

De woningcorporaties uit de verdwijn driehoek

Pierre Koning en Michiel van Leuvensteijn

Zijn de corporaties de meest aangewezen partij om de publieke doelstellingen van het sociale huurbeleid te bereiken? Ligt een meer prominente rol van het Rijk en de gemeenten niet voor de hand? Dit artikel gaat nader in op deze vragen. Een belangrijk onderscheid geldt daarbij tussen de doelstellingen van betaalbaarheid en leefbaarheid. Bij de eerste lijkt geen rol weggelegd voor de corporaties, bij de tweede zou dat wel zo kunnen zijn. Daarna 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.

1 Inleiding

De Nederlandse woningcorporaties staan momenteel ter discussie. Recent is gebleken dat een aantal woningcorporaties heeft geïnvesteerd in cruiseschepen, jachthavens en bedrijfskantoren.¹ 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). Woningcorporaties huisvesten immers ook veel gezinnen die niet tot de doelgroep van de sociale huursector behoren en gehuisvest had-

¹ 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.

den kunnen worden door commerciële partijen. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat corporaties onderinvesteren in hun eigenlijke taak, de volkshuisvesting. Zo kregen in 2008 77 (van de 455) corporaties een C-status, ten teken dat ze gezien hun vermogenspositie actiever zouden moeten zijn (CFV 2008). Bovendien zou het rendement op het vermogen van de corporaties benedenmaats zijn en houden de corporaties een relatief hoog kosteniveau aan (Conijn en Schilder 2009).

Al deze punten roepen de vraag op of de huidige uitvoering van het sociale woonbeleid, waarbij de corporaties een centrale rol spelen, wel optimaal is vormgegeven. Ligt een prominentere rol van het Rijk en/of de gemeenten niet voor de hand? Het zijn deze vragen die de leidraad vormen voor het voorliggende artikel. Hiermee sluiten we aan op eerdere onderzoeken die de rol van de corporaties bespreken (Conijn 2008; Van Hoek 2009). De belangrijkste meerwaarde van het voorliggende artikel ligt in het onderscheid tussen betaalbaarheid en leefbaarheid als twee overkoepelende doelstellingen van het sociaal huurbeleid. Bij de eerste doelstelling wijzen alle argumenten in de richting van de overheid als verantwoordelijke, bij de tweede zijn er daarentegen wel argumenten voor de corporaties als sturende partij. Met dit in het achterhoofd bespreekt het artikel richtingen voor beleid voor het toekomstige kabinet om de rol van de corporaties te beperken: strakker toezicht, beperking van het taakveld en verkleining van de corporatiesector door uittrekking.

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 op de woningmarkt, met daarbij oog voor de geschiedenis en de huidige taakverdeling tussen de overheid en de corporaties. Dit zal dan ook in de navolgende sectie aan de orde komen. In Sectie 3 geven we vervolgens een kader waarin we analyseren of de woningcorporatie het meest geschikt is om haar huidige taken uit te voeren, met direct overheidsingrijpen – voornamelijk door gemeenten – als alternatief. Daarna bespreken we in Sectie 4 de drie mogelijke beleidsrichtingen waarmee de taakverdeling tussen de overheid en de corporaties zou kunnen worden gewijzigd. We besluiten met Sectie 5.

2 Instituties: de corporaties op afstand

Beknopte geschiedenis. In de tweede helft van de 19de eeuw zijn woningcorporaties opgericht vanuit lokale initiatieven van de burgerij om de leefomstandigheden van arbeiders in de steden te verbeteren. Na de Tweede Wereldoorlog nam de overheid 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. En door de stagnerende woningmarkt in de jaren 80 voerde de overheid middels goedkope rijksleningen en objectsubsidies een beleid ter verlaging van de bouwkosten.

Met de Bruteringsoperatie in 1993 kwam de trend van toenemende overheidssturing op de corporaties ten einde (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 aanzienlijk vermogen, mede door de sterke stijging van de woningprijzen (REA 2006). Tegelijkertijd heeft de corporatiesector ook nog een publiek karakter: het staat weliswaar op afstand van het Rijk, maar beschikt over veel vermogen dat van publieke origine is. Duidelijk is namelijk dat de sterke groei van de sector niet mogelijk was geweest zonder publieke middelen, via de sterke subsidiëring van de overheid via objectsubsidies en goedkope leningen.

Doelstellingen van het sociale huurbeleid. 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 afleggen. Aangezien de gemeenten daarbij de corporaties niet langer konden sturen, zijn prestatieafspraken over investeringen gemaakt. In 2008 hadden ruim 56% van de corporaties en 42% van de gemeenten dergelijke afspraken (Severijn bv 2009). Verder vormt het Bbsh 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 zes prestatievelden:

- 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 woningcorporaties. Verder kan het prestatieveld ‘Het betrekken van bewoners bij beleid en beheer’ worden beschouwd als een aspect van de governance-structuur. Hierbij gaat het om de waarborg dat één van de stakeholders voldoende betrokken wordt bij de besluitvorming. Aldus 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 ‘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. Een afgeleide doelstelling hiervan is ook dat sociale huurwoningen ook op de juiste plekken gerealiseerd dienen te worden, daar waar ze nodig zijn.

De tweede hoofddoelstelling van het sociale huurbeleid 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. Negatieve effecten kunnen een neerwaartse spiraal in gang zetten voor de leefbaarheid van wijken. Een algemene achteruitgang van buurten kan er namelijk 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).

Extern toezicht. Door de Bruteringsoperatie is het (externe) toezicht van de overheid op de corporaties sterk 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 conform de volkshuisvestingsdoelstellingen – kan VROM sancties opleggen in de vorm van een boete of een aanwijzing. Doorgaans wordt een corporatie hierover ingelicht door de Inspectie Volkshuisvesting, die toezicht houdt op de naleving van de Bbsh-doelstellingen en hierover ook rapporteert aan de Tweede Kamer.

In 1995 hebben de toenmalige koepelorganisaties van de corporaties zelf het initiatief genomen om in een nationaal programma de prestaties van de sector voor de eerstvolgende tien jaren te formuleren. In 1997 mondde dit uit in het Nationaal Programma Volkshuisvesting. Uitgangspunt 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 nieuwgevormde 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 thans echter slechts een derde van de gemeenten convenanten daadwerkelijk te gebruiken. Reden hiervoor kan zijn dat er eenvoudigweg geen woonvisie is ontwikkeld. Ook zijn de bestaande convenanten meestal niet of nauwelijks bindend: ze zijn weinig concreet en bevatten geen sancties voor onderprestaties. 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 Sheshtalova 2006).

Tot slot wordt het extern toezicht op woningcorporaties in sterke mate bepaald door de boekhoudmethode die corporaties, het Rijk en de financiële toezichthouder, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), 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.

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. De wijze waarop de corporaties hun intern toezicht dienen vorm te geven heeft tot op zekere hoogte een wettelijk karakter. 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.

3 Corporaties of de overheid?

Al met al hebben zowel het externe als interne toezicht op de woningcorporaties dus een beperkte slagkracht. Tegelijkertijd vallen de woningcorporaties bij de huidige instituties niet onder de tucht van de markt: de markt voor huurwoningen is immers gereguleerd en gerantsoneerd. Woningcorporaties vallen hierdoor in de zogenoemde ‘verdwijn driehoek 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). 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? De rol die corporaties hebben 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.

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 (Romijn en Besseling 2008; Conijn en Schilder 2009). 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: huurders met vergelijkbare inkomens en in vergelijkbare woningen betalen verschillende huren. In een vrije huurdermarkt zijn zulke verschillen nog te billijken als deze door arbitrage op termijn verdwijnen of toe te schrijven zijn aan locatiegebonden aspecten. In een sterk gereguleerde markt met centrale huurregulering, waarin met publieke middelen betaalbaarheid wordt nagestreefd en huur-

ders gerantsoeneerd zijn, geldt een dergelijke redenering echter nauwelijks; het is immers onwaarschijnlijk dat corporaties beter dan de ‘markt’ in staat zouden zijn locatiegebonden aspecten in de huurprijs te verdisconten. Verschillen zullen veeleer gevolg zijn van het feit dat corporaties verschillen in wat zij redelijke en betaalbare huren achten.

Het tweede verschil tussen de corporaties en de overheid richt zich op een ongewenste bijwerking van herverdelingsbeleid door vaststelling van de huurprijs onder de maximaal redelijke huur: ontmoediging van arbeidsaanbod. In essentie geldt het probleem van ontmoediging natuurlijk voor iedere vorm van herverdeling — of dit nu door corporaties of de overheid gebeurt. De praktijk leert echter dat de corporaties ook subsidiëren buiten de doelgroep. Deze huurders zullen niet bereid zijn te verhuizen om elders werk te vinden — 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.

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. Dit 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. Het is mogelijk de uitgaven aan zulke investeringen vast te leggen, maar veel lastiger is 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 plaats op het niveau van wijken, gemeenten of provincies. 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 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 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 afroming rents)			X
- tijdshorizon, commitment		X	
Schaal en informatie			
- schaal		X	
- samenhang andere beleidsterreinen	X		

- *Electorale druk.* 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. 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 zeker prestige met zich meebrengen, zoals de opening van een buurthuis of speeltuin. Investerings die een langere horizon nodig hebben kunnen hierdoor moeilijker van de grond komen.
- *Marktprikkels.* Voor de corporaties geldt een andere realiteit dan de gemeenten. 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 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).
- *Intrinsieke motivatie:* Een mogelijk voordeel dat non-profits bieden boven winstgerichte organisaties is dat zij beter intrinsiek gemotiveerde werknemers aantrekken. De rechtsvorm verbiedt non-profits winsten af te romen en uit te keren aan eigenaren. In plaats daarvan

kunnen zij overschotten aanwenden ten bate van de verhuurders. Aldus kunnen werknemers er op 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 of de eigenaren. 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 zulke 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), maar gegeven de huidige schaal van de corporaties is dat twijfelachtig.

- *Schaal*: Door fusies is de schaal waarop corporaties opereren groter geworden. 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.
- *Samenhang beleidsterreinen*. Naast schaalgrootte verschillen gemeenten en corporaties ook in het aantal taken dat zij uitvoeren. De corporaties zijn in hun activiteiten gericht op alleen de sociale huursector. Voor gemeenten geldt echter dat de sociale woningbouw maar één 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. Investeringen 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 Wet

Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Dit pleit ervoor om sociale woningen als onderdeel van een integraal (gemeentelijk) beleid te zien.²

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.

² In de praktijk zien we desalniettemin dat de corporaties wel taken op zich nemen die verder gaan dan het bieden van sociale woningbouw alleen, zoals 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.

De sterke vermogenspositie van de corporaties heeft ook consequenties die verder reiken dan de kerntaak, namelijk het aanbieden van betaalbare huurwoningen en investeren in 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 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 doeleinden.

4 Richtingen voor nieuw beleid

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 eerder 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. Voor wat betreft de doelstelling van betaalbaarheid is de uitkomst duidelijker en lijkt de corporaties een kleinere rol te passen 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 richtingen voor beleid: welke stappen zijn nodig, wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen? Voorafgaand hieraan is wel 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. Momenteel is immers 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 – op die manier valt namelijk vermogen vrij dat gelijk is aan het verschil tussen de marktwaarde en de bedrijfswaarde dat geldt bij continuering van sociale verhuur.³ Een overstap van de ‘bedrijfswaardemethode’ op de ‘marktwaardemethode’ voor de berekening van de vermogens van de corporaties verkleint deze speelruimte aanzienlijk, aangezien zo inzichtelijk wordt wat de herkomst van salderingen is.

(i) Versterking toezicht. Versterking van het toezicht op de corporaties vormt een eerste, en de minst verstrekkende, richting voor nieuw beleid. Dit kan in de eerste plaats door een externe toezichthouder die de prestaties van woningcorporaties onderling vergelijkt en over de vergelijkingsresultaten publiceert (benchmarking). Daarnaast kunnen regelmatige verplichte en onafhankelijke visitaties van woningcorporaties ter beoordeling van het bestuur en een verplichtstelling van de bestaande Aedescode 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).

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 vooral zinvol als de maatschappelijke doelstellingen van het Rijk ook

³ Zo stellen Conijn en Schilder (2009) dat de gemiddelde marktwaarde van sociale huurwoningen in Nederland gelijk is aan 151.591 euro, tegenover 33.512 euro op basis van bedrijfswaarde.

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.

(ii) Inkomensbeleid naar Rijk. De tweede richting voor beleid heeft direct betrekking 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 (nieuwe) huurders op kunnen leggen die de corporaties tot uitvoering moeten brengen (Van den 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. 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 (Bijzonder Vennootschappen), die opereren op een vrije markt (Bijzendijk 2007). Daadwerkelijke beperking van de sturingsbevoegdheden van de corporaties langs deze weg is alleen niet vrij van problemen. 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.⁴

(iii) Uittreding door corporaties. Een derde richting voor beleid bestaat in essentie 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 idee-

⁴ 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.

en 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 afroaming 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 'verdwijndriehoek 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 leefbaarheidinvesteringen 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 vervolgens nog beter tot hun recht als het Rijk de huren 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 implementatie: 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 te treden uit het stelsel. 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.

5 Besluit

Woningcorporaties geven invulling aan twee hoofddoelstellingen: betaalbaarheid voor de doelgroep en beperking van negatieve externe effecten. In dit artikel is onderzocht welke partij het best is toegerust beleid te formuleren dat gericht is op het realiseren van deze doelstellingen, de corporaties of de overheid. Voor wat betreft de doelstelling van betaalbaarheid lijkt de overheid de meest aangewezen instantie. Voor wat betreft de doelstelling van beperking van negatieve externe effecten is het beeld echter gemengd. 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 beleidster-

reinen 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 zijn, aangezien deze worden weg gesaldeerd met het vermogen. Daarom zou een overstap op de marktwaardemethode ter waardering van vermogens 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 overdracht 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 onvoldoende om de hoge maatschappelijke kosten van het huidige bestel weg te nemen.

Literatuur

- Aedes, 2006, Governance Code Woningcorporaties, november 2006. <http://www.aedesnet.nl/binaries/webwinkel/2007/governancecode.pdf>.
- Aedes, 2007, Huishoudelijk reglement Aedes, vastgesteld door de ledenraad op 21 juni 2007. <http://www.aedesnet.nl/achtergrond,2007/02/Statuten.html>.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes, 2008, De verwarde onderneming, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 93(4528): 68-71.
- Bertram, A. en J. Helderma, 2008, Wat gaan we doen met de corporaties?, in: F.J.H. Don (ed.), *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 staatssteun, Het Oosten.
- CFV, 2005, Onderzoek bedrijfslasten van woningcorporaties.
- CFV, 2008, Continuïteitsoordeel 2008.
- CPB, 2007, Het woningbezit van woningcorporaties en de kosten van het nieuwe huurbeleid, in: *Macro Economische Verkenning 2008*, blz. 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: in: F.J.H. Don (ed.), *Agenda voor de woningmarkt*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde Preadviezen 2008: 145-177.
- Conijn, J. en F. Schilder, 2009, Hoe woningcorporaties hun waarde verliezen, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 94(4567): 518-521.
- Financieele Dagblad, Corporatie steekt miljoenen in schip, 19 april 2008.
- Financieele Dagblad, Wooncorporatie onder curatele, 15 december 2008.
- Financieele Dagblad, Woningcorporatie koopt voor recordbedrag afgedankt kantoor, 28 december 2008.
- Financieele Dagblad, Rochdale kocht jachthaven in Amsterdam 4 februari 2009.
- Francois, P., 2000, Public Service Motivation as an Argument for Government Provision, *Journal of Public Economics*, vol. 78(3): 275-299.
- 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 08/197, May 2008.
- Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn en G. Renes, 2002, *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Koninklijke De Swart, Den Haag.
- 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.
- Koning, P. en M. van Leuvensteijn, 2010, De corporaties uit de verdwijndriehoek, CPB Document 202.

- Leuvensteijn, M. van, en V. Shestalova, 2006, Investeringsprikkels voor woningcorporaties, CPB Document 112.
- 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.
- Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting, 1995, http://www.st-ab.nl/wetten/0397_Wet_balansverkortings_geldelijke_steun_volkshuisvesting.htm
- Wijk, F. van, 2007, Identity and legitimacy in Dutch social housing, RIGO.