

CPB Document

No 202

Maart 2010

De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek

Pierre Koning en Michiel van Leuvensteijn

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 978-90-5833-444-2

Korte samenvatting

Zijn de corporaties wel de meest aangewezen partij om de publieke doelstellingen van het sociale huurbeleid te bereiken? Ligt een meer prominente rol van het Rijk en/of de gemeenten niet voor de hand? Om deze vragen te beantwoorden biedt deze studie een analytisch kader voor de optimale taakverdeling tussen de overheid en de corporaties. Hierna volgen drie mogelijke beleidsrichtingen waarmee de sturingskracht van de overheid op de corporaties bij het huurbeleid vergroot zou kunnen worden: strakker toezicht op de corporaties, beperking van het taakveld van corporaties en meer directe sturing door de overheid en verkleining van de corporatiesector door uittreding.

Steekwoorden: Woningcorporaties, woonbeleid.

Abstract

The CPB document addresses the question for which public interests, and along which ways, the Dutch government and governmental authorities should increase their control on social renting policies, which is now dominated by housing corporations. We argue that policies to reduce individual rents should be enforced by the government only and discuss three policy options that pave the way to such a change.

Key words: housing corporations, social renting policy.

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting en conclusies	9
1 Inleiding	15
2 Huidige instituties	17
2.1 De corporaties op afstand	17
2.2 De doelstellingen: het Bbsh	17
2.3 Toezicht	20
3 Zicht op prestaties	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Betaalbaarheid	25
3.3 Beperking externe effecten	26
4 Corporate governance in de sociale huursector	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Overheid of corporaties?	29
4.3 De financiering van beleid	34
5 Richtingen voor nieuw beleid	37
5.1 De noodzaak van transparantie	37
5.2 Versterking van het toezicht	37
5.3 Inkomensbeleid naar overheid	38
5.4 Uittreding van de corporaties	39
6 Besluit	41
Referenties	43

Ten geleide

Het Nederlandse woonbeleid staat al sinds enige jaren in de schijnwerpers. De aandacht gaat daarbij uit naar het beleid van de overheid ter stimulering van het huizenbezit enerzijds, en de betaalbaarheid en leefbaarheid van woningen in de sociale huursector anderzijds. Voor het bereiken van de tweede doelstelling spelen de corporaties een centrale rol, zij benutten een deel van het rendement van hun vermogen om huren laag te houden en om te investeren in de leefbaarheid van wijken en buurten. De vraag of de corporaties het beste deze beide rollen kunnen vervullen, en welke beleidsrichtingen denkbaar zijn om hier verandering in te brengen, staan centraal in het voorliggende CPB Document.

Net als enkele eerdere CPB-studies, onder andere die naar het effect van regulering en de subsidiëring van de huurwoningmarkt, maakt deze studie deel uit van een breed CPB-onderzoeksprogramma naar de invloed van de overheid op het functioneren van de Nederlandse woningmarkt. Binnenkort zal dit onderzoeksprogramma uitmonden in een integrale studie van de woningmarkt en het woonbeleid, met alternatieve hervormingsscenario's voor de woningmarkt, zowel voor de fiscale behandeling van de eigen woning als de effecten van wijzingen bij de subsidiëring van huurwoningen.

Dit CPB Document is geschreven door Pierre Koning en Michiel van Leuvensteijn, beiden werkzaam bij de sector Marktordening van het CPB. Dank gaat verder uit naar hun collega's Paul de Bijl, Machiel van Dijk, Carel Eijgenraam, Casper van Ewijk en Gerbert Romijn voor hun nuttige inhoudelijke bijdragen aan het document.

Coen Teulings
Directeur

Samenvatting en conclusies

Aanleiding en opbouw studie

De Nederlandse woningcorporaties staan momenteel sterk ter discussie. Dit geldt vooral voor de beloningen van bestuurders en de vercommercialisering die in de sector heeft plaatsgevonden. Een en ander roept de vraag op of de corporaties wel ten volle de beoogde publieke doelstellingen nastreven, zoals betaalbaarheid en leefbaarheid in de wijken. Ook bestaan twijfels of het Rijk wel bij machte is de corporaties voldoende hiertoe aan te zetten. Ondanks deze onrust rond de corporaties lijkt een fundamentele discussie over de uitvoering van het sociale huurbeleid in Nederland zich alleen te beperken tot academia. De vraag of de corporaties wel de meest aangewezen partij zijn om (alle) publieke doelstellingen die gemeoid zijn met het sociale huurbeleid na te streven, blijft buiten beschouwing. Deze CPB-studie biedt een analytisch kader ter beantwoording van deze vraag. Dat wil zeggen: per publieke doelstelling analyseren we welke partij het beste is toegerust om deze te realiseren. Vervolgens passeren drie mogelijke beleidsrichtingen de revue waarmee de taakverdeling tussen de overheid en de corporaties zou kunnen wijzigen: strakker toezicht op de corporaties, beperking van het taakveld van corporaties en uittreding van corporaties uit het sociale huurbestel. Bij de derde richting voor beleid ligt het in de rede over te stappen op een systeem met marktconforme huren, waarbij huurtoeslagen zorg dragen voor betaalbaarheid voor de doelgroep. In dat geval is het vermogen waar de corporaties nu over beschikken overbodig.

Twee hoofddoelstellingen van het sociale huurbeleid

In Nederland zijn private, niet op winst gerichte corporaties in grote mate bepalend bij het formuleren en uitvoeren van publieke doelstellingen van het sociale huurbeleid. Deze rol is anders dan die van stichtingen en verenigingen in andere semi-publieke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs. De corporaties zijn namelijk niet alleen uitvoerend, maar anders dan scholen en ziekenhuizen ook in hoge mate bepalend voor de inzet van beleidsmiddelen – zij beschikken hiertoe over een substantieel vermogen waaruit zij de exploitatie van sociale huurwoningen financieren. Het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh) vormt samen met de woningwet het wettelijke kader waarbinnen de corporaties opereren. Het Bbsh formuleert zes doelstellingen voor beleid, die grofweg zijn te clusteren in ‘passende huisvesting van de doelgroepen’ en ‘bevorderen van de leefbaarheid’. De eerste hoofddoelstelling komt neer op het betaalbaar maken van woningen van voldoende kwaliteit. Hiervan plukken *individuele* huurders de vruchten. De tweede hoofddoelstelling vormt het bevorderen van leefbaarheid, ofwel het beperken van zogenoemde ‘negatieve externe effecten’. Deze doelstelling richt zich dus op wijken en buurten.

Betaalbaarheid

De rol van de overheid in het sociale huurbeleid is beperkt. Zij stelt huurtoeslagen vast en bepaalt maximale huurverhogingen. De huren die de corporaties vaststellen liggen daar meestal ver onder. Ook de corporaties hechten dus waarde aan de betaalbaarheid van sociale huurwoningen, zonder hun tariefkeuze zou het huurniveau hoger liggen. Met deze impliciete subsidie is naar schatting jaarlijks ruim drie miljard euro gemoeid. Er zijn echter verschillende argumenten die pleiten de beslissingsbevoegdheid van de hoogte van de subsidie bij de overheid te leggen en huren vrij te laten. De imperfecties die gepaard gaan met beleid gericht op betaalbaarheid, zijn namelijk groter bij de corporaties:

- **Rechtsongelijkheid:** als corporaties kunstmatig de huren laag houden, zullen in sommige regio's of gemeenten huurders met vergelijkbare inkomens en in vergelijkbare woningen meer of minder huur betalen dan elders. Corporaties kunnen immers verschillende doelgroepen aanwijzen of variëren in de financiële ruimte om huren laag te houden. Dit creëert ongelijkheid bij de inzet van publieke middelen, zonder dat deze democratisch bekrachtigd is door landelijke of gemeentelijke verkiezingen.
- **Armoedeval en 'scheefhuren':** huurders zullen niet altijd bereid zijn te verhuizen om elders werk te vinden, hiermee verliezen ze het recht op een goedkope huurwoning. Gevolg is dat publiek geld terecht komt bij mensen voor wie dit niet bedoeld is. Ook kunnen bij werkaanvaarding toeslagen komen te vervallen, zodat huurders achteruitgaan in hun inkomen. Net als de overheid dienen corporaties beducht te zijn voor deze effecten. Het cruciale verschil is echter dat de overheid via de gemeenten de rekening van de armoedeval wél gepresenteerd krijgt: hoe meer huurders zonder arbeidsinkomen, hoe hoger de bijstanduitgaven in de gemeente. Dit pleit er dus voor de huurvaststelling bij de gemeenten neer te leggen.
- **De financieringswijze:** voor hun beleid putten Rijk en gemeenten uit hun begroting. De corporaties daarentegen, wenden zich tot het (rendement op het) vermogen dat zij tot hun beschikking hebben. Aan deze constructie, zoals we die in Nederland kennen, zijn substantiële maatschappelijke kosten verbonden. Bedacht moet worden dat de corporaties door de afwezigheid van de tucht van de markt geen marktconform rendement over het eigen vermogen hoeven te realiseren. Zij kunnen daardoor huren onder de marktprijs vragen en onrendabele projecten opzetten. Dit resulteert in een ongelijke concurrentie tussen corporaties en projectontwikkelaars. Gevolg is dat vrijwel alleen corporaties de (sociale) huurmarkt bedienen.

Leefbaarheid

Verschiede argumenten pleiten er dus voor de doelstelling van betaalbaar wonen voor de doelgroep exclusief via de overheid af te dwingen. Geldt dit ook voor de doelstelling van leefbaarheid? Hierop past een minder stellig antwoord. Beleid gericht op wijken en buurten als geheel is veel moeilijker vast te leggen in regels dan dat op de betaalbaarheid voor individuele huurders. Waar de huurtoeslag per huurder direct observeerbaar is, zijn de baten van

investerings in leefbaarheid niet of nauwelijks getalsmatig uit te drukken. Het is weliswaar mogelijk de uitgaven aan investeringen vast te leggen, maar veel lastiger vast te stellen wat hiervan de bijdrage is aan de leefbaarheid. Zowel de gemeenten als de corporaties kunnen dit probleem van meetbaarheid van leefbaarheid niet oplossen. Dit betekent echter niet dat beleid van de ene of de andere partij tot dezelfde uitkomsten zal leiden. Gemeenten en corporaties verschillen namelijk qua rechtsvorm, doelstellingen, schaal en inbedding in de maatschappij. Op het specifieke terrein van investeringen in leefbaarheid hebben beiden dan ook hun eigen comparatieve voordelen. Gemeenten hebben met electorale druk te maken: slagen zij er niet in de leefbaarheid in wijken op peil te houden, dan zullen de overlevingskansen voor de zittende partijen in het gemeentebestuur verminderen. Voor de gemeenten pleit ook dat zij beter verbanden kunnen leggen van de sociale woningbouw naar andere terreinen, zoals de bijstand, de politie, het welzijnswerk en het onderwijs- en werkgelegenheidsbeleid.

Voor de corporaties geldt een andere realiteit. Zij bevinden zich in de zogenoemde ‘verdwijndriehoek van zeggenschap’: door de dominante positie van de corporaties is er geen tucht van de markt, nauwelijks politieke sturing en ook nog geen of slechts een zwakke toezichthouder. Toch bieden corporaties op twee andere punten mogelijk voordelen boven gemeenten. Gemeenten zullen weliswaar de druk van de kiezers voelen, maar hier is wel een risico aan verbonden: investeringen die een langere horizon nodig hebben dan vier jaar, de verkiezingstermijn van de gemeenteraad, kunnen mogelijk moeilijker van de grond komen. Voor de corporaties geldt dit niet. Daarnaast zijn de schaalvoordelen van corporaties waarschijnlijk groter. De laatste decennia zijn veel van de corporaties gefuseerd. Een voldoende grote schaal is vanuit de optiek van investeringen in leefbaarheid gunstig.

Beleidsrichtingen en transparantie

Grofweg genomen zijn drie richtingen voor beleid denkbaar om de rol van de corporaties aan te passen: versterking van toezicht; inkomensbeleid naar het Rijk verschuiven; en uittreding van de corporaties uit het sociale huurbestel. Een noodzakelijke eerste stap bij al deze richtingen is dat inzichtelijk wordt wat de huidige impliciete subsidies zijn die de corporaties door lagere huren verstrekken. Momenteel is dit niet het geval, onduidelijk is namelijk of schommelingen in het vermogen van de corporaties toe te rekenen zijn aan (in-)efficiënt beleid of sociale investeringen. Corporaties hebben hierdoor speelruimte om forse overschotten te realiseren, of verliezen te versluieren door enkele woningen tegen marktwaarde te verkopen. Een overstap van de ‘bedrijfswaardemethode’ op de ‘marktwaardemethode’ voor de berekening van de vermogens van de corporaties verkleint deze speelruimte.

Beleidsrichting (i): Versterking toezicht

Versterking van het toezicht op de corporaties vormt een eerste richting voor beleid. Dit is de route die het huidige kabinet kiest: instelling van een externe, onafhankelijke toezichthouder die

de prestaties van de corporaties onderling vergelijkt en publiceert (benchmarking); regelmatige, verplichte en onafhankelijke visitaties van woningcorporaties ter beoordeling van het bestuur en de wijze van leidinggeven; en een verplichtstelling van de bestaande sectorale codes voor beter intern toezicht. Ook kunnen de voorstellen rond de nieuwe rechtsvorm van de Maatschappelijke Onderneming (MO) gevolgd worden als waarborg voor de belangen van belanghebbenden. Deze maatregelen beogen de grip op het bestuur van de corporaties te verstevigen. Daarmee blijft echter de inefficiënte verstrekking van gelden uit hoofde van de doelstelling van betaalbaarheid in essentie ongemoeid. De corporaties blijven immers bepalen wie de subsidie krijgt en hoe hoog deze is. Ook blijft overeind dat bij leefbaarheidinvesteringen de bijdragen die corporaties leveren – met name de effecten ervan – moeilijk meetbaar zijn.

Beleidsrichting (ii): Inkomensbeleid naar het Rijk

De tweede beleidsrichting gaat verder door de vaststelling van de huren geheel bij het Rijk neer te leggen. Evenzo zou het Rijk een inkomenstoets voor huurders op kunnen leggen die de corporaties tot uitvoering moeten brengen. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is wel dat de vermogens van de corporaties dan op termijn onderling overdraagbaar moeten zijn. De corporaties hebben sinds de zogenoemde Bruteringsoperatie – toen zij op afstand werden gezet van het Rijk – namelijk zeer verschillende uitgangspunten in hun vermogen. Overdraagbaarheid van vermogen is dus noodzakelijk om de betaalbaarheid van woningen te kunnen waarborgen, zodanig dat sprake is van een meer gelijke verdeling van huursubsidies. Overdraagbaarheid is ook duurzaam te realiseren, namelijk door het gezamenlijke vermogen waarover de corporaties beschikken in één stichting onder te brengen. Deze corporatie zou dan nog wel de hoogte van de investeringen voor leefbaarheid kunnen bepalen en financieren, maar niet langer gaan over de woonsubsidies. Beperking van de sturingsbevoegdheden van de corporaties langs deze weg kent wel mogelijke problemen bij de implementatie ervan. Woningcorporaties zullen waarschijnlijk niet altijd vrijwillig meewerken aan vermogensoverdracht en niet allen zullen ook geneigd zijn op te gaan in één nieuwe stichting.

Beleidsrichting (iii): Corporaties treden uit het stelsel

De derde beleidsrichting bestaat uit een geleidelijke verkleining van het aantal corporaties. Dit zou door uittreding uit het sociale huurbestel moeten geschieden. Het vermogen van de uittredende corporaties vloeit in dat geval terug naar de overheid. De corporaties verliezen dus het voordeel dat hiermee gemoeid is. Het vermogen is immers overbodig geworden: de corporaties hebben niet langer als formele taak sociale doelstellingen na te streven. Door het kleiner worden van de corporatiesector komen de doelstellingen van het sociale woonbeleid als vanzelf meer bij het Rijk en de gemeenten te liggen. Niet alleen de beslissingen met betrekking tot de doelstelling van betaalbaarheid verschuiven zo naar de overheid, maar ook investeringen in leefbaarheid. Het voordeel van deze voorstellen is dat de uitkomst helder is en de ‘verdwindriehoek van de zeggenschap’ verdwijnt voor dat deel van de sector dat uittreedt. Ook

komt het de werking van de huurmarkt ten goede als het Rijk de huurprijsregulering stopt en alleen nog met individuele huurtoeslagen het huren voor de doelgroep betaalbaar houdt. Er zijn echter ook aandachtspunten, vooral waar het gaat om de complexiteit bij een dergelijke overgang. Zo is moeilijk te bepalen tegen welke voorwaarden de corporaties kunnen uittreden en in hoeverre maatschappelijk gebonden vermogen van woningcorporaties moet worden 'teruggegeven' aan de overheid. Het gevaar bestaat ook dat corporaties waarin (te) veel vermogen besloten ligt uit zullen treden, en hulpbehoevende corporaties overblijven.

Besluit

Het moge duidelijk zijn dat het inperken van de beleidsruimte van de corporaties niet eenvoudig is. Deze studie heeft ook niet de illusie met kant-en-klare oplossingen te komen. Wel helpt het om te beginnen bij de kernvraag: wat zijn de publieke doelstellingen van het sociale woonbeleid, en wie kan daar het beste over beslissen? Bij de doelstelling van betaalbaarheid — daar waar het meeste geld mee gemoeid is — valt de balans dan onomwonden uit ten gunste van de overheid. Het is zaak beleid te formuleren dat op een meer doeltreffende manier middelen vrijmaakt om de doelgroep in betaalbaar en in kwalitatief voldoende goede huurwoningen te laten wonen. Deze rol past beter bij de overheid dan bij de corporaties. De stappen die volgen op deze constatering zijn niet eenvoudig, maar niet minder noodzakelijk. Woningcorporaties hebben mede door verschillende uitgangspunten na de bruteringsoperatie verschillen in vermogen. Niet allen zullen daarom in staat zijn aan de centraal gestelde normen te voldoen. Overdracht van vermogens tussen de corporaties, overdracht naar één stichting of overdracht door uittreding van de corporaties is daarom noodzakelijk om uiteindelijk één uniform, democratisch gelegitimeerd beleid te voeren. Al deze varianten zijn complex, zullen op tegenstand van de corporatiesector stuiten en vergen nog veel denkwerk. Echter, alleen het aanscherpen van regels voor goed bestuur als alternatief is verre van voldoende om de hoge maatschappelijke kosten van het huidige bestel weg te nemen.

1 Inleiding¹

De Nederlandse woningcorporaties staan momenteel sterk ter discussie. Recent is gebleken dat een aantal corporaties heeft geïnvesteerd in cruiseschepen, jachthavens en bedrijfskantoren.² Evenzo hebben investeringen plaatsgevonden in winkelcentra en in woningen in het buitenland, vlak over de grens. Het is de vraag of dergelijke activiteiten tot de taken van woningcorporaties behoren. In dit verband geeft het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) aan dat woningcorporaties het risico lopen inefficiënt te zijn door de combinatie van weinig toezicht op de na te streven maatschappelijke doelstellingen en aanwending van hun grote vermogens (CFV 2005). Ten slotte zet ook de Europese Commissie vraagtekens bij de commerciële activiteiten van woningcorporaties; zij vraagt zich af of sprake is van oneerlijke concurrentie ten opzichte van commerciële verhuurders.³ Woningcorporaties huisvesten immers ook veel gezinnen die niet tot de doelgroep van de sociale huursector behoren en gehuisvest hadden kunnen worden door commerciële partijen.

Deze punten roepen de vraag op, of de huidige uitvoering van het sociale woonbeleid, waarbij de corporaties een centrale rol spelen, optimaal is vormgegeven. Zijn de corporaties wel de meest aangewezen partij om de doelstellingen van de overheid te bereiken? Ligt een meer prominente rol van het Rijk en/of de gemeenten niet voor de hand? Het zijn deze vragen die de leidraad vormen voor de voorliggende CPB-studie. Deze studie sluit daarmee aan op eerdere onderzoeken die de rol van de corporaties bespreken (Conijn 2008; Van Hoek 2009). De voorliggende studie poogt daarbij niet tot kant-en-klare antwoorden voor (nieuw) beleid te komen, maar richt zich vooral op de 'wie-vraag': wie zou sturend moeten zijn voor het sociale huurbeleid?

Voor een antwoord op de 'wie-vraag' van het sociale huurbeleid is het in de eerste plaats van belang goed zicht te hebben op de huidige instituties van de woningmarkt, met daarbij de huidige taakverdeling tussen de overheid en de corporaties. Dit zal dan ook in de navolgende sectie aan de orde komen (sectie 2). Vervolgens bespreken we beknopt hoe de corporaties functioneren binnen de huidige instituties, voor zover dit te bepalen is met gegevens over de prestaties en de ingezette middelen (sectie 3). Sectie 4 biedt een kader waarin we analyseren of de woningcorporatie het meest geschikt is om haar huidige taken uit te voeren, met direct overheidsingrijpen – voornamelijk door de gemeenten – als alternatief. Tot slot bespreken we in sectie 5 drie mogelijke beleidsrichtingen waarmee de taakverdeling tussen de overheid en de

¹ Deze studie geldt als aanvullend op een nog te verschijnen integrale woningmarktstudie van CPB. Deze integrale studie presenteert scenario's voor pakketten van fiscale maatregelen voor de koop- en huurmarkt. De vraag welke rol de corporaties en overheid bij deze scenario's vervullen wordt daarbij (ook) summier behandeld.

² Het Financieele Dagblad, Rochdale kocht jachthaven in Amsterdam, 4 februari 2009; Financieele Dagblad, Woningcorporatie koopt voor recordbedrag afgedankt kantoor, 28 december 2008; Financieele Dagblad, Wooncorporatie onder curatele, 15 december 2008.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 453 en 27 926, nr. 28 .

corporaties zou kunnen worden gewijzigd: strakker toezicht op de corporaties, beperking van het taakveld van corporaties en meer directe sturing door de overheid, en verkleining van de corporatiesector door uittreding. Deze richtingen zijn grotendeels geïnspireerd op recente voorstellen vanuit het veld, gericht op een verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van het sociale woningbeleid. Beknopt zullen deze drie beleidsrichtingen beschreven worden, alsmede de overgangsproblematiek die hier mogelijk mee gemoeid zal zijn. We besluiten met enkele conclusies in sectie 6.

2 Huidige instituties

2.1 De corporaties op afstand

In de tweede helft van de 19de eeuw zijn woningcorporaties opgericht vanuit lokale initiatieven van de burgerij om de leefomstandigheden van arbeiders in de (grote) steden te verbeteren. Hiertoe werden eenvoudige doch adequate woningen voor arbeiders gebouwd. De wettelijke status van de corporaties was vaak die van een coöperatieve stichting. Na de Tweede Wereldoorlog nam de overheid meer het voortouw om tot (betere) behuizing van de armere bevolkingslagen te komen. Om het ontstane woningtekort terug te dringen zette de overheid met objectsubsidies de woningcorporaties aan woningen te bouwen. Het marktaandeel van huurwoningen van de corporaties steeg hierdoor van 9% in 1947 tot 38% in 1964 (Van Wijk 2007; Hakfoort e.a. 2002). Door de invoering van een meer verfijnd huurprijsbeleid nam de greep van de overheid op de woningcorporaties verder toe in de jaren 60 en 70. Het huurprijsbeleid bestond onder meer uit een puntensysteem voor de maximale huur en een huuraanpassingsstelsel voor de maximale huurprijsstijging. Door de stagnerende woningmarkt in de jaren 80 voerde de overheid middels goedkope rijksleningen en objectsubsidies een beleid ter verlaging van de bouwkosten. In praktijk betekende dit een strakke beheersing van de stichtingskosten en beperking van de woningkwaliteit (Hakfoort e.a. 2002).

Deze trend van toenemende overheidssturing op de corporaties kwam ten einde door Bruteringsoperatie in 1993, de financiële verzelfstandiging van de corporaties (Wet balansverkorting 1995). Verstrekte overheidsleningen aan de corporaties werden weggestreept tegen de verwachte toekomstige stromen van overheidssubsidies. Sindsdien zijn de corporaties verzelfstandigde, private stichtingen en verenigingen die op afstand staan van het Rijk. De corporaties zijn zelfsturend op het gebied van financiële continuïteit, investeringen, vaststelling van de huur en huisvesting van de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid. Zij beschikken hiertoe over een ruim vermogen, mede door de sterke stijging van de woningprijzen. De woningcorporatiesector staat weliswaar op afstand van het Rijk, maar beschikt over veel vermogen dat van publieke origine is. De sterke groei van de sector was namelijk niet mogelijk was geweest zonder publieke middelen: de sterke subsidiëring van de overheid via objectsubsidies en goedkope leningen.

2.2 De doelstellingen: het Bbsh

Vanaf 1993 vonden de uitgangspunten van de Bruteringsoperatie hun weerslag in het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh). In het Bbsh is een aantal prestatievelden gedefinieerd, waarover de corporaties verantwoordelijkheid dienen af te leggen. Aangezien de gemeenten daarbij de corporaties niet langer konden sturen, zijn als resultaat van onderhandelingen tussen

gemeenten en corporaties prestatieafspraken over investeringen gemaakt. In 2008 hadden ruim 56% van de corporaties en 42% van de gemeenten dergelijke afspraken (Severijn 2009).

Het Bbsh vormt samen met de woningwet het wettelijke kader waarbinnen de corporaties opereren. Verenigingen en stichtingen worden op basis van Koninklijk Besluit door de minister van VROM toegelaten na toetsing van de statuten aan de in het Bbsh omschreven wettelijke vereisten. Het Bbsh bakent het gebied voor de woningcorporaties af en definieert prestatievelden. Dit betreft:

- Passende huisvesting van de aandachtsgroep, te weten mensen met inkomens die vallen binnen de inkomensgrenzen voor de huursubsidie (vanaf 2006 is dit de huurtoeslag);
- Het kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- Betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- Waarborgen van de financiële continuïteit;
- Bevorderen van de leefbaarheid (toegevoegd in 1997);
- Huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben (sinds 2001).

Deze prestatievelden zijn in hun aard niet volkomen vergelijkbaar. Zo kan het prestatieveld 'waarborgen van de financiële continuïteit' eerder als een randvoorwaarde voor andere prestatievelden worden beschouwd. Ook het waarborgen van de financiële continuïteit geldt niet specifiek voor de woningcorporatie. Verder kan het prestatieveld 'Betrekken van bewoners bij beleid en beheer' worden beschouwd als een aspect van de governancestructuur. Hierbij gaat het om de waarborg dat één van de *stakeholders* voldoende betrokken wordt bij de besluitvorming. Hiermee blijven vier prestatievelden over die te groeperen zijn in twee hoofddoelstellingen: 'Passende huisvesting van de doelgroepen' en 'Bevorderen van de leefbaarheid'. De eerste hoofddoelstelling komt neer op het betaalbaar maken van woningen van voldoende kwaliteit. Hieronder vallen de prestatievelden van: 'Passende huisvesting van de aandachtsgroep', dat wil zeggen huurders met inkomens die vallen binnen de inkomensgrenzen voor de huurtoeslag en het 'Het kwalitatief in stand houden van het woningbezit'. Dit zijn de prestatievelden die doelgroepen betreffen met lagere inkomens, die ondersteuning behoeven om een woning van voldoende kwaliteit te kunnen betrekken.

De tweede hoofddoelstelling komt neer op het beperken van zogenoemde 'negatieve externe effecten'. Externe effecten hebben tot gevolg dat het welzijn of geluk van derden wordt vergroot of verminderd, zonder dat dit toe te rekenen is aan het handelen van dit individu zelf. Zo heeft de aanleg van een park positieve effecten voor alle bewoners in de buurt. Omgekeerd zijn het bekladden van woningen door jongeren of de geluidsoverlast van burens voorbeelden van negatieve externe effecten. Zulke negatieve effecten kunnen een neerwaartse spiraal in

gang zetten voor de leefbaarheid van wijken. Een algemene achteruitgang van buurten kan er toe leiden dat verhuurders geringe prikkels hebben om in hun woningen te investeren, waardoor huurders besluiten weg te trekken en de buurt nog meer achteruitgaat. Dit wordt ook wel het *filtering down effect* genoemd (Hakfoort e.a. 2002).

Vooraf in wijken met veel huurwoningen zijn investeringen in de leefbaarheid van belang. Dit kan gaan om fysieke investeringen (verbeteren gebouwen, bestrating), sociale investeringen in de bewoners (scholing, informatieavonden) en sociale investeringen in de woonomgeving, zoals betere service voor bewoners, gezondheidszorg en ouderenzorg (Marlet e.a. 2009). Verhuurders dienen voldoende schaal en een voldoende sterke langetermijnblik te hebben, willen zij de baten van hun investeringen in leefbaarheid kunnen toe-eigenen. Vooraf als een verhuurder op grote schaal aanwezig is in een buurt of wijk zal hij er belang bij hebben investeringen te verrichten in leefbaarheid. Is de verhuurder slechts op beperkte schaal aanwezig in een wijk, dan is het echter aantrekkelijker mee te liften op de inspanningen van andere verhuurders – het zogenoemde *free rider* probleem. Het gevolg laat zich raden: onderinvesteringen in leefbaarheid.⁴

Instituten als waarborg voor de financiële continuïteit van corporaties

De Nederlandse corporaties beschikken over een omvangrijk vermogen. Twee instituten zien toe op de financiële continuïteit en het vermogensbeheer: het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) is een zelfstandig bestuursorgaan dat in 1988 is ingesteld op basis van de Woningwet. Het CFV saneert woningcorporaties met een slechte financiële positie, verleent projectsteun en fungeert als externe toezichthouder. Voor de financiering van sanerings- of projectsteun kan het CFV een publiekrechtelijke heffing op de woningcorporaties uitvaardigen. Het CFV toetst regelmatig de financiële positie van corporaties en kan ook een nader onderzoek instellen naar een corporatie. Als de corporatie financieel zwak blijkt te zijn, dan kan het CFV het advies aan het Ministerie van VROM geven om in te grijpen.

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), in 1983 opgericht door de Nationale Woningraad (NWR) en NCIV (Koepel voor Woningcorporaties), zorgt ervoor dat woningcorporaties tijdig en tegen lage kosten financiële middelen kunnen verkrijgen om hun woningbezit te onderhouden, te verbeteren en uit te breiden. Het WSW heeft een 'triple A' status; het Rijk en de gemeenten ondersteunen het WSW bij liquiditeitsproblemen in de vorm van renteloze leningen. Van de Nederlandse corporaties nam in 2004 92% deel in het WSW (zie Conijn 2005). De WSW-waarborg kan alleen ingezet worden voor nieuwe woningen met stichtingskosten onder de 240 000 euro. Dit maakt het voor de corporaties aantrekkelijker bij particuliere partijen te lenen voor investeringen in deze woningen.

Bron: Van Leuvensteijn en Shestalova (2006).

⁴ De prikkels bij verhuurders worden nog versterkt als er sprake is van vele kleinere verhuurders. Met name Spangen, Rotterdam, geldt als een voorbeeld waarbij deze prikkels tot verpaupering hebben geleid. Zie Algemeen Dagblad, Spangen neemt afscheid als drugswijk, 6 oktober 2008.

Onder de hoofddoelstelling van externe effecten valt het prestatieveld 'Het bevorderen van de leefbaarheid'. Het gaat hierbij om het beperken van zaken als bekladding en overlast. Ook een ander prestatieveld valt hieronder: 'Huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben'. Dit zou men deels kunnen scharen onder de vorige doelstelling van betaalbaarheid. Het betreft immers vaak financieel zwakkere groepen, zoals ouderen en gehandicapten, die ondersteuning krijgen om een betaalbare woning te kunnen betalen. Tegelijkertijd valt dit prestatieveld ook onder externe effecten, omdat er ook aandachtsgroepen zijn die mogelijk voor overlast zorgen, zoals drugsgebruikers, drankverslaafden en daklozen.

2.3 Toezicht

2.3.1 Extern toezicht

Door de Bruteringsoperatie is het (externe) toezicht van de overheid op de corporaties veranderd. Het accent is daarbij verschoven van subsidie-instrumenten naar 'zachtere' sturing, zoals overleg en overtuiging. Alleen in extreme gevallen – als corporaties aantoonbaar niet handelen in lijn met de volkshuisvestingsdoelstellingen – kan het ministerie van VROM sancties opleggen aan een woningcorporatie in de vorm van een boete of een aanwijzing. Doorgaans wordt zij hierover ingelicht door de Inspectie Volkshuisvesting, die toezicht houdt op de naleving van de Bbsh-doelstellingen en hierover ook rapporteert aan de Tweede Kamer. Politieke druk uit de Kamer of van de minister van VROM kan de woningcorporaties prikkelen hun prestaties te verbeteren.

In 1995 hebben de toenmalige koepelorganisaties van de corporaties het initiatief genomen om in een nationaal programma de prestaties van de sector voor de eerstvolgende tien jaren te formuleren. Dit mondde in 1997 uit in het Nationaal Programma Volkshuisvesting. Uitgangspunt daarbij vormden de investeringsopgaven van de woningcorporaties zelf. Hierop nam de overheid het initiatief om via een Nationaal Akkoord Wonen afspraken te maken over toekomstige nieuwbouwinvesteringen en de verkoop van huurwoningen. Dit akkoord werd in 2001 ondertekend door de overheid en Aedes (de nieuw gevormde koepel van corporaties). Het akkoord geeft echter vooral een overzicht van beleidsintenties voor de toekomst en biedt niet de mogelijkheden om corporaties op de plannen te controleren of af te rekenen.

Sturing door de overheid vindt naast het Rijk ook plaats door de gemeenten. De gemeenten hebben tot taak woonvisies in de vorm van prestatieafspraken met de woningcorporatie voor meerdere jaren te ontwikkelen (convenanten). In de praktijk blijkt echter slechts een derde van de gemeenten thans convenanten daadwerkelijk te gebruiken. Reden hiervoor kan zijn dat er eenvoudigweg geen woonvisie is ontwikkeld. Daarnaast zijn de bestaande convenanten ook niet of nauwelijks bindend: ze zijn weinig concreet en bevatten geen sancties voor onderprestaties.

Ook concretere convenanten, met bijvoorbeeld afspraken voor (lage) grondprijzen voor de sociale woningbouw en percentages te verkopen sociale woningen door de corporaties, kennen doorgaans geen sancties (Van Leuvensteijn en Shestalova 2006).

Extern toezicht op woningcorporaties wordt nog verder bemoeilijkt door de boekhoudmethode die corporaties, het CFV, het WSW en het Rijk hanteren: de 'bedrijfswaardemethode'. Deze methode houdt in dat de beleidsvoornemens van de corporaties — zoals voorgenomen beperkte huurstijgingen — in de waarde worden verdisconteerd. Dit resulteert in een lagere boekhoudkundige waarde van de woningvoorraad. Hierdoor kunnen de corporaties, door voor enkele woningen van de voornemens af te wijken en deze tegen marktwaarde te verkopen, forse overschotten realiseren om eventuele verliezen te versluieren (zie onderstaande tekstkader).

Waardering van het vermogen van de corporaties

Het gerapporteerde vermogen van woningcorporaties is sterk afhankelijk van de waarderingsmethodiek. Hiervoor zijn twee methoden in omloop: de bedrijfswaardemethode en de marktwaardemethode. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) past in zijn financieel toezicht de bedrijfswaardemethode toe. Deze methode neemt de netto contante waarde van de stroom aan huurinkomsten over de resterende levensduur van het bezit. Een belangrijke aanname bij dit laatste is dat de corporatie het huidige huurbeleid voortzet, ook als huurcontracten door nieuwe huurders worden overgenomen. De corporatie legt zelf het 'huidige huurbeleid' vast. Zo berekend is een corporatiewoning gemiddeld 33.000 euro waard in 2007, aanzienlijk minder dan de gemiddelde WOZ-waarde van 151.000 euro. Bij 2,4 mln woningen komt dit neer op een vermogen van 79 mld euro. Met een schuld van 66 mld euro hebben woningcorporaties dan een eigen vermogen van 13 mld euro. (zie Conijn en Schilder 2009)

Aedex past de marktwaardemethode toe, die uitgaat van de marktwaarde in verhuurde staat. Dit is de waarde van een huurwoning gegeven de huidig aangegane verplichtingen, maar onafhankelijk van de toekomstige beleidsvoornemens van de corporatie. Dit houdt in dat de feitelijke huur de waarde van de huurwoning voor de looptijd van het lopende huurcontract bepaalt. Daarna wordt de woning gewaardeerd tegen verkoopprijs. Dit is een objectieve manier van waarderen, omdat zij onafhankelijk is van beleidsvoornemens van de corporatie. Om deze reden vormt de marktwaarde methode (*fair value*) sinds enkele jaren geleden de internationale standaard voor het waarderen van financiële activa. Aedex komt tot een marktwaarde van gemiddeld 106.000 euro per corporatiewoning in 2007. Voor alle corporaties samen resulteert dit tot een vermogen van circa 255 mld euro.

Bronnen: CPB (2007) en Conijn en Schilder (2009).

2.3.2 Intern toezicht

Van oudsher kennen veel corporaties een verenigingsstructuur. Gaandeweg zijn de meeste echter omgevormd tot stichtingen. Aangezien de corporaties een privaatrechtelijk karakter hebben, hebben zij een eigen verantwoordelijkheid bij het formuleren van hun doelstellingen en de invulling van de maatschappelijke doelstellingen. Dit bemoeilijkt het toezicht op de naleving van de maatschappelijke doelstellingen en beperkt de mogelijkheden voor het interne toezicht om het bestuur aan te spreken op de maatschappelijke prestaties.

De wijze waarop de corporaties hun intern toezicht dienen vorm te geven is tot op zekere hoogte wettelijk voorgeschreven. Zo schrijft het Bbsh voor dat naast een bestuur de corporaties beschikken over een Raad van Toezicht (RvT), een financiële en volkshuisvestelijke verslaggeving afleveren en dat gemeenten en provincies geen vertegenwoordigers hebben in de RvT of het bestuur. Twee leden van de RvT worden benoemd op voordracht van de huurdersorganisatie. Daarnaast dienen huurderorganisaties of bewonerscommissies over informatie- en adviesrecht te beschikken wanneer corporaties plannen hebben die op de woningen betrekking hebben. Dit geldt ook voor beleidsvoornemens voor de leefbaarheid in de wijken en de bijdragen aan de huisvesting van groepen die specifieke zorg behoeven.

Naast de bepalingen van het Bbsh geldt sinds 2007 de Aedescode als sectorale, zelf geïnitieerde code vanuit de koepelorganisatie Aedes (Aedes 2006, 2007). Dit zijn bepalingen waaraan de sector zichzelf heeft verbonden, zonder directe interventie door de overheid. De Aedescode gaat in een aantal opzichten verder dan het Bbsh. Zo moeten de deelnemende corporaties passages opnemen over de rolverdeling tussen bestuur, RvT en de Ondernemingsraad. Daarbij dient het bestuur het jaarverslag, de jaarrekening en begrotingen aan de RvT voor te leggen, alsmede majeure besluiten, zoals voorgenomen samenwerking of fusies, en wijzigingen in de statuten. Verder zijn er strakkere en verdergaande regels getroffen dan in het Bbsh om de onafhankelijkheid van de leden van de RvT te waarborgen en transparantie over de bezoldiging, benoeming en ontslag of schorsing van leden van het bestuur en de RvT te realiseren.

Ondanks al deze bepalingen is de Aedescode niet als stringent te typeren, aangezien op onderdelen ervan volgens het 'pas toe of leg uit'-principe kan worden afgeweken en eventuele sancties ogenschijnlijk alleen als laatste middel worden ingezet.⁵ De recente incidenten bij de woningcorporaties Rochdale en Woonbron zijn treffende voorbeelden van tekortschietend intern toezicht.⁶ Intern toezicht had kunnen verhinderen dat commerciële activiteiten konden plaatsvinden, zoals het bouwen van koopwoningen en het investeren in bedrijfspanden en winkelcentra. Echter in voorkomende gevallen heeft de woningcorporatie inclusief de RvT ervoor gekozen om deze activiteiten niet te verhinderen.

Al met al is de slagkracht van het toezicht op de woningcorporaties dus beperkt. Dit geldt zowel voor het externe toezicht door de inspectie en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), als voor het interne toezicht door de RvT dat slechts in beperkte mate sturend op het bestuur van de woningcorporaties. Tegelijkertijd vallen de woningcorporaties bij de huidige

⁵ Klachten kunnen bij Aedes ingediend worden door "een ieder die hierbij een redelijk en direct belang heeft". Aedes toetst de ontvankelijkheid van de klacht en kan adviseren tot bemiddeling tussen de partijen of een sanctie. Vooralsnog is onduidelijk hoe groot de kans is dat het zover komt, of ontzegging van het lidmaatschap van Aedes tot de mogelijkheden behoort, en wat dat betekent voor de betreffende corporatie (Aedes 2007).

⁶ Het Financieele Dagblad, Toezichthouders woningcorporatie Rochdale streng op papier, maar laconiek in de uitvoering, 5 februari 2009; Het Financieele Dagblad, Toezicht corporatie te beperkt, 18 december 2008.

instituties niet onder de tucht van de markt: de markt voor huurwoningen is immers gereguleerd en gerantsoeneerd. Woningcorporaties vallen hierdoor in de zogenoemde ‘verdwindriehoek van de zeggenschap’: noch de controle van de overheid, noch die van het interne toezicht, noch die van de markt is aanwezig (Baarsma en Theeuwes 2008).

3 Zicht op prestaties

3.1 Inleiding

De vorige sectie leert dat noch de markt, noch de overheid, noch het interne toezicht het bestuur van de woningcorporatie effectief kan disciplineren. In deze sectie trachten we vast te stellen in hoeverre dit van invloed is op de prestaties van de corporaties. Dit doen we voor beide hoofddoelstellingen, 'betaalbaarheid' en 'tegengaan van negatieve externe effecten'.

3.2 Betaalbaarheid

Onder de hoofddoelstelling van 'betaalbaarheid' vallen zoals eerder aangegeven twee prestatievelden van het Bbsh: 'Passende huisvesting van de aandachtsgroep' en 'Het kwalitatief in stand houden van het woningbezit'. Beide zijn te combineren tot de doelstelling van het 'huisvesten van de doelgroep in kwalitatief redelijke woningen en tegen een redelijke prijs'. In het hierna volgende zullen we dan ook nagaan hoe de prestaties van woningcorporaties zijn als het gaat om de doelgroep, de subsidie en de kwaliteit van de woning.

3.2.1 De doelgroep

De woningcorporatie geeft een groot deel van de subsidie voor het betaalbaar maken van de woning niet aan de doelgroep. Zo schatten Romijn en Besseling (2008) dat slechts 1,3 miljard euro van de (impliciete) huursubsidies van 3,3 miljard bij de doelgroep terecht komt. Woningcorporaties hebben als private instelling echter niet de mogelijkheid het inkomen van een huishouden na instroom in de woning te toetsen. De woningcorporatie heeft als doelstelling te zorgen dat de aandachtsgroep van huurders, die valt onder de inkomensgrens van de huurtoeslag, betaalbaar woont. Behalve de aandachtsgroep kan echter in beginsel iedereen huren bij een woningcorporatie, dus ook mensen met hogere inkomens.

3.2.2 Impliciete subsidies

Bovenop de huurprijsregulering verschaffen de corporaties impliciete subsidies door huren (extra) te verlagen. Hier zijn geen regels aan verbonden, woningcorporaties bepalen zelf de hoogte van deze impliciete subsidie aan huurders. De hoogte van de subsidie is te vertalen in een lager direct rendement voor de woningcorporaties, dat wil zeggen een lager rendement uit huuropbrengsten. Aedex heeft uit laten rekenen hoeveel rendement de bij hun aangesloten woningcorporaties hadden kunnen halen als zij de maximaal redelijke huur hadden gehanteerd, het commerciële directe rendement. Het verschil tussen het commerciële en het feitelijke directe rendement, de maatschappelijke bijdrage, lag in de afgelopen drie jaar gemiddeld op 1,8% per jaar. Dit is gelijk aan circa 40 procent van het totale rendement van de corporaties over de periode 2005 -2008. Door de waardedalingen van het vastgoed en de daaruit volgende daling

van het totale rendement is dit percentage sterk toegenomen (zie de laatste kolom van tabel 3.1). Ook blijkt dat het grootste deel van het rendement dat woningcorporaties behalen, voortkomt uit de waardeinstijgingen van hun bezit. Het zogeheten indirecte rendement, het verschil tussen totaal en direct rendement, is in de meeste jaren gelijk aan ongeveer het dubbele van het directe rendement. Een groot deel van het rendement dat woningcorporaties de afgelopen jaren hebben behaald is dus niet zozeer de resultante van beleid van de woningcorporaties, maar van de stijging van de huizenprijzen. De huren die corporaties momenteel vragen weerspiegelen dus niet de feitelijke waarde, de WOZ-waarde, van de huurwoningen (Conijn en Schilder 2009).

Tabel 3.1 Vastgoedindex voor woningen van sociale verhuurders, gebaseerd op marktwaarde voor vennootschapsbelastingen, 2005-2008^a

	2005	2006	2007	2008	Gemiddelde over 4 jaar
Totaal rendement (%)	7,5	6,2	6,0	- 1,2	4,6
Direct rendement (%)	2,4	2,5	2,4	2,5	2,4
Direct rendement (commercieel, in %)	4,5	4,2	4,0	4,1	4,2
Maatschappelijke bijdrage (%)	2,1	1,7	1,6	1,7	1,8
Maatschappelijke bijdrage als % van totaal rendement	28,0	27,4	26,7	-	39,3

^a Bron: gegevens 2005-2007: AEDEX/IPD Corporatie Vastgoedindex, gegevens 2008: persbericht Aedex/IPD index 13 mei 2009.

3.2.3 De kwaliteit van de woning

De kwaliteit van sociale huurwoningen sluit niet altijd aan bij de wensen van consumenten. Woonconsumenten zouden graag ruimer willen wonen, maar kunnen dit niet door beperkingen in het aanbod (Romijn en Besseling 2008). Dit is voornamelijk het gevolg van huurprijsregulering — hierdoor worden de wensen van consumenten niet in de huurprijs tot uitdrukking gebracht. Tegen deze achtergrond is het moeilijk woningcorporaties te beoordelen op de kwaliteit van hun sociale woningen. Dit betekent ook dat deze weinig prikkels hebben de kwaliteit inzichtelijker te maken. Zo volgt bijvoorbeeld uit onderzoek dat slechts een derde van de corporaties eisen had geformuleerd voor een basiskwaliteitsniveau. Deze eisen bleken vervolgens ook nog weinig concreet (Meijer 2007; Meijer en Vijverberg 2006).

3.3 Beperking externe effecten

Woningcorporaties vergroten de leefbaarheid in een wijk door sociale en fysieke investeringen. Sociale investeringen zijn bijvoorbeeld investeringen in sociale activiteiten, voetbalveldjes en clubhuizen. Fysieke investeringen betreffen investeringen in en het opknappen van achterstandswijken. Tussen 2006 en 2008 gaven woningcorporaties jaarlijks gemiddeld 340 mln. euro uit aan investeringen in leefbaarheid (Aedes, 2008 en 2010). Dit komt neer op gemiddeld 275 euro per woning per jaar.

3.3.1 Leefbaarheid

In de praktijk blijkt het lastig de woningcorporaties te bewegen het vermogen van woningcorporaties voldoende in te zetten voor leefbaarheid van wijken (Van Leuvensteijn en Shestalova 2006). De vermogenspositie van woningcorporaties verschilt sterk per gemeente of regio. Terwijl de financieel sterkste corporaties meer aan vermogen hebben dan noodzakelijk, zijn sommige corporaties financieel relatief zwak. Naar schatting blijft van ongeveer 1% van de woningcorporaties het eigen vermogen onder de norm van het CFV in 2007.⁷ In gemeenten met wijken waar de investeringen noodzakelijk zijn, hebben de corporaties hier niet altijd voldoende vermogen voor. De corporaties zijn er moeilijk toe te bewegen elkaar te hulp te schieten, aangezien het vermogen deels is opgebouwd uit huuropbrengsten in een specifieke regio of buurt. Het vermogen is bij overdracht aan andere corporaties dus niet meer aan te wenden voor deze specifieke regio. Een rechtstreekse overdracht van middelen zou de goed functionerende woningcorporaties met een solide financieel beleid treffen, ten gunste van slecht functionerende woningcorporaties.

Hoe lastig het is om de woningcorporaties aan te sturen, leren de ervaringen in 2008 rond het opknappen van de door minister Vogelaar aangewezen buurten. Het ministerie van VROM en Aedes konden na een lang onderhandelingsproces geen overeenstemming bereiken over de financiering van verdere investeringen vanwege het eerder genoemde probleem van de moeizame overdraagbaarheid van vermogens tussen woningcorporaties. De minister doorbrak de impasse uiteindelijk door eenzijdig een heffing op te leggen aan de woningcorporaties via het CFV (Kraan 2008).

Het is dus niet eenvoudig voor de overheid de corporaties aan te zetten tot voldoende investeringen in leefbaarheid. Nog moeilijker is het om de uiteindelijke effecten van investeringen op de leefbaarheid in buurten vast te stellen. Hierdoor is het ook moeilijk om woningcorporaties af te rekenen op hun prestaties op dit gebied. De leefbaarheid van de woonomgeving is in beginsel te waarderen door de invloed van meetbare aspecten zoals overlast, bekladding en inbraak, op de woningprijzen in kaart te brengen. Op deze manier is inzicht te verkrijgen in wat bewoners willen betalen om in een beter leefbare buurt te wonen (*revealed preference*). De bijdragen van corporaties aan de leefbaarheid zou men aldus kunnen waarderen door de verandering in de woningprijs te meten na een investering. Maar hiervoor is veel informatie nodig om goed te kunnen corrigeren voor andere factoren, zoals de veranderde samenstelling van bewoners. Dit blijkt echter moeilijk realiseerbaar.⁸

⁷ Het CFV geeft een financieel oordeel over de vermogenspositie op balansdatum (solvabiliteitsoordeel) en over de voorgenomen activiteiten na balansdatum (continuïteitsoordeel). In beide beoordelingen wordt het door het Fonds bepaalde (volkshuisvestelijke) vermogen afgezet tegen de berekende waarde van het risico, waarbij het risico bestaat uit: het macro economisch risico, het marktrisico en het operationeel risico.

⁸ Ook als men de beschikking heeft over gedetailleerdere informatie, bijvoorbeeld op 4-digit postcode niveau, dan blijkt uit onderzoek de effecten van sociale leefbaarheidinvesteringen geen significant effect te hebben (Marlet e.a. 2009).

Al met al zijn de opbrengsten van leefbaarheidinvesteringen dus zeer moeilijk te meten. Dit biedt ruimte aan de woningcorporaties om projecten aan te gaan die alleen zijdelings te maken hebben met hun leefbaarheidsdoelstellingen. Een recent voorbeeld hiervan is het ombouwen van een cruiseschip tot een hotel door woningcorporatie Woonbron.⁹

3.3.2 Aandachtsgroepen

Gemeenten stellen de urgentie van potentiële huurders vast, maar de corporaties beschikken over discretie bij de uiteindelijke toewijzing van huurwoningen (Gemeente Utrecht 2005). Ditzelfde geldt ook voor de specifieke aandachtsgroepen, die vaak in samenwerking met opvanginstellingen in zogenoemde *Skaeve Huse* of asowoningen geschiedt. Dit zijn woningen die op enige afstand zijn geplaatst van andere woningen om overlast te beperken. Dergelijke woningen bestaan in Almere, Amsterdam en Utrecht.¹⁰ Algemeen genomen geldt dat woningcorporaties aantoonbaar zorg dragen voor het huisvesten van alcoholverslaafden, thuislozen en drugsgebruikers. Gegeven hun doelstelling geen winst te maken zien de meeste corporaties het ook als hun opdracht om deze taak te volbrengen. Grotere woningcorporaties kunnen eerder een strenger beleid voeren, gericht op het weren van deze probleemgroepen, dan kleinere corporaties. Uit KPMG(2007) blijkt dat grotere woningcorporaties vaak ook meer winstgericht zijn en daarom een strenger beleid voeren.

⁹ *Het Financieele Dagblad*, 2008, Corporatie steekt miljoenen in schip, 19 april 2008.

¹⁰ *De Volkskrant*, Geen Tokkie-achtige toestanden voor bewoners asowoningen, 20 juni 2007.

4 Corporate governance in de sociale huursector

4.1 Inleiding

In de voorgaande secties hebben we geconstateerd dat de corporaties beschikken over een sterke mate van autonomie. Het zijn de corporaties die – als private instellingen – geacht worden publieke doelstellingen te realiseren. Dat geldt in twee opzichten: de corporaties zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid, maar zijn ook in hoge mate autonoom bij het invullen van maatschappelijke doelstellingen. De overheid stelt daarbij randvoorwaarden en bakent het werkterrein van de corporaties af. In dit opzicht is dus geen sprake van een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit roept de vraag op, waarom de corporaties zo'n sterk sturende rol hebben: zijn zij beter dan het Rijk en de gemeenten in staat om de publieke doelstellingen van de sociale huursector te realiseren?

Voor een antwoord op bovenstaande vraag is het inzichtelijk terug te komen op de twee hoofddoelstellingen van het sociale huurbeleid: betaalbaarheid en het tegengaan van negatieve externe effecten, met name wijk- en buurteffecten. De eerste hoofddoelstelling is vooral ingegeven door sociale motieven (herverdeling) en richt zich op individuele huurders. De tweede hoofddoelstelling, het beperken van externe effecten, is niet zozeer gericht op het welbevinden van individuele huurders, maar die van wijken of buurten als geheel. Voor beide motieven analyseren we in deze sectie na welke partij het beste in staat is deze doelstellingen te verwezenlijken: de overheid (het Rijk en de gemeenten) of de corporaties (sectie 4.2)? Gerelateerd hieraan is de vraag, hoe het sociale huurbeleid het beste bekostigd kan worden: als één van de begrotingsposten van de overheid en gemeenten, of door de corporaties de beschikking te geven over een hiertoe bestemd vermogen (sectie 4.3)?

4.2 Overheid of corporaties?

Betaalbaarheid en externe effecten vormen voor de overheid redenen voor ingrijpen in de woningmarkt. Hier lijkt op het eerste gezicht weinig op af te dingen: als de 'markt' faalt doordat zij in de ogen van de overheid externe effecten te weinig inprijst, dan kan er een taak voor de overheid liggen. Kijken we naar de Nederlandse situatie, dan zien we dat niet zozeer de overheid, maar private, niet op winstgerichte corporaties een centrale rol vervullen bij het formuleren van publieke doelstellingen. Deze rol gaat duidelijk verder dan die in andere semi-publieke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs. De corporaties zijn namelijk niet alleen de uitvoerende partij, maar ook in hoge mate bepalend voor de inzet van beleidsmiddelen – zij beschikken hiertoe over een groot vermogen.

4.2.1 Betaalbaarheid

De overheid stelt normen op voor de bepaling van huren en maximale huurverhogingen. Zoals eerder aangegeven, liggen de huren die de corporaties vaststellen daar meestal onder. Zowel de overheid als de corporaties hechten dus waarde aan de betaalbaarheid van sociale huurwoningen – zonder hun beleidsinzet zou het huurniveau veel hoger liggen. Dit betekent echter niet dat het niet uitmaakt welke van beide partijen betaalbaarheid afdwingt. Dit uit zich op twee fronten. Ten eerste leidt huurregulering door de corporaties, in tegenstelling tot beleid door de overheid, tot rechtsongelijkheid. Het tweede verschil heeft betrekking op de negatieve bijwerkingen van herverdeling (de armoedeval).

Om met het eerste te beginnen: de overheid stelt centrale regels voor huurregulering en huurtoeslagen. Huurregulering kan gebaseerd zijn op puntensystemen zoals nu het geval is, of op de WOZ-waarde van vergelijkbare (koop-)woningen. Huurtoeslagen kunnen gerelateerd zijn aan de woonlasten of aan de inkomens van huurders, of beide. De corporaties zouden ook dergelijke systemen kunnen opzetten, maar dit leidt tot ongelijkheid in huren tussen de regio's en gemeenten waarin de corporaties actief zijn. Dit zien we ook in de praktijk terug: huurders met vergelijkbare inkomens en in vergelijkbare woningen betalen verschillende huren. In een vrije huurdersmarkt zijn zulke verschillen nog te billijken, door arbitrage zullen deze immers op termijn verdwijnen. In een sterk gereguleerde markt met centrale huurregulering, waarin met publieke middelen betaalbaarheid wordt nagestreefd en huurders gerantsoeneerd zijn, geldt een dergelijke redenering echter niet.

Het tweede verschil tussen de corporaties en de overheid richt zich op een ongewenste bijwerking van herverdelingsbeleid door het vaststellen van de huurprijs onder de grens van de maximaal redelijke huur: ontmoediging van arbeidsaanbod. Huurders zullen niet bereid zijn te verhuizen om elders werk te vinden, ook als zij (inmiddels) niet tot de doelgroep behoren – hiermee verliezen ze het recht op een goedkope huurwoning. Evenzo kunnen bij werkaanvaarding allerlei toeslagen komen te vervallen, zodat huurders er netto op achteruit gaan. Huurders zullen hierdoor ook niet altijd bereid zijn te verhuizen om elders werk te vinden, hiermee verliezen ze het recht op een relatief goedkope huurwoning. Door marktconforme huren vast te stellen, en uitsluitend met inkomensgerelateerde, door de overheid vastgestelde huurtoeslagen te werken, vervalt dit probleem.

4.2.2 Negatieve externe effecten

Zoals eerder opgemerkt richten de overheid en de corporaties zich niet alleen op het welbevinden van individuele huurders, maar ook op die van wijken of buurten als geheel. Zulk beleid is veel moeilijker vast te leggen in regels dan het beleid gericht op betaalbaarheid. Waar de huurtoeslag per huurder direct observeerbaar is en direct aansluit op de doelstelling van betaalbaarheid, zijn de baten van investeringen in leefbaarheid niet of nauwelijks getalsmatig

uit te drukken (zie sectie 3). Het is weliswaar mogelijk de uitgaven aan zulke investeringen vast te leggen, maar het is veel lastiger vast te stellen wat hiervan de bijdrage is aan de leefbaarheid, gesteld al dat leefbaarheid meetbaar is. Voor zowel de overheid als de corporaties is het bijna onmogelijk vast te leggen wat de ‘optimale’ bestedingen aan investeringen in leefbaarheid zouden zijn, wat daarvoor gedaan moet worden, en ook nog achteraf te bepalen of de investeringen effectief zijn geweest.

Investeringen in leefbaarheid vinden doorgaans op het niveau van wijken, gemeenten of provincies plaats. Als representant van de overheid zijn de gemeenten daarom meestal de aangewezen instantie om beleid te ontwikkelen en eventueel ook uit te voeren. Daarnaast staan de corporaties, die doorgaans (ook) op gemeentelijke of regionale schaal opereren. Zowel de gemeenten als de corporaties kunnen het probleem van onmeetbaarheid van de effecten van investeringen in leefbaarheid niet oplossen. Dit betekent echter niet dat beleid van de ene of de andere partij tot dezelfde uitkomsten zal leiden. Gemeenten en corporaties verschillen namelijk qua rechtsvorm, schaal en inbedding in de maatschappij. Op het specifieke terrein van investeringen in leefbaarheid hebben beiden dan ook hun eigen comparatieve voordelen. Tabel 4.1 geeft een overzicht van deze voordelen (en overeenkomsten), geclusterd naar twee typen factoren: prikkels, motivatie en commitment enerzijds, en schaal en informatie anderzijds.

Tabel 4.1 Comparatieve voordelen van corporaties en gemeenten bij investeringen in leefbaarheid

	Gemeenten	Corporaties	Indifferent
Prikkels, motivatie en commitment			
- electorale druk	X		
- concurrentie			X
- intrinsieke motivatie (geen afoming rents)			X
- tijdshorizon, commitment		X	
Schaal en informatie			
- schaal		X	
- samenhang andere beleidsterreinen	X		

Prikkels, intrinsieke motivatie, commitment

Corporaties en gemeenten opereren in verschillende krachtenvelden en beschikken mogelijk ook over andere typen werknemers. De gemeenten hebben met electorale druk te maken: slagen zij er niet in de leefbaarheid in wijken op peil te houden, dan kan dit de overlevingskansen voor de zittende partijen in het gemeentebestuur doen verminderen. Er is het gemeentebestuur het nodige aan gelegen dat investeringen in leefbaarheid tijdig renderen. Hier is wel een risico aan verbonden: voor de gemeenten kan het aantrekkelijker zijn gelden vrij te maken voor projecten waarvan de concrete effecten gemakkelijk meetbaar en zichtbaar zijn of een zekere prestige met zich meebrengen, zoals de opening van een buurthuis of speeltuin. Investeringen die een

langere horizon nodig hebben dan vier jaar, de verkiezingstermijn van de gemeenteraad, kunnen hierdoor mogelijk moeilijker van de grond komen.

Voor de corporaties geldt een andere realiteit. Als private (non-profit) organisaties vormen zij onderdeel van de sociale huurmarkt waarin marktprikkels disciplinerend zouden kunnen werken: concurrentie zet de corporaties aan tot voldoende effectieve investeringen in leefbaarheid, omdat anders wijken of buurten leeg zouden lopen. In de praktijk is dit echter nauwelijks het geval. Corporaties hebben weliswaar meestal wel voldoende schaal om de baten van investeringen in leefbaarheid toe te eigenen, maar wachtlijsten in de sociale huursector, gecombineerd met een sterke machtsdominantie van corporaties in sommige gemeenten of regio's, maken dat concurrentie tussen corporaties zeer gering is (Hakfoort e.a. 2002).

Een mogelijk voordeel dat non-profits bieden boven winstgerichte organisaties is dat zij beter intrinsiek gemotiveerde werknemers kunnen aantrekken. In deze markten verbiedt de rechtsvorm non-profits winsten af te romen en uit te keren aan eigenaren. In plaats daarvan worden zij geacht overschotten aan te wenden ten bate van de verhuurders. Aldus kunnen werknemers erop vertrouwen dat hun inspanningen, gedreven door intrinsieke motivatie, daadwerkelijk ten goede komen aan de consumenten, in dit geval de huurders, en niet aan het management en/of de eigenaren. Dit compenseert de nadelen die verbonden zijn aan de geringe prikkels van concurrentie.

Recent onderzoek suggereert dat intrinsieke motivatie van werknemers inderdaad hoger kan zijn in organisaties met sociale doelstellingen, zoals in de zorg en in het onderwijs (Gregg e.a. 2008; Francois 2000). Onduidelijk is echter of verschillen ook bestaan tussen de overheid en non-profit organisaties, aangezien zij allebei vergelijkbare doelen nastreven. Met andere woorden: is er reden aan te nemen dat de intrinsieke motivatie bij de gemeenten hoger of lager is dan die bij de corporaties? Van oudsher zijn de corporaties waarschijnlijk wel meer door intrinsieke motivatie gedreven dan de (lokale) overheid (Burger en Dekker 2001). De corporaties waren toen kleinschalig en vonden hun oorsprong in lokale initiatieven van burgers, die de leefbaarheid op een hoger niveau wilden krijgen. Kijken we verder naar de huidige schaal van de corporaties en vergelijken we die met die van de gemeenten, dan is er weinig reden aan te nemen dat de betrokkenheid van het management en werknemers verschilt.

Het belangrijkste verschil tussen de gemeenten en corporaties lijkt dus vooral te liggen in de prikkels die uitgaan van politieke sturing. Dit ontbreekt bij de corporaties, terwijl marktprikkels niet of nauwelijks tegenwicht bieden. De vraag is verder wel of politieke sturing altijd tot gewenste uitkomsten leidt, dat wil zeggen te veel nadruk op de kortetermijneffecten van beleid.

Schaal en samenhang beleid

De laatste decennia zijn veel corporaties gefuseerd. Dientengevolge is de schaal waarop ze opereren groter geworden en soms overstijgen ze inmiddels het niveau van (kleinere) gemeenten. Zo waren er in 2008 waren nog 430 corporaties, tegenover 443 gemeenten. Op voorhand is moeilijk vast te stellen wat de optimale schaal is van woningbouworganisaties, of het nu om gemeenten of corporaties gaat. Een voldoende grote schaal is vanuit de optiek van investeringen in leefbaarheid gewenst, maar het is niet evident dat de huidige verschillen in de schaal van de corporaties en gemeenten wel relevant zijn. Stel bijvoorbeeld dat corporaties (terecht) op regionale schaal werken, de gemeenten die daaronder vallen zijn te klein om zelf sociaal huurbeleid te voeren. In dat geval zouden gemeenten ook samen kunnen werken door zelf een regionale instantie in het leven te roepen. In de praktijk gebeurt dit weinig, waardoor gesteld kan worden dat corporaties een zeker schaalvoordeel hebben ten opzichte van (kleinere) gemeenten.

Naast schaalgrootte verschillen gemeenten en corporaties ook in het aantal taken dat zij uitvoeren. De corporaties zijn in hun activiteiten gericht op de sociale huursector – alleen hiervoor mogen zij hun vermogen aanwenden. Echter, voor gemeenten geldt dat de sociale woningbouw maar één van de activiteiten is. Daarnaast zijn er tal van andere beleidsterreinen: de bijstand, de politie, het welzijnswerk en het onderwijs- en werkgelegenheidsbeleid. Het voordeel dat gemeenten hebben boven de corporaties is dat zij gemakkelijker verbanden kunnen leggen tussen de begrotingsonderdelen, en een beter overzicht hebben over de gehele problematiek. Investerings in onderwijs en re-integratie kunnen bijvoorbeeld een alternatief vormen voor investeringen in leefbaarheid – alternatieven die sterker aangrijpen op de oorsprong van de problemen in de wijken. Gemeenten voelen ook steeds sterker de noodzaak om hier beleid op te voeren, zeker ten gevolge van de budgettering van verschillende regelingen op het niveau van gemeenten, zoals de WWB en WMO. Dit pleit ervoor om sociale woningen als onderdeel van een integraal (gemeentelijk) beleid te zien.

Kijken we naar de huidige praktijk, dan zien we echter dat de corporaties wel degelijk taken op zich nemen die verder gaan dan het bieden van sociale woningbouw alleen. Die taken omvatten het aanbieden van zorg, onderwijs, welzijn, culturele activiteiten, en het aantrekken van werkgelegenheid in wijken (Bertram en Helderman 2008). Corporaties trekken vaak ook samen op met gemeenten. De verklaring hiervoor ligt in de vermogenspositie van de corporaties. Duidelijk is dat deze veel ruimer is dan die van gemeenten, maar primair bestemd is voor een goede leefomgeving met betaalbare, kwalitatief goede woningen, de kerntaak van de corporaties. Zeker voor activiteiten die buiten deze klassieke taakomschrijving vallen, is samenwerking met de gemeenten daarom onontbeerlijk. Gemeenten, die veel minder vermogend zijn, zullen de voordelen van die samenwerking inzien. Vanuit het perspectief van de corporaties zijn de kosten gering om uit het vermogen te putten. De baten liggen in een

goede verstandhouding met de gemeente, en bijvoorbeeld een grotere kans op het binnenhalen van toekomstige bouwvergunningen.

4.3 De financiering van beleid

Tot dusver hebben we in onze analyse de comparatieve voordelen benoemd van de overheid (gemeenten) en de corporaties als verantwoordelijke partij voor de sociale huursector. Daarbij is geabstraheerd van de financieringsvraag: hoe bekostigen we het sociale huurbeleid? Het antwoord op deze vraag verschilt sterk tussen de overheid en de corporaties. Om beleid te realiseren kunnen de (centrale) overheid en gemeenten putten uit hun begroting. Daarentegen zullen de corporaties zich moeten wenden tot het (rendement op het) vermogen dat zij tot hun beschikking hebben om sociale doelstellingen te bereiken. Sinds begin jaren 90 beschikken de corporaties over een omvangrijk geoormerkt vermogen – ook wel ‘maatschappelijk gebonden vermogen’ – dat zij dienen aan te wenden voor de sociale doelstellingen. De financiering van het sociale huurbeleid loopt daarmee ook voor het grootste deel via het vermogen van de corporaties. Zolang zij die doelstellingen financieren uit het rendement van dit vermogen, blijft hun vermogenspositie in tact.

Gesteld dat de corporaties beter dan de overheid in staat zouden zijn inkomensbeleid te voeren, lijkt de gedachte verdedigbaar dat zij daartoe over een zeker vermogen zullen moeten beschikken. Aan deze constructie, zoals we die in Nederland kennen, zijn echter wel substantiële maatschappelijke kosten verbonden. Bedacht moet worden dat de corporaties door de afwezigheid van de tucht van de markt geen marktconform rendement over het eigen vermogen behoeven te realiseren. Zij kunnen huren onder de marktprijs vragen en onrendabele projecten opzetten zonder sterk in te teren op het vermogen. Dit leidt wel tot ongelijke concurrentie tussen de corporaties en ‘gewone’ projectontwikkelaars, ook in het segment buiten de doelgroep van huurders. Hierdoor bedienen vrijwel alleen corporaties de huurmarkt.

De sterke vermogenspositie van de corporaties heeft ook consequenties die verder reiken dan de kerntaak, het aanbieden van betaalbare huurwoningen en het doen van investeringen ten behoeve van de leefbaarheid. In de praktijk blijkt een scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten van de corporaties moeilijk te maken. Zo kunnen sociale investeringen in buurten voor de corporatie rendabel zijn en als commerciële activiteit worden gekenmerkt. Zij kunnen echter ook onrendabel zijn, maar maatschappelijk gewenst en als sociale activiteit worden gezien. Gegeven hun ruime vermogenspositie kan het voor de corporaties daarom aantrekkelijk zijn de bakens te verzetten en buiten de kerntaak – en wederom in een ongelijk speelveld – commerciële belangen na te streven. De inzet van maatschappelijk gebonden middelen verschuift dan naar andere (private) sectoren, zonder dat hier een democratische legitimatie voor is. De corporaties voelen niet (direct) de kosten die aan zulke commerciële avonturen

verbonden zijn als deze niet slagen. Zolang hun vermogen zo groot is, zullen de corporaties altijd in de verleiding komen om zich buiten hun kerntaak te begeven en oneigenlijke concurrentie aan te gaan, met verspilling en hoge loonkosten tot gevolg (CFV 2005). Ook voor (individuele) gemeenten kan het aantrekkelijk zijn wanneer de corporaties hun vermogen aanwenden voor prestigieuze projecten – voor de gemeenten is dit immers zo goed als ‘gratis’. De kosten op landelijke schaal zitten verborgen in een geringer vermogen voor toekomstige (sociale) doeleinden.

5 Richtingen voor nieuw beleid

5.1 De noodzaak van transparantie

Het voorgaande leert dat voor de doelstelling van betaalbaarheid de overheid de meest aangewezen partij is. Als er een taak is voor de woningcorporaties, dan ligt deze veeleer bij de doelstelling van leefbaarheid. Voor de corporaties pleit immers dat zij door hun langere tijdshorizon en grotere schaal in staat zijn de baten van investeringen in leefbaarheid toe te eigenen. Voor de gemeenten pleit dat ze wel over politieke sturing en democratische controle beschikken. Hoe dan ook, de conclusie volgt dat de corporaties een kleinere rol past dan in de huidige situatie. Globaal genomen zijn dan drie richtingen voor nieuw beleid denkbaar:

- Versteving van het toezicht op de woningcorporaties
- Verschuiving van inkomensbeleid van de corporaties naar het Rijk
- Een kleinere corporatiesector door uittreding uit het huidige stelsel.

In het hierna volgende analyseren we nader deze verschillende richtingen voor beleid: welke stappen zijn nodig, wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen? Voor alle duidelijkheid: dit is geen uitputtende analyse, we schetsen alleen de belangrijkste contouren. Voorafgaand hieraan is het echter van belang een noodzakelijke, eerste voorwaarde te benoemen die het pad effent voor de drie beleidsrichtingen: inzicht in de huidige impliciete subsidies die de corporaties door lagere huren verstrekken (zie sectie 2). Momenteel is onduidelijk of schommelingen in het vermogen van de corporaties toe te rekenen zijn aan (in-)efficiënt beleid of sociale investeringen. Corporaties beschikken hierdoor over speelruimte om overschotten te realiseren, of verliezen te versluieren door enkele woningen tegen marktwaarde te verkopen. Een overstap van de 'bedrijfswaardemethode' op de 'marktwaardemethode' voor de berekening van de vermogens van de corporaties verkleint deze speelruimte aanzienlijk.

5.2 Versterking van het toezicht

Versterking van het toezicht op de corporaties vormt een eerste en minst verstrekkende richting voor nieuw beleid. Dit kan in de eerste plaats door een externe toezichthouder op te richten, die de prestaties van woningcorporaties onderling vergelijkt en over de vergelijkingsresultaten publiceert (benchmarking). Regelmatige verplichte en onafhankelijke visitaties van woningcorporaties ter beoordeling van het bestuur en de wijze van leidinggeven en een verplichtstelling van de bestaande Aedescode kunnen daarnaast het interne toezicht versterken. Dit sluit aan op de voorstellen rond de nieuwe rechtsvorm van de Maatschappelijke Onderneming (MO), waarin de belangen van belanghebbenden zoals huurders beter gewaarborgd zouden moeten worden (Koning e.a. 2008), en tevens op de voorstellen voor een

sterkere externe toezichthouder van de Stuurgroep Meijerink (2008). Hierin waren zowel het ministerie van VROM als Aedes vertegenwoordigd.

Prioritering van doelstellingen en scherpere afbakening van prestatievelden zijn welkome aanvullingen op de versterking van het toezicht. Het verplichtstellen van visitaties, de Aedescode en de MO zijn binnen de Bbsh vast te leggen, en het instellen van een toezichtautoriteit op de prestaties van woningcorporaties door vergroting van het mandaat van het CFV. Een deel van deze voorstellen zijn ook recent gedaan in samenhang met verscherping van prestatievelden in ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (2009). Voorstellen tot versterking van het toezicht zijn in beginsel echter alleen zinvol als de maatschappelijke doelstellingen ook voldoende helder zijn. Bij de impliciete huursubsidies is dit niet het geval: de corporaties blijven zelf bepalen wie de subsidie krijgt en hoe hoog deze is. Daarmee blijft de inefficiënte verstrekking van gelden uit hoofde van de betaalbaarheidsdoelstelling dus ongemoeid. Ook blijft overeind dat bij leefbaarheidinvesteringen de bijdragen die corporaties leveren – met name de effecten ervan – moeilijk meetbaar zijn. Dit probleem is inherent aan de onmogelijkheid de activiteiten die corporaties verrichten sluitend contractueel vast te leggen.

5.3 Inkomensbeleid naar overheid

De tweede richting voor beleid richt zich rechtstreeks op de impliciete huursubsidies die de corporaties nu verstrekken. Deze mogelijkheid kan worden weggenomen door de vaststelling van de huren (geheel) naar het Rijk te verschuiven. De corporaties geven dan gehoor aan de huurregulering die door het Rijk wordt opgelegd en putten hiertoe uit het rendement op hun vermogens. Evenzo zou het Rijk een inkomenstoets voor huurders op kunnen leggen die de corporaties tot uitvoering moeten brengen (zie ook Van Hoek 2009).

Een voorwaarde voor deze beleidsrichting is dat de vermogens van de corporaties op termijn onderling overdraagbaar moeten zijn. De corporaties hebben sinds de Bruteringsoperatie zeer verschillende uitgangsposities in hun vermogen. Overdraagbaarheid van vermogens is daarom noodzakelijk om de betaalbaarheid van woningen te kunnen waarborgen, zodanig dat sprake is van rechtsgelijkheid tussen de huurders. Dit is ook duurzaam te realiseren, namelijk door het gezamenlijke vermogen waarover de corporaties beschikken in één stichting onder te brengen. Deze corporatie zou dan nog wel de hoogte van de investeringen voor leefbaarheid kunnen bepalen en financieren, maar niet langer gaan over de woonsubsidies. Het eigenlijke woningbezit van de corporatie kan dan verzelfstandigd worden in aparte BV's (Bijzondere Vennootschappen), die opereren op een vrije markt (Bijzendijk 2007). Beperking van de sturingsbevoegdheden van de corporaties langs deze weg is alleen niet vrij van problemen bij de implementatie ervan. Niet alle woningcorporaties zullen vrijwillig samen willen gaan in een

stichting met vermogen en een BV die het woningbezit heeft en beheert, vooral als zij hier geen voordeel bij hebben.¹¹

5.4 Uittreding van de corporaties

Een derde richting voor beleid bestaat uit het verkleinen van het aantal corporaties. Dit zou door uittreding uit het bestel moeten geschieden. Een deel van het vermogen van de corporaties vloeit hierdoor terug naar de overheid en de uittredende corporaties zullen zich richten op winst. Dit voorstel is in lijn met de ideeën van de Raad van Economische Adviseurs (REA 2006). Met het advies 'De woningmarkt uit het slot' wil de REA de corporaties de keuze geven binnen het stelsel te blijven met strikte regulering en toezicht op de naleving van de sociale doelstellingen, of uit te treden uit het sociale bestel na afroming van hun vermogen door het Rijk.

Het voordeel van uittreding is dat de uitkomst helder is en dat er geen sprake meer is van de zogenoemde 'verdwindriehoek van de zeggenschap' (voor dat deel van de sector dat uittreedt). De centrale overheid beslist en financiert de betaalbaarheidsdoelstelling en de gemeenten beslissen over de leefbaarheidsinvesteringen en dragen zorg voor de financiering hiervan. Corporaties opereren verder onder de tucht van de markt, in een gelijk speelveld met commerciële projectontwikkelaars. Deze voordelen van marktwerking, zoals vermindering van wachtlijsten en een betere allocatie van huurwoningen, komen nog beter tot hun recht als het Rijk de huren geheel vrij laat. In plaats van huurregulering zijn individuele huurtoeslagen dan het geëigende instrument om betaalbaarheid voor de doelgroep af te dwingen.

De nadelen van deze beleidsrichting zijn wederom vooral gelegen in de weg er naar toe: het is moeilijk vast te stellen tegen welke voorwaarden woningcorporaties moeten kunnen uittreden en in hoeverre maatschappelijk gebonden vermogen van woningcorporaties moet worden 'teruggegeven' aan de overheid. Het is ook de vraag welke corporaties besluiten uit het stelsel te treden. Het gevaar bestaat hierbij dat corporaties waarin (te) veel vermogen besloten ligt uit zullen treden, en hulpbehoevende corporaties overblijven. Deze onderdelen vergen nog de nodige overdenking.

¹¹ Daarnaast beschikken de corporaties bij deze beleidsrichting nog steeds over geringe prikkels om een hoog rendement op hun kapitaal te behalen. Als tegenwicht is het daarom denkbaar het externe toezicht op de corporaties te versterken. Het instellen van een externe toezichthouder die een Financieel Toetsingskader biedt op basis waarvan de stichting kan worden beoordeeld op rendement, kan de stichting extra motiveren om het gewenste rendement te halen.

6 Besluit

Woningcorporaties geven invulling aan twee hoofddoelstellingen: de doelstelling van betaalbaarheid en de doelstelling van beperking van negatieve externe effecten. Voor beide doelstellingen geldt dat er momenteel sprake is van inefficiënte inzet van middelen — de subsidies via lage huren komt grotendeels terecht buiten de doelgroep — en beperkte mogelijkheid tot aansturing. In deze studie is onderzocht wie het best is toegerust beleid te formuleren dat gericht is op het realiseren van deze doelstellingen. Voor wat betreft de doelstelling van betaalbaarheid lijkt de overheid de aangewezen instantie. Voor wat betreft de tweede doelstelling van beperking van negatieve externe effecten is het beeld gemengd, en vallen voor beide partijen argumenten in het voordeel uit. Corporaties hebben als voordeel dat zij over een langere tijdshorizon opereren — waardoor zij de opbrengsten van leefbaarheidinvesteringen goed kunnen internaliseren — en soms een grotere schaal hebben. Voor gemeenten pleit de samenhang die zij tussen de verschillende beleidsterreinen kunnen aanbrengen, waardoor zij kan zorgen voor een betere afstemming van beleid.

Voor beide doelstellingen geldt dat deze beter te realiseren zijn als corporaties meer transparant zouden zijn over vermogens en impliciete subsidies. Momenteel is voor iedereen, en met name voor de toezichthouder, onduidelijk hoe hoog de impliciete subsidies van de corporaties voor lagere huren exact zijn, aangezien deze worden weg gesaldeerd met het vermogen. Daarom zou een overstap op de marktwaardemethode ter waardering van het vermogen een eerste stap in de goede richting zijn. De vervolgstappen zijn minder eenvoudig, maar niet minder noodzakelijk. Woningcorporaties hebben mede door verschillende uitgangsposities na de bruteringsoperatie verschillen in vermogen, niet allen zullen daarom in staat zijn aan centraal gestelde normen voor huurregulering te voldoen. Overdracht van vermogens tussen de corporaties, overdracht naar één stichting of door uittreding van de corporaties zijn daarom noodzakelijk om uiteindelijk één uniform, democratisch gelegitimeerd beleid te voeren. Deze varianten zijn complex, zullen op tegenstand van de corporatiesector stuiten en vergen nog veel denkwerk. Echter, alleen het aanscherpen van regels voor goed bestuur als alternatief is verre van voldoende om de hoge maatschappelijke kosten van het huidige bestel weg te nemen.

Referenties

Aedes, 2006, Governance Code Woningcorporaties, november 2006.

<http://www.aedesnet.nl/binaries/webwinkel/2007/governancecode.pdf>.

Aedes, 2007, Huishoudelijk reglement Aedes, bastgesteld door de ledenraad op 21 juni 2007.

<http://www.aedesnet.nl/achtergrond,2007/02/Statuten.html>.

Aedes, 2008, Kengetallen Bedrijfstakinformatie 2007.

Aedes, 2010, Kengetallen Bedrijfstakinformatie 2008.

Algemeen Dagblad, Spangen neemt afscheid als drugswijk, 6 oktober 2008.

Baarsma, B. en J. Theeuwes, 2008, De verwarde onderneming, *Economisch-Statistische Berichten*, 93(4528), 68-71.

Besseling, P., L. Bovenberg, G. Romijn en W. Vermeulen, De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies, in: F. Don (eds), *Agenda voor de woningmarkt, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde Preadviezen 2008*, 13-78.

Bertram, A. en J. Helderma, 2008, Wat gaan we doen met de corporaties?, in: F. Don (eds), *Agenda voor de woningmarkt, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde Preadviezen 2008*, 125-143.

Burger, A. en P. Dekker, 2001, *Noch markt, noch staat*, SCP, Den Haag.

Bijddendijk, F., 2007, *Wonen zonder staatsteun*, Het Oosten.

CFV, *Onderzoek bedrijfslasten van woningcorporaties*, 2005.

CPB, 2007, Het woningbezit van woningcorporaties en de kosten van het nieuwe huurbeleid, in: *Macro Economische Verkenning 2008*, bladzijde 82, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Conijn, J., 2005, *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing*, RIGO Research en Advies BV, Rapportnummer 88.850.

Conijn, J., 2008, Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg, in: F. Don (eds), Agenda voor de woningmarkt, *Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde Preadviezen 2008*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde.

Conijn, J. en F. Schilder, 2009, How housing associations lose their value: Rothe value gap in the Netherlands, ERES Conference Paper, Stockholm.

De Volkskrant, Geen Tokkie-achtige toestanden voor bewoners asowoningen, 20 juni 2007.

Francois, P., 2000, Public Service Motivation as an Argument for Government Provision, *Journal of Public Economics*, 78, 275-299.

Gemeente Utrecht, 2005, Stuurgroep OGGZ STUW bestuur, Cliëntenorganisaties Utrecht, Niemand hoort op straat!, Het convenant, Utrecht, december 2005.

Gregg, P., P. Grout, A. Ratcliffe, S. Smith en F. Windmeijer, 2008, How important is pro-social behaviour in the delivery of public services?, CMPO Working Paper Series No. 08/197, mei 2008.

Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn en G. Renes, 2002, *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Koninklijke De Swart, Den Haag.

Het Financieele Dagblad, Corporatie steekt miljoenen in schip, 19 april 2008.

Het Financieele Dagblad, Wooncorporatie onder curatele, 15 december 2008.

Het Financieele Dagblad, Toezicht corporatie te beperkt, 18 december 2008.

Het Financieele Dagblad, Woningcorporatie koopt voor recordbedrag afgedankt kantoor, 28 december 2008.

Het Financieele Dagblad, Rochdale kocht jachthaven in Amsterdam, 4 februari 2009.

Het Financieele Dagblad, Toezichthouders woningcorporatie Rochdale streng op papier, maar laconiek in de uitvoering, 5 februari 2009.

Hoek, T. van, 2009, *Hervorming van de woningmarkt*, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam.

- KPMG, 2007, Onderzoek 'Beweegredenen corporaties'.
- Koning, P.W.C, M. van Leuvensteijn en A.G. Meijer, 2008, Op zoek naar winst voor de Maatschappelijke Onderneming: een economische analyse, CPB Document 173.
- Kraan, D. J., 2008, Wonen, wijken en de rol van corporaties, in C.A. de Kam en A.P. Ros (ed.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, SDU Uitgevers.
- Leuvensteijn, M. van, en V. Shestalova, 2006, Investeringsprikkel voor woningcorporaties, CPB Document 112.
- Marlet, G.A., J. Poort, P. Risseeuw en C. van Woerkens, 2009, De baat op straat, Atlas voor gemeenten, Utrecht.
- Meijer, F. en G. Vijverberg, 2006, Kwaliteitsbeleid voor de sociale huursector: Beleidsinstrumenten, voorraadkarakteristieken en kwaliteit van het woningbezit in Engeland en Nederland, Habiforum.
- Meijer, F., 2007, Het kwaliteitsbeleid van woningcorporaties nader bekeken. Veel variatie en volop in ontwikkeling, Gouda: Habiforum.
- Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie, 2009, Brief aan de Tweede Kamer: voorstellen woningcorporaties, 12 juni 2009.
- Raad van Economische Adviseurs (REA), 2006, Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt, adviesnummer 2006/1.
- Romijn G. en P. Besseling, 2008, Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt, CPB Document 165.
- Severijn bv, 2009, Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008. <http://static.ikregeer.nl/pdf/BLG20064.pdf>.
- Stuurgroep Meijerink, 2008, Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties, Den Haag, 27 november 2008.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 453 en 27 926, nr. 28.
- Van Wijk, F., 2007, Identity and legitimacy in Dutch social housing, RIGO.

Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting, 1995.

http://www.stab.nl/wetten/0397_Wet_balansverkorting_geldelijke_steun_volkshuisvesting.htm

WRR, 2004, *Maatschappelijke dienstverlening: een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam University Press, Amsterdam.