraken moet maken, of dat de gemeente in veel gevallen moet mikken op concurrentie: tussen corporaties onderling of tussen corporaties en marktpartijen. En het is de vraag of een afzonderlijke gemeente afspraken moet maken met een of meer corporaties of dat gemeenten dergelijke afspraken in regionaal verband coördineren. Alleen langs die weg kunnen b.v. afspraken over de differentiatie en fasering van de woningbouw op VINEX-locaties worden gemaakt in samenhang met afspraken over de herstructurering van stadswijken.

Gemeenten worden in dit verband om de haverklap geconfronteerd met dilemma's. De principiële benadering van de Commissie-Cohen vergt dat hybride organisaties dienen te worden gesplitst in een sociale/publieke organisatie en een marktorganisatie (Werkgroep Markt en Overheid, 1998). Als in een gemeente een project sociale-huurwoningen moet worden gerealiseerd en daarnaast een project dure koopwoningen, eist de Commissie-Cohen dat deze twee projecten worden gescheiden: een corporatie dient de sociale huurwoningen (onrendabel) te realiseren, een ontwikkelaar de dure koopwoningen (rendabel). Als echter het beginsel van scope-optimalisatie wordt toegepast in combinatie met het beginsel van value capturing, worden beide projecten gekoppeld. De corporatie zal dan beide projecten realiseren en de verliezen op de sociale-huurwoningen kunnen compenseren door de winst op de koopwoningen. Voor een gewone marktpartij is het meenemen van sociale-huurwoningen gewoonlijk niet aantrekkelijk. Als beide projecten worden gecombineerd, kunnen marktpartijen klagen over een ongelijk speelveld.

Verzelfstandiging en toezicht

Woningcorporaties worden regelmatig in verwarring gebracht door het volkshuisvestingsbeleid zoals het Rijk dat voert. Staatssecretaris Remkes op-



... en het verhogen van de leefkwaliteit en de sociale samenhang laat in het midden hoe hier verantwoordelijkheden van woningcorporaties en gemeente worden afgebakend ...

duceerde eind 2000 een circulaire met de mededeling dat woningcorporaties bij de verkoop van hun bezit kortingen tot maximaal 30% mogen geven. Hoe past dat bij de bijzondere status van het corporatievermogen dat immers beschikbaar moet zijn voor volkshuisvestingsdoelen en niet mag worden verjubeld? En hoe past dat bij het streven naar efficiency en marktorientatie dat ook de corporatie wordt voorgedragen? En hoe valt een centraal geformuleerde verkoopplicht te rijmen met het streven naar een verdere verzelfstandiging van woningcorporaties? En wat heeft zo'n regeling te maken met het streven naar een gelijk speelveld? Wat denken particuliere verhuurders van deze vorm van marktbederf?

Woningcorporaties benadrukken in het algemeen hun sociaal ondernemerschap: zij willen de verzelfstandigingslijn, door Heerma ingezet, het liefst verder doortrekken. Zij voelen zich belemmerd door interventies van de staatssecretaris en uitspraken van de Tweede Kamer. Dat is op z'n minst een eenzijdige benadering. Het feit dat de corporatie de status van toegelaten instelling heeft die publieke taken verricht, drukt de corporatie op de noodzaak zich aan publiek toezicht te onderwerpen. Het grote probleem is dat dit toezicht in de praktijk zeer inconsistent is, onvoldoende robuust en niet voorspelbaar. Duidelijke criteria die de toezichthouders hanteren, ontbreken. Daardoor kan in de praktijk de effectiviteit van het handelen van

woningcorporaties niet goed worden vastgesteld. Daarnaast is het onmogelijk om de efficiency van woningcorporaties ondubbelzinnig vast te stellen. De onderzoeken van het SEO en het CPB maken dit opnieuw duidelijk. Op dit punt tasten de woningcorporaties zelf in het duister.

Allereerst kennen de corporaties een Raad van Toezicht, die voor het intern toezicht verantwoordelijk is. Maar zo'n Raad weet niet welke ijkpunten daarbij moeten worden gehanteerd. Vervolgens propageert Aedes het inschakelen van externe visitatiecommissies, zoals dat bijvoorbeeld bij het beoordelen van universitair onderzoek gebruikelijk is. Voor het beoordelen van wetenschappelijk onderzoek zijn redelijk eenduidige criteria voorhanden: aantal en aard van publicaties, field-impact-factor van tijdschriften waarin men publiceert, aantal citaties in de citatie-index. In corporatieland bestaat geen overeenstemming over dergelijke criteria. Men berekent wel de solvabiliteit van corporaties, maar welke norm voor deze bedrijfstak zou moeten gelden, is niet bekend.

Een derde verantwoordingslijn is die van het benchmarken. Op dit punt heeft het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting recentelijk initiatieven genomen en publiceert periodiek gegevens per corporatiecategorie over de best presterende corporatie. Voor de corporatiemanagers is het zeker van groot belang om de eigen corporatie periodiek te spiegelen aan de collega-corporatie in de zelfde categorie die het best presteert.

Corporatie vastgoedindex

Tenslotte is recentelijk de Stichting Aedes Corporatie Vastgoedindex opgericht, waarover Arnoud Vlak onlangs in *Aedes Magazine* heeft gepubliceerd (Vlak, 2001). Deze stichting laat zich inspireren door de Vastgoedindex die de vastgoedbeleggers van IVBN hanteren. Hierin worden de rendementen periodiek vastgelegd van beleggingen in woningen, kantoren en winkels. Elke belegger kan zijn eigen beleggingsrendement projecteren op het gemiddelde rendement in het zelfde beleggingsrendement, c.q. het rendement van de best presterende beleg-

ger. Een Raad van Bestuur van een vastgoedbelegger met een matig rendement zal zich op basis van deze cijfers moeten verantwoorden voor de Raad van Commissarissen. De Stichting Aedes Corporatie Vastgoedindex denkt dat voor corporaties een zelfde benadering mogelijk is en dat voor overeengekomen sociale taakstellingen correctiefactoren mogen worden geïntroduceerd. Bepaalde sociale taken, zoals de nieuwbouw van sociale huurwoningen, rechtvaardigen een reductie op het beleggingsrendement, zo is de redenering. De Aedes Corporatie Vastgoedindex is bedoeld als een benchmark om de eigen prestaties te kunnen vergelijken met die van collega-corporaties. De index maakt tevens duidelijk wat de financiële effecten van hun maatschappelijke prestaties zijn. Op deze wijze krijgen de bestuurders van corporaties inzicht in het rendement van hun eigen corporatieportefeuille, en in het financieel effect van hun eigen beslissingen, zoals het aaneen verkoopbeleid. Duidelijk wordt hoe het maatschappelijk rendement van een corporatie zich verhoudt tot een commercieel rendement. Daarbij gaat het met name om het effect van een lagere huur dan de markthuurlen en de uitgaven aan de leefbaarheid in een wijk. De benchmark levert cijfers over de gemiddelde prestatie, de slechtste en de beste prestatie, uitgedrukt in het directe rendement: netto-inkomsten afgezet tegen het gemiddeld geïnvesteerd vermogen.

De Stichting Aedes Corporatie Vastgoedindex heeft voor het maken van de benchmark een contract gesloten met het Britse bedrijf Investment Property Databank (IPD) in Londen, dat al vijftien jaar gezaghebbende benchmarks produceert voor de institutionele vastgoedsector.

Om de maatschappelijke prestaties als factor eerlijk te kunnen wegen, telt in de Aedes Corporatie Vastgoedindex alleen mee wat in schriftelijke (beleids-)overeenkomsten is vastgelegd met bijvoorbeeld de gemeente of een bewonerscomité.

Vanaf 2002 zal de benchmark in Nederland volledig operationeel zijn. De benchmark wordt thans samen met vijftien corporaties voorbereid. Uiteindelijk zal 70 tot 80% van het in de corporatiebranche geïnvesteerd vermo-

gen bij de index zijn betrokken, aldus het streven van de Stichting Aedes Corporatie Vastgoedindex.

Op afzienbare termijn zullen we meer horen over dit initiatief. Het concretiseren van de ambities lijkt me een hele opgave. Allereerst zullen corporaties zichtbaar moeten maken in hoeverre ze voldoen aan hun maatschappelijke taken. Dat blijkt in de praktijk geen sinecure te zijn. Vervolgens moet worden vastgesteld dat sommige publieke taken rendementsverhogend kunnen uitpakken, zoals de verkoop van corporatiewoningen. Tenslotte gelden publieke taken ook, als daarover geen expliciete afspraken met de gemeente zijn gemaakt. Een corporatie moet altijd voorrang geven aan kwetsbare groepen, en mag zich niet bezondigen aan risicoselectie van huurders, ongeacht de expliciete afspraken die zijn gemaakt met de gemeente. De omvang van deze taak kan niet tevoren worden gekwantificeerd: deze is plaats- en tijdsafhankelijk. Het lijkt me dus zeer moeilijk om eenduidig te bepalen welke reductie van het beleggingsrendement past bij de uitvoering van sociale taken. Rendementsresultaten en het voldoen aan sociale taken beïnvloeden elkaar op uiteenlopende wijzen.

Conclusies

Trachtend enkele conclusies te formuleren, verlangen wij terug naar de tijd dat Heerma de scepter zwaaide in de volkshuisvestingssector van VROM. Toen was er een helder onderscheid tussen ordening en sturing. Nu loopt dat allemaal onnavolgbaar door elkaar, en valt er op basis van het geformuleerde beleid geen soep te koken. De staatssecretaris accepteert de status van 'toegelaten instelling' voor de eerstkomende tien jaar, maar wil graag experimenteren met 'opting out'. Hoe daarbij het zogeheten 'afrekenen' zal plaatsvinden, is onbekend. Meer in het algemeen is onduidelijk wat voor het woondomein de voor- en nadelen zijn van 'opting out'. Sommige corporatiedirecteuren dromen van 'opting out', omdat zij geen touw kunnen vastknopen aan het publiek kader. De Tweede Kamer en de staatssecretaris schofferen de corporatiesector om de haverklap, maar

reiken een tiental maatschappelijke taken aan die onderling tegenstrijdig zijn, goeddeels onmeetbaar en verstoeken van heldere normen. De grootste urgentie moeten we toekennen aan het consistent maken van het publiek kader en het effectief maken van het toezicht. Het toezicht is thans onvoorspelbaar en grillig en staat na de introductie van de nota *Mensen-wensen-wonen* voor een onmogelijke taak.

Gemeenten en woningcorporaties kunnen niet wachten tot het Rijk een consistent beleid heeft geformuleerd dat ook in de praktijk hanteerbaar is. Gemeenten en corporaties doen er goed aan om hun eigen beleid duidelijk te formuleren in woonvisies, resp. prestatieplannen en – zo mogelijk op regionaal niveau – te komen tot afspraken op het niveau van resultaatsverplichtingen. Binnen deze regionale afspraken kunnen ook gemeentelijke en wijkafspraken worden gemaakt. Dat dient wel selectief te gebeuren. Er moet in elk geval ruimte blijven voor concurrentie en marktwerking. Corporaties doen er goed aan om hun handelen transparant te maken en hun prestaties gekwantificeerd vast te leggen. Op basis daarvan kunnen het management en de buitenwereld zich een oordeel vormen over effectiviteit en efficiency. Nu het rijkskader zo inconsistent en onhelder is, ligt het voor de hand om de nadruk nu voluit te leggen op lokaal en regionaal woonbeleid en op zelfsturing door de woningcorporaties.

Dit artikel is de weergave van de inleiding 'Prestaties van woningcorporaties en het volkshuisvestingsbeleid', gehouden op de OTB-studiedag.

Literatuur

Remkes, J.W. & J.P. Pronk, 2000, *Mensen, wensen, wonen*. Wonen in de 21e eeuw, Den Haag (Ministerie van VROM).

Vlak, A., 2001, Aedes Corporatie Vastgoedindex. 'Financieel effect van maatschappelijke bestedingen objectief meetbaar maken', *Aedes Magazine*, nr. 6, 21 maart: 8-11.

Werkgroep Markt en Overheid, Commissie-Cohen, 1998, *Rapport van de Werkgroep Markt en Overheid*, Den Haag (Ministerie van EZ).