

De woningcorporatie als maatschappelijke onderneming

D.J. Wolfson*

Samenvatting

De ervaringen met de in 1995 ingezette verzelfstandiging van de woningcorporaties zijn niet onverdeeld gunstig. De beschikbare financiële middelen zijn niet altijd doelmatig gebruikt, de invulling van hun missie roept vragen op, en kansen om in de huidige financiële crisis goedkoop te bouwen worden onvoldoende benut. Boze tongen spreken zelfs van een 'kopersstaking' uit protest – ongegrond, zo zal blijken – tegen de beoogde verhuurderheffing. Dit artikel bespreekt de kabinetsplannen, zoals die zich nu beginnen af te tekenen, signaleert de belangrijkste onderzoeken die er lopen en presenteert de contouren van een bestuursmodel voor de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming.

Trefwoorden: huurbeleid, bouwbeleid, woningcorporaties, maatschappelijk ondernemen, situationeel contracteren.

1 Inleiding

De Nederlandse sociale huursector omvat, met zo'n 2,4 miljoen wooneenheden, bijna één derde van de totale woningvoorraad, en is in eerste instantie bedoeld voor huishoudens met een inkomen beneden € 33.614 per jaar (in 2013). In werkelijkheid heeft een deel van de bewoners die inkomensgrens in de loop van de tijd overschreden. Aan dat 'scheefwonen' is lang niets gedaan op grond van de overweging dat iets meer koopkracht winkels en andere dienstverlening aantrekt en de woonomgeving ten goede komt. Sommige corporaties hebben locaties zelfs bewust 'gemengd' bebouwd om ook het duurdere deel van de markt te bedienen. Dat roept vragen op bij de Europese Commissie die oneigenlijke concurrentie met private vastgoedondernemers wil voorkomen. Het kabinet stuurt inmiddels aan op een geleidelijke huurharmonisatie, een beperking van het taakveld van corporaties tot hun traditionele missie, verkoop van daar niet in passend vastgoed (of althans invoering van een aparte administratie), en wil de scheefwoners met extra huurverhogingen stimuleren om door te stromen naar de particuliere huur- en koopsector.¹

Dit artikel neemt de inzet van het kabinet op huurharmonisatie, afroming van de extra huuropbrengsten, verkoop en doorstroming als gegeven aan. Het veronderstelt dat daarmee ook de Europese Commissie bediend wordt, en concentreert zich op de volkshuisvestelijke uitdagingen waar de corporatiesector voor staat en het toekomstperspectief voor beleid en management.

¹ Conform het Woonakkoord van de coalitie met D66, CU en SGP heeft minister Blok bij kamerbrief van 28 februari jl. en op basis van een inflatieraming van 2,5 procent de maximale reguliere huurverhoging voor de doelgroep per 1 juli 2013 vastgesteld op 4 procent, voor huishoudinkomens tussen € 33.614 en € 43.000 op 4,5 procent, en voor huishoudens met meer dan € 43.000 op 6,5 procent, met dien verstande dat de maximale huurverhogingen worden begrensd door een hardheidsclausule voor gehandicapten en chronisch zieken en de maximale huur op basis van het woningwaarderingstelsel.

2 Uitdagingen

Vraag en aanbod op de sociale huurmarkt

De bouw loopt leeg, als gevolg van de financiële crisis, en dat is uitermate verontrustend om een veelheid van redenen. De vele faillissementen in die sector leiden op grote schaal tot kapitaalvernietiging, ook van menselijk kapitaal in termen van kennis, vaardigheden en aantrekkingskracht. Daarnaast komen de gemeenten al meteen in moeilijkheden, als zij moeten afschrijven op onverkoopbare bouwgrond. In deze 'crisis binnen de crisis' laat de corporatiesector het afweten. In weerwil van een (tijdelijke) dip in grondprijzen en bouwrijzen en een (nu nog) beschikbare bouwcapaciteit is de sociale woningvoorraad tussen 2006 (het laatste jaar vóór de crisis) en 2012 al met ruim 9 procent gedaald van 33,2 tot 31,3 procent van het totale woningbestand. Die daling zet nog door nu de corporaties vrijwel niet meer bouwen. Dat komt ze duur te staan, want na de crisis is er een inhaalvraag te verwachten, met een prijsexplosie als ze *nu* niet investeren en bouwcapaciteit in stand houden.

Financiering

De beoogde verhuurderheffing geeft geen geloofwaardige verklaring voor de passieve opstelling van de corporaties. In een brief (BZK 2013) van 28 februari aan de Tweede Kamer laat minister Blok voor Wonen en Rijksdienst op basis van berekeningen van het Centraal Fonds Volkshuisvesting zien dat hun solvabiliteit ruimschoots aan de maat blijft. Als de corporaties de geboden ruimte voor huurverhogingen benutten, stijgen de extra inkomsten van 2013 tot 2017 van 364 miljoen tot 1810 miljoen euro op jaarbasis. Met een dipje in de periode van 2014-2016 schiet de sector er dan netto zo'n 350 miljoen bij in, en dat is voor de corporaties gemakkelijk op te vangen, zo niet uit verkoop van woningen, dan wel uit efficiencyverbetering, want hun bedrijfslasten liggen ver – soms wel 50 procent – boven die van de commerciële huursector, en een lastenvermindering met 10 procent levert op jaarbasis al ruim 300 miljoen op.² De sector zelf heeft zich tot taak gesteld om 20 procent te besparen, en dat kan gemakkelijk, volgens Marc Calon, de voorzitter van de belangenvereniging Aedes in *de Volkskrant* van 1 juni jl. Als we af mogen gaan op de ramingen van het CFV en de minister is de continuïteit van een sociaal volkshuisvestingsbeleid niet in gevaar en haalt het Rijk eindelijk wat terug van de vele miljarden die het in de sector gestopt heeft; en dat in een beleid dat de woningmarkt beter structureert. Daar moet over te praten zijn. Veel problematischer is de beperkte beschikbaarheid van hypotheekkrediet. Dat blijft een groot probleem, zolang de banken voorrang geven aan het versterken van hun buffers en institutionele beleggers vooral in het buitenland beleggen. Daarom onderzoeken Van Dijkhuizen c.s. (2013) de mogelijkheid om pensioenfondsen en verzekeraars te interesseren in kwalitatief hoogwaardige, door de overheid gegarandeerde en tot obligaties verpakte pakketten van bestaande en nieuwe hypotheek (meer hierover in Hoogduin, 2013). Als institutionele beleggers in Nederlandse hypotheekobligaties stappen, kunnen de corporaties hun kans grijpen om relatief goedkoop te investeren, kan de bouw uit het slop komen en hoeven de banken niet meer zo'n grote stroppenpot aan te houden voor alles wat direct of indirect met de

² Zie hierover ook Dreimüller, Gruis en Snoeijs (2013). Volgens deze auteurs is op termijn een bezuiniging van € 1 miljard haalbaar.

bouw te maken heeft (Wolfson, 2013). Hopelijk zorgt ook de recente toetreding van Duitse hypotheekverschaffers tot de Nederlandse markt al voor enige rentedaling en opschudding. Wat mij aanvliegt, is dat het allemaal zolang duurt; als er nu niet wordt doorgepakt, staan we voor een *moreel* failliet in de sociale volkshuisvesting.

3 Vormgeving, kaderstelling en toezicht

Een maatschappelijke onderneming?

Tijden veranderen, en dan kunnen instituties niet stil blijven staan. Zo zijn ook de woningcorporaties toe aan groot onderhoud, nu eens niet van hun woningvoorraad, maar van de wijze waarop hun missie vorm krijgt en wordt aangestuurd. Voortgekomen uit particulier initiatief, zijn zij in de periode van grote woningnood na de Tweede Wereldoorlog lange tijd gestuurd en gefinancierd door het Rijk. In 1995, toen die nood in kwantitatieve zin grotendeels gelenigd was, zijn ze weer op afstand gezet, om meer flexibel te kunnen inspelen op de vraag en lokale behoeften aan betaalbare woningen en maatschappelijk vastgoed (buurthuizen e.d.). Corporaties werden weer zelf verantwoordelijk voor hun financiering, maar de stadsvernieuwing en de individuele huurtoeslagen bij een laag huishoudinkomen bleven, als borging van een adequate volkshuisvesting.

Inmiddels is de missie van de corporaties, zoals vastgelegd in de Woningwet en het daarmee verbonden Besluit beheer sociale huisvesting (BBSH), opnieuw aan herijking toe. In een brief van 26 maart aan de Tweede Kamer (BZK 2013a) voert minister Blok aan dat er door de sterke waardestijging van het woningbezit en de schaalvergroting als gevolg van de vele fusies sinds 1995 ambities in de sector zijn ontstaan om te komen tot een breder ondernemerschap, waarbij corporaties zich soms hebben begeven op terreinen "waar niet hun kernexpertise zit"; een elegante formulering waarbij hij waarschijnlijk voorbeelden als de aanschaf van de *Rotterdam* door Woonbron en de financiële escapades van Vestia op de markt van derivaten voor ogen had. Dergelijke incidenten, en het vermoeden dat de beschikbaarheid van ruime eigen middelen te weinig heeft geprikkeld tot kosten- en beleidsefficiënt opereren, ziet de minister als redenen voor een fundamentele heroverweging van kaderstelling en toezicht.

Dit artikel plaatst die heroverweging in een ruimere context. Met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), waarin inmiddels ook delen van de AWBZ zijn opgenomen, en de overdracht van de bijstand en de jeugdzorg is een breed proces van decentralisatie en delegatie in gang gezet dat beoogt regie en uitvoering van het sociale beleid zoveel mogelijk aan gemeenten te delegeren, met hun specifieke kennis van de lokale situatie. In die optiek hebben gemeenten ruimte nodig om maatwerk te leveren in een geïntegreerd sociaal beleid op het stuk van wonen, werken en zorg. Tegen deze achtergrond bepleit ik om de missie van woningcorporaties wettelijk te structureren als een specifiek voorbeeld van een maatschappelijke onderneming. Destijds heeft minister van Justitie Hirsch Ballin al een lofwaardige aanzet gegeven voor het ontwerp van zo'n ondernemingsvorm (MJ 2007; Wolfson, 2008), maar dat project heeft helaas de eindstreep niet gehaald, en is ingetrokken door het eerste kabinet-Rutte. Met betrekking tot woningcorporaties lijkt meer specifieke regelgeving wel op zijn plaats, en kan dan wellicht ook de weg wijzen naar toepassingen op andere terreinen.

In de particuliere sector lijkt de dominante oriëntatie op aandeelhouderswaarde inmiddels wel zijn langste tijd gehad te hebben (Strikwerda, 2012). De crisis heeft daar de zorg voor de continuïteit van de onderneming teruggebracht van weggeweest, en een gezaghebbende instantie als de Wereldbank bepleit inmiddels expliciet een balans tussen economische en sociale doelen. Dat geldt te meer voor woningcorporaties, die soms nog als vereniging, maar meestal als stichting bestuurd worden en geen aandeelhouders hebben waaraan verantwoording moet worden afgelegd. Ze zijn van ons allemaal, medegefinancierd uit huurtoeslagen of, meer specifiek, van de *belanghebbenden*, en dat zijn er drie: (1) het – indirect medebekostigende – Rijk en de Minister voor Wonen die de systeemverantwoordelijkheid draagt, (2) de bewoners, en (3) de gemeente(n) waar de corporatie werkzaam is en die het beleid van de corporatie moet(en) kunnen integreren in haar beleid. In deze drieslag staat niet de *shareholdersvalue*, maar de *stakeholdersvalue* – het maatschappelijk nut – centraal, en die missie dient in grote lijnen wettelijk te worden vastgelegd, zodat directies en toezichthouders weten waar ze zich aan te houden hebben.

Vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid wijst de minister voor Wonen (en Rijksdienst) bij nader inzien de in het regeerakkoord beoogde omvorming van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) in een Financiële Autoriteit woningcorporaties af, en kondigt hij in zijn brief aan de Tweede Kamer van 26 maart (BZK 2013a) een novelle aan bij de al ingediende herziening van de Woningwet om naast het volkshuisvestelijke toezicht (op taakuitoefening en werkdomein) ook het financiële toezicht op de corporaties naar zich toe te trekken in een eigen, onafhankelijk opererende departementale toezichtdienst die organisatorisch niet onder het directoraat-generaal wonen en bouwen zal vallen. Het CFV zal zich dan concentreren op het saneren van corporaties in moeilijkheden en het verlenen van projectsteun. Dat lijkt mij, mede in het licht van eerder opgedane ervaringen, een goede oplossing.

Daarnaast is in het regeerakkoord een aansturing van de corporaties door de gemeenten aangekondigd, en dat lijkt meer problematisch. In reactie hierop heeft de VNG een commissie ingesteld onder voorzitterschap van oud-minister van Volkshuisvesting Dekker om voorstellen te doen over de relatie tussen de bedrijfsvoering van corporaties en het gemeentelijke woon- en zorgbeleid. In een interview heeft mevrouw Dekker al laten weten niet te voelen voor een eenzijdige aansturing door de gemeenten: het gaat haar om “wederzijdse, zakelijke samenwerking [...]”. De bestuurder van de corporatie stuurt aan” (Muskee, 2013), en daar heeft zij gelijk in: geen twee kapiteins op een schip. De corporatie moet een (maatschappelijke) *onderneming* worden, waarin statutair is vastgelegd dat het bedrijfsbelang – de continuïteit van de onderneming als maatschappelijk samenwerkingsverband – invulling dient te krijgen vanuit een expliciete maatschappelijke missie die door de wetgever in globale termen wordt bepaald en waarvan nakoming door de minister wordt getoetst als voorwaarde voor toelating tot en continuering in het bestel. Om toelating en continuering mogelijk te maken kan de minister een aanwijzingsrecht nodig hebben, met de mogelijkheid van een curatele als ultimum remedium. Onder normale omstandigheden (en normale mensen) blijven die machtsmiddelen ongebruikt, voeren gemeenten en de corporaties die daar werkzaam zijn goed overleg, en komen – op basis van gelijkwaardigheid en ieders eigen verantwoordelijkheid – tot afstemming en uitvoering van het lokale woonbeleid. In de praktijk zal het er op neer (moeten) komen

dat de minister het externe financiële toezicht aan zich houdt, maar het volkshuisvestelijke toezicht mandateert aan gemeenten en corporatiebestuurders, en over de uitvoering van dat mandaat verantwoording eist.

Waar blijft de bewoner?

De bewoner zou eigenlijk voorop moeten staan, in het rijtje van Rijk, bewoners en gemeenten, maar lijkt tot dusver in dit betoog wat beknelde te zijn geraakt tussen Rijk en gemeente. Schumpeter (1954: 250-268) heeft al lang geleden gewaarschuwd dat de idylle van de burger als opdrachtgever van de politiek in een klassiek *contrat social*, zoals Rousseau dat bedoelde als uitdrukking van de volkswil, een achterhaald beeld is ("oil taken from eighteenth-century jars": 253). In zekere zin is dat ook zo. Van de bewonersorganisatie en haar twee vertegenwoordigers die krachtens het BBSH zitting hebben in de Raad van Toezicht of de Raad van Commissarissen mag niet verwacht worden dat zij een totaal overzicht hebben van de bredere volkshuisvestelijke problematiek, en de koppeling daarvan aan het gemeentelijke sociale beleid.

Niettemin is hun functie uiterst belangrijk voor de legitimatie van wat de eigen corporatie doet. In die zin staat de bewoner ook centraal, maar kan daar ondersteund worden door de introductie van een *toezichthouder/commissaris algemeen belang* die de missie van de corporatie bewaakt, beschikbaar is als onpartijdige bemiddelaar in het verzoenen van de belangen van Rijk, bewoners en gemeenten, daartoe een enquêterecht heeft, en besluiten als het puntje te zeer bij het paaltje komt kan aanvechten bij de Ondernemingskamer, of de departementale toezichtdienst kan informeren. Een vertrouwenspersoon met een zware functie voor iemand die de totale problematiek kan overzien, voor te dragen door de gemeente(n) waarin de corporatie werkzaam is, maar zonder verdere (en vroegere) bestuurlijke banden met die gemeente(n), en na instemming van de minister.³

Consequenties voor kaderstelling en toezicht

Voor zover de minister alleen indirect bekostigt (via huurtoeslagen), laat zich een bestuurlijk kader bepleiten waarin corporaties en gemeenten samenwerken als gelijkwaardige partners, in een driehoeksverhouding met het Rijk. Daarin blijven zij verantwoording verschuldigd over financiële stromen en een door de minister voor Wonen te geven volkshuisvestelijk mandaat, in een daartoe te herformuleren BBSH. Verder lijkt het mij raadzaam dat de Commissie Dekker in haar advies ook een formule betreft waarin het Rijk wel rechtstreeks bekostigt, mocht die situatie zich in de toekomst weer voordoen, bijvoorbeeld bij grote herstructureringsprojecten in stadsvernieuwing. Ik dat geval ligt het in de rede die geldstroom via de gemeente te laten lopen. Zo ontstaat dan een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met de uitvoerende corporaties, waarin de gemeente als opdrachtgever in belangrijke mate is aangewezen op hun kennis en ervaring, en die corporaties – in deze casus als opdrachtnemende taakorganisaties (Sopers 1999) – op haar beurt weer van de gemeente afhankelijk zijn voor hun financiering.

³ De figuur van de voorgestelde toezichthouder/commissaris algemeen belang is ontleend aan de ervaringen met de speciale *commissaris van overheidswege* die bij De Nederlandsche Bank al sinds de bankwet van Liefstinck (1948) de potentieel precaire relatie van de minister van financiën met de directie en de RvC helpt te bewaken (zie ook Wolfson 2008).

De hier gesuggereerde invulling van het bestuurlijke kader beoogt een evenwicht te scheppen tussen de verantwoordelijkheden van minister, corporatie en gemeente. Uitgangspunten zijn daarbij dat (1) de minister weliswaar de systeemverantwoordelijkheid draagt voor het externe toezicht op de corporatie, maar de dagelijkse bedrijfsvoering en de afstemming met het gemeentelijk beleid aan partijen mandateert, en (2) dat die afstemming niet vrijblijvend kan zijn, maar wordt vastgelegd en voor de departementale toezichtdienst inzichtelijk gemaakt in situationele contracten (Wolfson, 2012). Het situationele element is dan daarin gelegen dat de afspraken niet alleen voldoen aan het volkshuisvestelijk mandaat van de minister, maar daarnaast zijn afgestemd op de lokale situatie en met het sociale beleid van de gemeente, en dat de prijsvorming van onderlinge leveringen (van bouwgrond en bouwprestaties) niet primair is gericht op winstmaximering, maar – waar verantwoord in termen van continuïteit – op maximalisatie van een expliciet geformuleerde maatschappelijke nutsverwachting. In deze gedachtegang volgt het interne toezicht de gedragscode die op dit moment wordt voorbereid onder voorzitterschap van het vroegere kamerlid mevrouw Halsema door een Commissie Maatschappelijk Verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector, ingesteld door de minister van Economische Zaken (EZ 2012). Het wordt bovendien ondersteund door de hier bepleite toezichthouder/commissaris algemeen belang en door periodieke, door de sector zelf te organiseren visitaties.

4 Besluit

Een doelgerichte vormgeving van de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming kan vooralsnog zijn beslag krijgen binnen de vernieuwde Woningwet en de revisie van het daarmee verbonden BBSH als algemene maatregel van bestuur, met inachtneming van de bevindingen van de commissies Dekker en Halsema, die dit najaar worden verwacht. De daarmee opgedane ervaringen kunnen dan, na het verschijnen van de Parlementaire Enquête woningcorporaties, alsnog worden verwerkt, en wellicht ook bruikbare inzichten opleveren voor de uitvoering op andere terreinen van overheidsbeleid. In de huidige netwerkmaatschappij ontleent maatschappelijk ondernemen zijn legitimiteit aan een expliciete aanwijzing van tot de beleidsarena toe te laten belanghebbenden ('stakeholders', voor wie geen Nederlands kent) en een heldere afbakening van ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

D.J. Wolfson

* De auteur is emeritus economie en doet onderzoek als gast bij de Afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is C.A. Snoeijs erkentelijk voor commentaar op een eerdere versie.

Literatuur

- BZK (2013), *Vormgeving en effecten huurbeleid en verhuurdersheffing*. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst, d.d. 28 februari.
- BZK (2013a), *Beleidsreactie op rapport Commissie Hoekstra*. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst, d.d. 26 maart.
- Dreimüller, A., V. Gruis en C. Snoeijs (2013), *De regie corporatie. Naar een doelmatige maatschappelijke verhuurder*. Discussienota, 1 februari 2013.
- EZ (2012), *Instellen Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector*. Brief van de minister van Economische Zaken d.d. 15 mei 2013.
- Hoogduin, L. (2013), Goede stappen en (vooralsnog) gemiste kansen, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, (1), pp. 16-23.
- MJ (2007), *Rechtsvorm maatschappelijke onderneming*. Brief van de minister van Justitie, d.d. 12 juli.
- Muskee, M. (2013), Sybilla Dekker over de 'grip' op de woningcorporaties, interview in *VNG Magazine*, 15 februari 2013.
- Schumpeter, J.A. (1954), *Capitalism, Socialism and Democracy*, 4e editie, Londen, Allen & Unwin.
- Sopers, J.M.M. (1990), *De Bakens verzet: Publieke taakorganisaties in verandering*, Assen, Van Gorcum.
- Strikwerda, J. (2012), *De Nederlandse corporate governance code: ingeleid, toegelicht en becommentarieerd*, Assen, Van Gorcum.
- Tweede Kamer (2012-2013), *Eindrapportage Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie Hoekstra)*, 29453, nr. 243.
- Van Dijkhuizen c.s. (2013), *Voortgangsbericht Verkenning rol van institutionele beleggers bij hypothecaire woningfinanciering*, Den Haag, 11 maart 2013.
- Wolfson, D.J. (2008), De vorm van de maatschappelijke onderneming, *ESB*, 93, blz. 72-75.
- Wolfson, D.J. (2012), Situational Contracting: Building Reciprocity between Rights and Obligations, *Governance*, 25 (4) blz. 661-685.
- Wolfson, D.J. (2013), Vijf wegen uit de crisis, *Socialisme en democratie*, 70 (3), blz. 87-92.