

# Woningcorporaties: de onmisbare schakel

LEO GERRICHHAUZEN

Het imago van woningcorporaties bij de landelijke beleidselite is slecht. Zij worden mede verantwoordelijk gehouden voor de onbalans op de woningmarkt: doordat ze onvoldoende marktconform opereren, zouden problemen als 'scheefwonen' blijven bestaan. Johan Conijn — hoogleraar woningmarkt aan de UvA/Amsterdam School of Real Estate — ziet de corporaties zelfs een waardeverlies van € 197 mrd lijden, vooral als gevolg van het niet-marktconforme huurbeleid en organisatorische inefficiënties.<sup>1</sup> Bestuurlijke ontsporingen en mismanagement worden in de pers breed uitgemeten. Wanprestaties van enkele corporaties worden gepresenteerd als het topje van de ijsberg — het Maserati-syndroom.<sup>2</sup> Na de financiële verzelfstandiging van de corporaties in de jaren negentig, zo luidt het verwijt, worden de corporaties niet meer gestuurd door de overheid en worden ze bovendien ook niet gedisciplineerd door de markt. Corporaties worden beschouwd als zeer vermogend en weinig actief. Het Centraal Planbureau pleit er dan ook voor ze uit de 'verdwijndriehoek' te halen.<sup>3</sup>

Dieptepunt in het maatschappelijk debat vormt een stellingname van Gerard Marlet (directeur Atlas voor gemeenten) en Joost Poort

**Over de auteur** Leo Gerrichhauzen is partner bij GenP te Dordrecht en adviseert lokale overheden en corporaties bij samenwerkingsvraagstukken.

**Noten** zie pagina 77

(hoofd mededinging en regulering SEO onderzoek) in *Het Financieele Dagblad* van 29 december 2009. Zij positioneren de corporaties als een nieuwe gasbel waarmee het financieringstekort van de Rijksoverheid kan worden opgelost. 'De marktwaarde van de Nederlandse woningcorporaties bedraagt ruim € 300 mrd. Op dit vermogen wordt nauwelijks rendement behaald. Kus dit slapende vermogen wakker met een verplichte hypotheek, en de overheidsbegroting is in een klap op orde.' Zonder enig respect voor het eigendomsrecht herdefiniëren zij de missie van corporaties als het dienen van het belang van houdbare overheidsfinanciën. Zij staan niet alleen. In het onderdeel 'Wonen' van het *Rapport brede heroverwegingen* worden meer doordachte voorstellen gedaan die de vermogens van corporaties beogen af te romen.<sup>4</sup>

Statutair zijn corporaties verplicht te werken in het belang en op het gebied van de volkshuisvesting. Al ruim honderd jaar zijn woningcorporaties private organisaties in een publiek bestuursstelsel. In zo'n stelsel laat de overheid, binnen een bepaald beleidskader, de behartiging van publieke taken over aan private organisaties. In ons land is na de Tweede Wereldoorlog mede als gevolg van de politieke institutionalisering door de woningnood en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat een in Europees perspectief unieke sociale huursector ontstaan die veel beter functioneert dan de beeldvorming doet vermoeden. De verzelfstandiging is een

vanuit het oogpunt van de overheidsfinanciën geslaagde maatschappelijke innovatie.<sup>5</sup> Zo geslaagd, dat na de eeuwwisseling de vermogensgroei een beleidslast is geworden en de druk op de corporaties om taken te verbreden en te investeren enorm is toegenomen.

Met name om de overheidsfinanciën beter beheersbaar te maken zijn in de jaren negentig de corporaties in financieel opzicht verzelfstandigd. Verzelfstandiging is echter nog geen privatisering. Ook na de financiële verzelfstan-

## *De prestaties van de corporaties worden onderbelicht*

diging bleven de corporaties toegelaten instellingen die binnen een publiek bestuurskader — de Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) — opereren. Met in internationaal opzicht minimale staatssteun dragen deze organisaties zorg voor een goede staat van de volkshuisvesting.

Het huidige debat over de corporaties dramatiseert een aantal nadelen en inefficiënties maar onderbelicht de prestaties die deze organisaties leveren, zowel op het gebied van het sociale beheer als op het gebied van het bouwen. Zo zijn woningcorporaties een belangrijke motor voor de nieuwbouw van woningen. In 2008 zorgden zij voor bijna de helft van de woningproductie en daarmee zijn ze een belangrijke economische stabilisator in de bouwmarkt.<sup>6</sup>

De voorgenomen modernisering van het bestuurlijke arrangement door voormalige minister Van der Laan onderkent gelukkig de meerwaarde van corporaties; er wordt gestreefd naar een nieuwe balans tussen het zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap en de door de overheid te waarborgen publieke kaders en waarden.<sup>7</sup> Mede als gevolg van de grote recessie staat ons land echter aan de vooravond van forse bezuinigingen. Ook voor het beleidsveld wonen worden voorstel-

len ontwikkeld die een nieuwe ronde voor de versoberingsstaat aankondigen. Het lijkt erop dat de geschiedenis zich herhaalt.

### JAREN NEGENTIG: HERVORMINGEN

In 1989 kondigde het derde kabinet-Lubbers een ingrijpende hervorming van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid aan. Die hervormingen pasten in het streven om de verzorgingsstaatarrangementen te versoberen. Een treffende beschrijving van de situatie waarvoor de corporaties zich destijds gesteld zagen, komt van Jan van der Schaar: 'Rond 1990 was Nederland hersteld van een zware economische crisis, maar niemand verwachtte de economische groei die het laatste decennium voor de eeuwwisseling zou kenmerken. Het verzelfstandigingsproces startte in een situatie vol onzekerheden. De rente was hoog. Het was onduidelijk of de hoogrentende leningen waar veel corporaties mee kampten met succes afgelost en hergefinancierd konden worden. Door forse huurstijgingen werden bezuinigingen op subsidies afgedwongen.'<sup>8</sup>

Het credo was destijds: van verzorgingsstaat naar versoberingsstaat. De gesocialiseerde investeringsrisico's werden geprivatiseerd. De sceptische brancheorganisaties gingen overstag met als onvoorziene climax de bruteringsoperatie. In 1995 hebben de woningcorporaties en de rijksoverheid bij elkaar uitstaande financiële verplichtingen (ruim € 16 mrd nog uit te betalen objectsubsidies tegen € 17 mrd af te lossen rijksleningen) in één keer tegen elkaar weggestreept. Er is wel gesproken van een stille revolutie in de volkshuisvesting. De overheidsbegroting werd opgeschoond van grote verplichtingen zonder dat de kwaliteit van de volkshuisvesting daarmee in het gedrang kwam. Het leidde tot een substantiële daling van de overheidsuitgaven. De huurtoeslag bleef als laatste dominosteen staan.<sup>9</sup>

De financiële verzelfstandiging heeft nooit geleid tot grote vrijheid van de corporaties bij het prijsbeleid. Mede om de kosten voor de huurtoeslag te beheersen, bleef de overheid immers het huurprijsbeleid reguleren. Met name

de grote rentedaling heeft geleid tot een vermindering van de kapitaallasten en tot een groei van de vermogens. De grootste baten van de verzelfstandiging zijn vermoedelijk ontstaan door een beter beheer van de leningenportefeuille. De verzelfstandiging heeft een enorme dynamiek in de sector teweeggebracht. De kwaliteit van de dienstverlening is volgens de metingen van het onafhankelijke Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector (KWH) enorm verbeterd. Daarnaast is door corporaties flink geïnvesteerd in de wijkvernieuwing.

#### SCHAALVERGROTING EN PROFESSIONALISERING

Het aantal corporaties is als gevolg van fusies sterk teruggelopen: er bestaan nu nog 430 corporaties. Het gemiddelde aantal woningen per corporatie is 5600. Die schaalvergroting heeft veel politieke weerstand opgeroepen. Een grote schaal blijkt in de praktijk echter met relatief meer productie en hoge investeringen gepaard te gaan. De diversiteit tussen de corporaties is bovendien nog steeds groot. Naast de zeer grote zijn er ook zeer kleine organisaties. Ook de taakopvattingen van de corporaties lopen uiteen: corporaties hebben verschillende combinaties van overheidsbinding, vastgoedoriëntatie en maatschappelijke verbindingen.

72 De laatste decennia zijn er nauwelijks nieuwe corporaties toegelaten; zonder voldoende eigen vermogen is dat feitelijk onmogelijk. Het stelsel is dus erg gesloten. Tot nu toe is het ook niet mogelijk uit te treden. De Veste voert daar overigens een rechtszaak over, mede vanwege de fiscalisering.<sup>10</sup> Vanuit solidariteitsoverwegingen is wel het Woninginvesteringsfonds (het WIF) toegelaten. Dit fonds koopt woningen van corporaties die direct kasgeld nodig hebben.

Opvallend is dat het werkgebied van veel corporaties is geregionaliseerd; feitelijk hebben de meesten hun bezit in een beperkt aantal gemeenten. Om meer competitie mogelijk te maken gaan er onder beleidsmakers stemmen op om corporaties landelijk te laten werken. Het

meer openbreken van het bestel voor andere toetreders is, in combinatie met andere maatregelen, een van de interessante en perspectief biedende ontwikkelingspaden. Delen van het bezit van de organisaties — waaronder niet de woningen die voor de publieke volkshuisvestingsfunctie nodig zijn — zouden in aparte bedrijven ondergebracht kunnen worden, waarvan ook beleggers aandelen hebben.<sup>11</sup>

De verzelfstandiging heeft behalve tot schaalvergroting, ook geleid tot een bestuurlijke professionalisering. In het Besluit Beheer Sociale Huursector, dat sinds 1993 van kracht is, werd voor het eerst toegestaan dat bestuurders beloond werden. Daarnaast werd een intern toezichthoudend orgaan voorgestaan. Vrijwilligers maakten plaats voor professionals. Zowel bestuurders als toezichthouders werden beloond. Het klassieke verenigingsmechanisme is daarbij grotendeels verdwenen. De meeste corporaties hebben tegenwoordig de rechtsvorm van een stichting. (De wet maakt slecht deze twee rechtsfiguren mogelijk.)

### *De financiële verzelfstandiging leidde niet tot grote vrijheid van de corporaties bij het prijsbeleid*

Met name de soms hoge salarissen van de bestuurders roepen veel weerstand op. De zelfregulering (de bedrijfstakcode) is in dit opzicht niet effectief gebleken. Terecht worden wettelijke correcties voorgestaan. Aedes heeft sterk geijverd voor een verbetering van de kwaliteit van het toezicht — en kreeg daarbij bijval van de Vereniging van Toezichthouders (vtw) en de externe toezichthouder Centraal Fonds Volkshuisvesting (cfv). De monitoringcommissie die momenteel in opdracht van de brancheorganisatie het naleven van de governance code (een vorm van zelfregulering) bij woningcorporaties onderzoekt, komt met tal van aanbevelingen — de kernboodschap die hieruit gedestilleerd

kan worden is dat een meer open en verantwoordende bestuursstijl noodzakelijk is. Het gaat volgens de monitoringcommissie om de intrinsieke wil tot actieve verantwoording door toezichthouders en bestuurders. Woningcorporaties zijn immers publieke dienstverleners. Stap voor stap wordt het toezicht verbeterd.

De bestuursstijl en bedrijfsvoering worden in de discussies over de verbetering van het toezicht ten onrechte onderbelicht.<sup>12</sup> Met een sterkere focus op het interne toezicht is een corporatie echter nog niet verbonden met de maatschappelijke omgeving. De corporatiebestuurders zijn dan ook druk bezig met het zoeken van nieuwe legitimatiebronnen. Ten tijde van de verzuiling waren corporaties bestuurlijk beter ingebed in hun maatschappelijke omgeving. De laatste jaren zijn ze politiek meer geïsoleerd geraakt. Mede onder invloed van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) heeft de noodzaak van vermaatschappelijking veel aandacht gekregen.

Maatschappelijke verankering was al rond 1995 bij de toenmalige Nationale Woning Raad (nu Aedes de brancheorganisatie van de woningcorporaties) een belangrijk discussiepunt. 'Men streefde naar meetbare prestaties en publieke prestatieverantwoording en dacht ook na over een vennootschap met maatschappelijke instellingen of bewoners als aandeelhouder', beschrijft Jan van der Schaar de situatie in de jaren negentig.<sup>13</sup> In de praktijk wordt steeds meer nadruk gelegd op het betrekken van belanghouders bij de beleidsvorming en op de horizontale verantwoording. Die horizontale verantwoording vindt onder andere plaats door middel van visitaties. In de governance code hebben de corporaties zich ertoe verplicht zich eenmaal in de vier jaar te laten visiteren. Inmiddels is een onafhankelijk en gezaghebbend visitatiestelsel ontwikkeld waardoor de horizontale verantwoording nog beter gewaarborgd wordt. Door een onafhankelijke instelling wordt de methode en de kwaliteit van de visitaties bewaakt. Ook hechten corporaties veel waarde aan bewonersparticipatie. Nieuwe experimenten

met bewonerscoöperaties zouden nog verder bevorderd kunnen worden, bijvoorbeeld door te experimenteren met bewonerszelfbestuur.<sup>14</sup> Daarnaast kan de participatiefunctie van de corporaties versterkt worden.

De corporaties worden mede 'gedisciplineerd' door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (wsw), die met name beoordeelt of de renteverplichtingen kunnen worden betaald, en door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, die namens de minister het financiële

### *Een sterkere focus op het interne toezicht verbindt de corporaties nog niet met de maatschappelijke omgeving*

toezicht uitoefent. Deze instituten zijn ontstaan naar aanleiding van de verzelfstandiging van de corporaties. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw zorgt voor borging van leningen, waardoor corporaties beter toegang hebben tot de kapitaalmarkt. De overheid vervult hierbij een achtervangfunctie. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting zorgt onder andere door het opstellen van 'benchmarks', waarmee het presteren van corporaties inzichtelijk gemaakt is. Van elke woningcorporatie afzonderlijk is het presteren zowel bedrijfsmatig als mede volkshuisvestelijk zodoende transparant.<sup>15</sup>

De professionele autonomie van de corporaties als maatschappelijke ondernemingen op het brede gebied van het wonen is al met al minder groot dan vaak wordt verondersteld. Het is vrijheid in gebondenheid. Met name op het lokale speelveld is er sprake van vervlechting met andere organisaties, vooral met lokale overheden. In het bestuurlijke arrangement dat oud-minister Van der Laan voorstaat, gaat het dan ook om 'een passende vormgeving van de meervoudige verantwoording door het bestuur'. Doelen en taken van de corporaties moeten

helder omschreven zijn, naast een evenwichtige combinatie van extern en intern toezicht en horizontale verantwoording.

Het is daarbij belangrijk dat er voldoende ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap blijft bestaan. Zelfstandigheid ten opzichte van de overheid is juist de kracht van de corporaties — deze verscherpt de dialoog over het te voeren woonbeleid. Zowel overheid als corporaties hebben daar baat bij. Juist de geschiedenis van de gemeentelijke woningbedrijven leert dat de waarde van de tegenspelfunctie niet onderschat mag worden.

#### BREDE TAAKSTELLING TER DISCUSSIE

Woningcorporaties bezitten ruim 30% van de woningvoorraad; in de huursector zijn ze marktleider.<sup>16</sup> De omvang van de sector kent een autonome zeer gematigde krimp: het marktaandeel neemt af. Het vernieuwen en uitbreiden van die woningvoorraad vraagt grote onrendabele investeringen. In andere landen zijn daar overheidssubsidies voor beschikbaar.

Na jaren van vermogensgroei staat de financiële positie van de corporaties nu onder druk. Zowel het Waarborgfonds Sociale Woningbouw als het Centraal Fonds Volkshuisvesting maakt zich zorgen over deze ontwikkeling. De hoge onrendabele investeringen in betaalbare huurwoningen en het door de overheid voorgeschreven huurbeleid — waarbij de huren de inflatie volgen — eisen, in combinatie met de fiscalisering en de Vogeljaarheffing, hun tol. De schulden lopen op en de rentelasten nemen toe. Steeds meer corporaties komen in de problemen en dienen hun investeringen te matigen.<sup>17</sup> Corporaties zijn in toenemende mate afhankelijk van woningverkoop om te kunnen blijven investeren. Nieuwe aanslagen van het Rijk zetten de investeringsmachine in wijken en buurten onaanvaardbaar onder druk. Terwijl de opbouw van de woningvoorraad (ouderdom en kwaliteit) in combinatie met het duurzaamheidsvraagstuk en de veranderende woningvraag, een fors investeringsprogramma juist noodzakelijk maken.

Het zou helpen als de overheid het ondernemerschap bij de corporaties verder zou stimuleren door hun meer ruimte te bieden bij het verwerven van huurinkomsten. Ze zou een huursombeleid moeten voeren waardoor een corporatie maatwerk kan leveren. Daarnaast dienen de corporaties zelf meer oog te hebben voor de doelmatigheid van hun organisaties. De bedrijfslasten stijgen te snel terwijl de maatschappelijke opgave groot is.

In de ogen van huurders<sup>18</sup> is de kwaliteit van dienstverlening al sterk verbeterd. De corporaties bieden hun huurders zekerheid.<sup>19</sup> Door de omvang van de sector is de keuzevrijheid voor huishoudens met bescheiden inkomens vrij groot. Corporaties blijken dus betrouwbare dienstverleners te zijn die niet het onderste uit de beleggingskan willen, tegen de adviezen van veel vastgoedeconomen in.

Het huurdersbestand kent daarbij een stijgende concentratie van huishoudens met lagere inkomens. Woningtoewijzingen vinden in toenemende mate plaats aan de doelgroepen van het beleid. De rest wordt passend (volgens de

## *Zelfstandigheid ten opzichte van de overheid is juist de kracht van de corporaties*

normen van de overheid) toegewezen. Anders gezegd: het scheefwonen neemt af, de segregatie neemt toe. In het rapport *Tijd voor keuzes* laat de VROM-raad zien dat een betrekkelijk kleine groep mensen met een lage huurquote scheefwoont.<sup>20</sup> Vaak hebben zij weinig alternatieven: de inkomens van de meeste scheefwoners zijn te laag om effectief op de koopmarkt te kunnen opereren.

Veel economen menen evenwel dat door de scheefwoners — mede als gevolg van de huurprijnsregulering en doordat de corporaties de huren matigen — inefficiënties in de woningmarkt ontstaan. Ze pleiten daarom voor een

residuele benadering. In hun ogen kan volstaan worden met een in omvang veel kleinere sociale huursector — een corporatiebestel exclusief voor de huishoudens met een bescheiden inkomen. Dat staat in schril contrast met de brede taakstelling die de corporaties nu hebben: zowel de huishoudens met een bescheiden inkomen als de groepen die net iets meer verdienen, werden tot nu toe tot hun logische werkterrein gezien. Daardoor is de sociale huursector in ons land groter dan in de ons omringende landen. Het zou een enorme breuk betekenen met de tradities van de Nederlandse volkshuisvesting en, zoals de schrijvende voorbeelden in tal van Europese landen laat zien, een zeer riskante strategie. Zeker als dit ertoe leidt dat er een schot komt te staan tussen de sociale huursector en de rest van de woningmarkt.

#### MYTHE VAN STAATSSTEUN

Woningcorporaties zijn private organisaties en beschikken over de eigendomsrechten van de woningen. Het eigendom is beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Aan de besteding van het volkshuisvestelijke vermogen door de corporaties zit een wettelijke en statutaire begrenzing. Het corporatievermogen kan, gelet op het doel waarvoor het is verkregen en de in wet en statuten vastgelegde besteding, niet worden ingezet voor andere doelen dan de volkshuisvesting. Anders dan bij veel andere organisaties is er geen duidelijke eigenaar. Ook de bestuurders zijn dus geen eigenaar, waardoor er organisatorische inefficiënties en marktinefficiënties kunnen ontstaan. Ook kennen de corporaties geen verhandelbare aandelen; er wordt niet gestuurd op aandeelhouderswaarde maar op maatschappelijke waarde.

Een groot risico van deze constructie is dat andere belanghouders menen dat zij vrij kunnen beschikken over die eigendomsrechten. Vanuit diverse hoeken worden claims gelegd op het vermogen dat woningcorporaties onder hun beheer hebben, door bewoners, gemeenten

en het Rijk. Taco van der Hoek bepleit bijvoorbeeld een ruimhartiger huurbeleid, waarbij de meeropbrengsten onmiddellijk uit de kassen van de corporaties gehaald dienen te worden.<sup>21</sup> Ook in de voorstellen van de Werkgroep heroverwegingen wordt deze koers bepleit. De VROM-raad stelt hierover: 'Wie in het kader van de heroverwegingen de woningcorporaties wil belasten, kan daarom niet doen of het vermogen en de woningen eenvoudig en vrij ter beschikking van de rijksoverheid staan. Met

### *Ten onrechte wordt steeds opnieuw het beeld geschetst van corporaties die omvangrijke staatssteun ontvangen*

de brutering ligt er een juridisch verankerd arrangement. Met het negeren hiervan loopt de rijksoverheid het risico met lege handen te komen staan.'<sup>22</sup>

Steeds opnieuw wordt het beeld geschetst dat de corporaties omvangrijke staatssteun ontvangen. In werkelijkheid is deze staatssteun zeer beperkt, zeker nadat de corporaties volledig gefiscaliseerd zijn en zij de aanpak van de krachtwijken mede financieren. De corporaties worden volledig bekostigd uit de opbrengsten uit de markt. De belangrijkste staatssteun die nog wordt verstrekt betreft de achtervang bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, en de saneringsteun die het Centraal Fonds Volkshuisvesting kan verlenen.

De huurprijsregulering is geen staatssteun en geldt voor alle verhuurders. In een concurrentiestrijd mag een onderneming ook met lagere prijzen werken. Op de grondmarkt verwerven de corporaties in toenemende mate zelf gronden of worden marktconforme prijzen betaald.<sup>23</sup> De Europese Unie heeft mede op grond van klachten van beleggers de taken waarvoor de staatssteun beschikbaar mag zijn nader ge-

preciseerd. Inmiddels bereidt de Rijksoverheid een beschikking voor die grote consequenties kan hebben voor de investeringsmogelijkheden van corporaties. In de wijkvernieuwing kunnen investeringsprojecten waarin zowel huur- als mede koopwoningen gebouwd worden dan lastiger gefinancierd worden.

#### OVERHEIDSREGULERING VERSUS ZELFREGULERING

De verhouding tussen de Rijksoverheid en de corporatiesector is al een aantal jaren gespannen. Onder de corporaties leeft het gevoel dat de rechten en plichten, die voortvloeien uit de bijzondere status als toegelaten instellingen, niet meer in balans zijn. In de afgelopen tien jaar is de overheid er niet in geslaagd het bestuurlijke arrangement te moderniseren. Politieke instabiliteit en wisseling van perspectief zijn daar de oorzaken van. De discussies betreffen steeds dezelfde onderwerpen: van het gelijke speelveld tot de aanwending van het volkshuisvestelijk bestemde vermogen en de mate van zelfregulering versus overheidsregulering.

Van der Laan heeft gepoogd dit patroon te doorbreken door te kiezen voor een aantal logisch incrementele veranderingen. Veranderingen die mede nodig zijn om te kunnen interveniëren bij bestuurlijke ontsporingen — zoals bij enkele in opspraak geraakte woningcorporaties. Ook omschrijft hij het werkdomein helder. Om het staatssteun debat met de Europese Commissie te beëindigen kiest hij voor een inkomensgrens van € 33.000 voor de primaire doelgroep van beleid. Hij vertaalt die grens naar het toewijzingsbeleid door voor te schrijven dat 90% van de vrijkomende woningen aan deze groep huishoudens wordt toegewezen.

Dit beleid vertoont veel overeenkomsten met dat van minister Dekker. Zij wilde dat de corporaties hun gereguleerde huurwoningen vooral zouden gaan toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot de voormalige ziekenfondsgrens. Destijds (2005) bedroeg deze ook € 33.000.<sup>24</sup> Voor de overige woningen die de

corporaties in bezit hebben, zouden volgens haar voorstel de huren geliberaliseerd kunnen worden.

Heden ten dage komt steeds weer te vraag naar boven welke bijdrage de woningcorporaties kunnen leveren in het kader van de brede heroverwegingen. De vrom-raad bepleit een andere weg. In plaats van te komen tot een voorstel van forse afrotingen, pleit zij voor het activeren van investeringen. Ze stelt de instelling van een landelijk investeringsfonds voor, dat wordt gevoed door bijdragen van de corporaties. Een grote investeringsopgave (nieuwbouw, herstructurering, wijk aanpak, krimp) betekent een kleinere bijdrage aan het fonds, een kleinere opgave leidt tot een grote inbreng in het fonds. De vrom-raad laat de voordelen van deze werkwijze zien: 'Zo worden corporaties gestimuleerd te kiezen voor investeringen: in het eigen bezit dan wel in het bezit van anderen via het investeringsfonds. Dit fonds — waarin zeggenschap voor Rijk, gemeenten en corporaties evenwichtig is georganiseerd — kan de rijksoverheid tot steun zijn bij de uitvoering van grote opgaven (binnenstedelijk bouwen, herstructurering, oud particulier bezit, krimpregio's, duurzaamheid) en op deze wijze ook bijdragen aan het verlichten van druk op de rijksbegroting.'<sup>25</sup> Deze meer mobiliserende stijl van werken valt mijns inziens verre te verkiezen boven de genoemde afrotingsvoorstellen.

Lokale overheden worden geacht zelf invulling te geven aan het woningbouwbeleid op lokaal niveau. Gemeenten stellen als het goed is regelmatig zelf een nieuwe woonvisie op, die als leidraad dient voor de prestatieafspraken met de corporaties. Maar sommige gemeenten hebben moeite deze rol effectief te vervullen. Aan de andere kant bestaan in heel veel gemeenten zeer werkbare relaties met de corporaties. Uit tal van visitaties blijkt dat gemeentebesturen de activiteiten van de woningcorporaties waarderen. Zij investeren in de ontwikkelingen van wijken en in toenemende mate in maatschappelijk vastgoed. In 2007 bleek uit een enquête van *Binnenlands Bestuur* dat bij 90% van de wethou-

ders tevredenheid bestaat over de relatie met de corporaties. In veel gemeenten is er sprake van een partnermodel.<sup>26</sup> Wel dient er meer oog te komen voor het verbeteren van het proces van prestatieafspraken.

#### SOCIAAL WOONBELEID

Ons land beschikt over een uniek woningcorporatiebestel met een brede functie op de woningmarkt. Corporaties presteren beter dan het landelijk imago doet vermoeden. De overheid is er de afgelopen jaren niet in geslaagd het bestuurlijke arrangement te moderniseren. Tegelijkertijd neemt het onbehagen bij een deel van de beleidselite over het presteren van corporaties toe. Men droomt van een genormaliseerde woningmarkt zonder veel verstoringen als gevolg van overheidsbeleid.

Voor veel huurders bieden corporaties daarentegen zekerheid, mede door het terughoudende huurbeleid. Van der Laan leek erin te gaan slagen het bestuurlijke arrangement te moderniseren met logische incrementele

hervormingen. De recessie en de beoogde heroverwegingen luiden echter de strijd om het 'surplus' van de corporaties in. Het verleggen van de huurtoeslag naar de corporatiesector zet de investeringsmachine en de corporaties als 'revolving funds' onaanvaardbaar onder druk.

Voorstellen om te komen tot een meer residuele sector dienen kritisch gezien te worden. Meer ruimte voor huurbeleid voor de corporaties is gewenst. Daarnaast dienen de corporaties zelf meer oog te hebben voor hun doelmatigheid door te focussen op hun kerntaken. Van belang is daarbij ook dat de opgave op de woningmarkt zeer divers is. Er zijn gebieden met een forse krimp naast groeigebieden met veel marktpotenties (zoals Amsterdam). Nieuwe vormen van solidariteit zijn nodig. Een woninginvesteringsfonds zoals bepleit door de VROM-raad kan daarbij een uitstekend middel zijn. Daarnaast dient van nieuwe realiteiten in de woningmarkt te worden uitgegaan. De opgave is regionaal en divers. Corporaties zijn daarbij een onmisbare en voor de overheid efficiënte schakel voor de realisering van een sociaal woonbeleid.

#### Noten

- 1 J. Conijn, 'Hoe woningcorporaties waarde verliezen', *ESB* 4 september 2009, p. 518.
- 2 Het Maserati-syndroom verwijst naar ex-bestuursvoorzitter Hubert Möllenkamp van Rochdale die zich liet rondrijden in een dure Maserati met chauffeur.
- 3 Pierre Koning en Michiel van Leuvensteijn, 'De woningcorporaties uit de verdwijn driehoek', *CPB document*, maart 2010.
- 4 *Wonen. Rapport brede heroverwegingen*, Ministerie van Financiën, Den Haag, april 2010.
- 5 *Evaluatie nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Ministerie VROM, Den Haag 1999.
- 6 *Sectorbeeld realisaties 2008*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden 2008.
- 7 *Voorstellen corporatiestelsel*, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag 12 juni 2009.
- 8 J. van der Schaar, 'Woningcorporaties in ontwikkeling', in: *KWH De ontwikkeling van woningcorporaties*, 2008, p. 25. Zie over de decentralisatie en verzelfstandiging ook het proefschrift van Jos Koffijberg, *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting. Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*, Delft University Press, Amsterdam 2005.
- 9 Er werd dus gekozen voor meer financiële autonomie voor de corporaties, een oude doelstelling van het overheidsbeleid. Het progressief-liberale kabinet-Pierson (1901) zag als intelligente architect van het corporatiebestel dat deze maatschappelijke organisaties met beperkte financiële steun op termijn konden uitgroeien tot een 'revolving fund'. In de jaren dertig werd deze lijn doorbroken door het invoeren van een terugbetalingsplicht die het corporaties onmogelijk maakte om vermogens op te bouwen. In de jaren zestig en zeventig is (na een advies van de commissie-De Roos) de verzelfstandiging vormgegeven. Een verzelfstandiging waarbij de corporaties een brede taakstelling kregen. Zowel de huishoudens met een bescheiden inkomen als mede de groepen die net iets meer verdienen werden door

- de overheid als hun logische werkterrein gezien. Daardoor is de sociale huursector in ons land groter dan in de omringende landen. Uiteindelijk is die verzelfstandiging door staatssecretaris Heerma voltooid.
- 10 Vanaf 2008 zijn corporaties volledig belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting.
  - 11 F. Fleurke, J. Van der Schaar en F. Van Wijk, *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*, Amsterdam, mei 2009.
  - 12 Tussenrapport Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties, zie de website van Aedes — de brancheorganisatie van de woningcorporaties. Zie over de bestuurders R. Koolma, *Verhalen en prestaties: een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*, Rotterdam 2008, in het bijzonder p. 505-548.
  - 13 J. van der Schaar, 'Woningcorporaties in ontwikkeling', in: KWH *De ontwikkeling van woningcorporaties*, 2008, p. 52.
  - 14 T. Brandsen en J.K. Helderma, *Coöperatieven een alternatief*, Futura 2009. Futura is een samenwerkingsverband van Brabantse corporaties die onder andere innovaties wil bevorderen. In totaal zijn drie publicaties over dit onderwerp verschenen en is het Duitse model van bewonerscoöperatieven bestudeerd. In de praktijk wordt met vele vormen van bewonersparticipatie gewerkt. In Eindhoven werkt bijvoorbeeld woningcorporatie Domein met boeiende aanpakken van de herstructurering waarbij bewoners vele rechten hebben. Zie: [www.domein-wonen.nl](http://www.domein-wonen.nl).
  - 15 Zie: [www.cfv.nl](http://www.cfv.nl).
  - 16 Ondanks de sterke marktpositie wordt hier geen misbruik van gemaakt.
  - 17 Zie: wsw, *Cijfermatig perspectief Woningcorporaties*, 2009 en CFV, *Sectorbeleidvoornemens woningcorporaties*, 2009.
  - 18 Een 'benchmark' van het Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector (KWH).
  - 19 MarketResponse Nederland bv, *Flitspeiling maatschappelijke waarde woningcorporaties*, onderzoek in opdracht van VROM/WWI. Huurders blijken tevreden met de prestaties van corporaties.
  - 20 VROM-raad, *Tijd voor keuzes*, 2007.
  - 21 T. van der Hoek, *Hervorming van de woningmarkt*, EIB 2009. Meeropbrengsten als gevolg van huurprijsverruiming mogen in zijn visie niet terechtkomen bij de woningcorporaties. Volgens Sweder van Wijnbergen maakt ook de PvdA zich hier schuldig aan. Van Wijnbergen, 'Maar PvdA bedreigt de woningbouw', in *NRC Handelsblad*, 11 september 2008.
  - 22 VROM-raad, *Stap voor stap: Naar hervorming van het woningmarktbeleid*, februari 2010.
  - 23 E. Buitelaar e.a., *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties*, Planbureau voor de Leefomgeving, 2009.
  - 24 Volgens de Woonbond zou dit bedrag geïndexeerd dienen te worden en moeten worden opgetrokken tot € 37.000. De doelgroep van de sociale huursector is bij Van der Laan dus kleiner dan bij Dekker.
  - 25 VROM-raad, *Stap voor stap: Naar hervorming van het woningmarktbeleid*, Den Haag 2010, p. 39.
  - 26 Futura, *Leren schakelen — naar effectieve samenwerking in wijken en buurten*, 2008.