

PUBLIEKE WAARDE GEWOGEN

Maarten Pel & Derk Windhausen

Stellingen:

1. De volkshuisvestelijke opgave is enorm, dus de verhuurderheffing moet omhoog.
2. Bewoners moeten zich anders organiseren om de corporatie terug te veroveren van de rijksoverheid.

Corporaties zijn door de overheid in de rol van uitvoerders met beperkte taken gebracht. Voor het huisvesten van lage inkomens heeft de corporatiesector een overmaat aan middelen. Zowel het vermogen als de vrije kasstroom groeit hard als gevolg van waardestijging en positieve operationele kasstromen. Het is onvermijdelijk dat de vraag 'wat te doen met de beschikbare middelen' nadrukkelijk op de agenda gaat komen.

De corporatie kan met haar vrije kasstroom ongetwijfeld veel Public Value leveren. Met innovatie bijvoorbeeld: door een app te ontwikkelen die behulpzaam is bij de strijd tegen eenzaamheid van ouderen. De waarde hiervan kan terugkomen bij de corporatie, de zorg, het welzijn en de doelgroep. De vraag die daarbij opkomt is: waarom zou een corporatie de aangewezen partij zijn om dit te ontwikkelen, als het niet tot haar kerntaak behoort? Wie legitimeert de inzet van middelen op deze innovatie? En welke betrokkenheid past hierbij?

De zegeningen van de woningwet

In vele opzichten is de woningwet een succes. Een steeds groter deel van de corporatiewoningen wordt bewoond door de doelgroep van de corporaties, ter bevordering van de betaalbaarheid matigen corporaties algemene huurstijging en krijgt de primaire doelgroep een lagere jaarlijkse huurverhoging. En ondanks deze lagere huurstijgingen is de financiële positie van woningcorporaties aanzienlijk verbeterd. De aanhoudende historisch en reëel zeer lage rente is daarbij de belangrijkste factor. Daarnaast hebben corporaties de apparaatskosten flink teruggebracht. Uit de Aedesbenchmark blijkt een reële daling van meer dan 20% over de periode 2011-2015.

Door de Woningwet verandert ook de structuur van de investeringen van corporaties. De Woningwet geeft een duidelijke afbakening van de toegestane activiteiten waardoor corporaties niet langer investeren in koopwoningen, vrije sector huurwoningen en commercieel vastgoed. De investeringsvolumes in nieuwbouw lopen daardoor sterk terug. Investeren in bestaand bezit, bijvoorbeeld om de woningvoorraad te verduurzamen, vergt veel werk in voorbereiding en begeleiding. Zelfs als de inspanning sterk stijgt, vertaalt dit zich niet direct in grote investeringsvolumes¹. Als direct gevolg van de lagere investeringsvolumes en betere financiële positie daalt ook de opbrengst uit verkopen.

Met het oog op investeringsmogelijkheden neemt de roep van corporaties om bouwlocaties voor sociale huurwoningen toe. De beschikbaarheid voor bouwlocaties vormt de flessenhals. In de crisisjaren zijn veel te weinig bouwlocaties ontwikkeld. Vanuit stedelijke ontwikkeling is het wenselijk om de bouwopgave binnen de contouren van bestaand stedelijk gebied vorm te geven. Maar herontwikkeling van kantoren- en bedrijventerreinen zijn lastige en langzame processen. Daarbij zijn is de rol van corporaties ook veranderd. De corporatie is afhankelijk van overheid en markt in het verkrijgen van voldoende en goede locaties voor woningbouw, en in veel mindere mate zelf een aanjager van stedelijke vernieuwing.

Naast de inhoud en aard van activiteiten van corporaties hebben zich ook belangrijke wijzigingen voorgedaan in de governance. Het toezicht is verscherpt en wordt veel directer vanuit het

¹ €20 miljard nieuwbouw, €15 miljard verbetering, €630 miljoen huurverlaging (IBC 2017, woningwet2015.nl).

ministerie gestuurd. De positie van de gemeenten en van bewonersorganisaties is versterkt. Uit de editie 2017 van de rapportage "Staat van de Volkshuisvesting" blijken gemeenten en huurderorganisaties hun rollen goed op te pakken en uit te voeren.

De woningwet heeft gezorgd voor een helder taakveld, activiteitgerichte corporaties, grotere inbreng van de directe belanghouders en scherper toezicht. Er is een einde gemaakt aan de droom van een zelfstandige sector die op basis van zelfregulering invulling geeft aan haar werk. Er is veel vrijheid ingeleverd, maar daarmee behoren ook grote excessen tot het verleden. Eind goed al goed?

Matching van middelen en opgaven

Er ontstaat een grote economische en bedrijfsmatige sturing op corporaties die geen verbinding heeft met de omvang van de opgave. Er zijn grote verschillen in de financiële positie van corporaties en in de opgaven die lokaal aan de orde zijn. In de randstad is de druk op een betaalbare woning groot. Hier loopt de sociale huurwoningmarkt verder vast door inflexibiliteit van het systeem en de traagheid van de bouwketen. In Oost Groningen is sprake van krimp in combinatie met een grote investeringsopgave door verzakking ten gevolge van de gaswinning. In grote delen van het land ontbreekt het aan een grote opgave bij de corporaties zelf, maar niet aan financiële middelen. Deze zaken komen niet automatisch bij elkaar en lossen zichzelf niet op. In het verleden is feitelijk maar één methode succesvol gebleken in het bij elkaar brengen van opgave en middelen: fusie. Het sentiment over schaalgroottes in combinatie met de introductie van woonregio's geven weinig hoop op een succesvol matching van middelen naar opgave op substantiële schaal.

Matching van taken en opgaven

De woningwet is een succes omdat het doel was om corporaties te reguleren en in te perken, en uit de praktijk blijkt dat de woningwet in dit doel slaagt. De vraag is echter of de opgave zich eenduidig laat definiëren of afbakenen als de woningwet suggereert. Onze stelling is dat dit niet zo is. Er zijn juist heel veel bewegingen gaande in tegenovergestelde richting. Deregulering, extramuralisering en actief burgerschap vragen om overheden en instituties die dicht bij de burger staan en flexibel meebewegen met de leefwereld van burgers. De woningwet heeft bij uitstek een institutioneel karakter. Er zijn harde grenzen getrokken in doelgroepen en huurprijzen. Er zijn scherpe definities geformuleerd over toegestane activiteiten en niet toegestane activiteiten. Het land is opgedeeld in woonregio's die voor geen enkele burger enige betekenis hebben. En bij de totstandkoming van prestatieafspraken zijn de bewonersorganisaties volledig de institutionele bureaucratie ingetrokken, in plaats van dat gemeente en corporatie zich in de richting van de huiskamer hebben bewogen. Corporaties ondermijnen hiermee op langere termijn zowel hun maatschappelijk als hun politiek draagvlak.

Verhuurderheffing als afvoergemaal voor overtollig corporatievermogen

Naar onze verwachting en overtuiging is de huidige situatie van relatieve rust tijdelijk. Naast de woningwet is er namelijk nog een impactvolle interventie gedaan bij corporatie: de introductie van de verhuurderheffing. Deze heffing had een sterk disciplinerende werking. Met de verbetering van de financiële positie van corporaties verdwijnt ook een deel van de discipline, wat nieuwe gevaren met zich meebrengt. Want wat gebeurt er in een systeem met beperkte taken en een overschot aan financiële middelen? In zo'n systeem komt de efficiëntie en effectiviteit toch weer onder druk te staan.

Daarbij is met de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties een kengetal geïntroduceerd met een prikkel om het vrij beschikbare vermogen niet te hoog op te laten lopen. Met de corporatiebenchmark blijft er druk om de organisatiekosten in de hand te houden. Dat betekent dat er feitelijk nog maar twee knoppen zijn om aan te draaien: investeren of huren verlagen. Een derde knop is niet in handen van de corporaties zelf maar van de politiek: de hoogte van de verhuurderheffing.

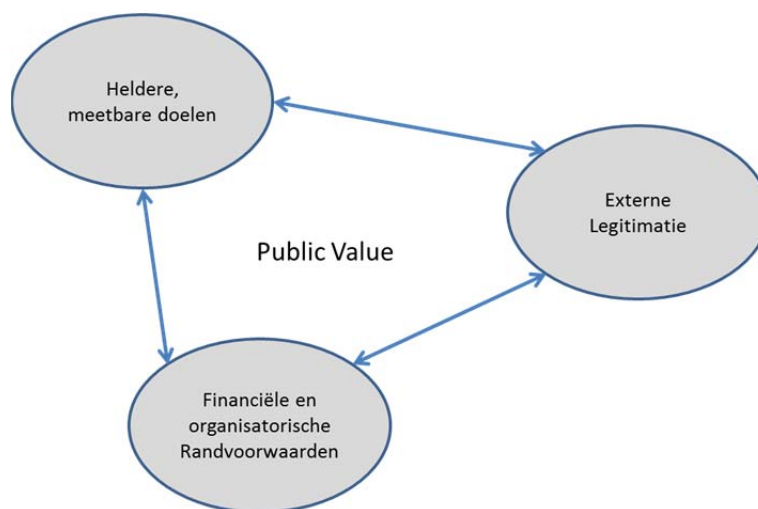
De huidige ontwikkeling van de corporatiesector leidt nagenoeg automatisch tot een systeem waarbij de verhuurderheffing wordt verhoogd wanneer de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties groeit en de investeringen achter blijven. De werkelijke oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken worden vervolgens gezocht en gevonden buiten de efficiënt uitgevoerde afgebakende activiteiten van corporaties. Verdere marginalisering van de rol van corporaties ligt in het verschiet. En wellicht is dit niet eens een slechte ontwikkeling, zeker niet voor corporaties die een overmaat aan middelen ten opzichte van de opgave hebben. Het zou echter zonde zijn om niet minimaal onderzocht te hebben of er mogelijkheden zijn om de maatschappelijke opgave als uitgangspunt te nemen, en van daaruit de positie en bijdrage van de corporatie te motiveren. Want uiteindelijk leidt die benadering mogelijk tot de hoogste maatschappelijke opbrengst van het vermogen van corporaties.

Een alternatief perspectief: publieke waarde centraal

Ons uitgangspunt is dat het de verantwoordelijkheid van de sector, en in gelijke mate van de landelijke en lokale overheden is om ervoor te zorgen dat het publieke vermogen goed wordt ingezet ten behoeve van publieke waarde. Dit essay geeft uitwerking aan een denkkader waarbinnen dit mogelijk is. Niet een systeem waarin hard wordt gescheiden wat wel of niet tot toegestane activiteiten behoort. Maar een benadering waarbij de rol en positie van de corporatie zich voegt naar de aard van de activiteiten en de relatie tot het werk van corporaties. Op die wijze kan een immens vermogen beschikbaar komen voor sociale innovatie, gebiedsontwikkeling en duurzaamheid.

Mark Moore is met zijn boek *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (1997) de theoretische grondlegger van Public Value. Moore stelt dat er drie elementen bepalend zijn bij het succesvol creëren van public value die ieder en in samenhang aandacht behoeven in de besturing van de publieke organisatie:

1. De organisatie beschikt over een **heldere missie** die de door de organisatie beoogde publieke waarde inkadert en meetbaar maakt (public value account);
2. De organisatie is door haar omgeving **gelegitimeerd** om haar missie na streven;
3. De organisatie voldoet aan de aan de organisatorische en financiële **randvoorwaarden** om haar missie te operationaliseren.



De drie elementen staan in continue verbinding met elkaar en trekken gezamenlijk de publieke waarde naar een bepaalde status. Door deze bril kijken kijkend naar de recente ontwikkeling is door ieder van de drie elementen een ontwikkeling naar een smallere rolinvulling door corporaties ingezet en ondersteund. Vergeleken met de bedrijfstak van voor de crisis en nieuwe

Woningwet willen corporaties minder (smallere taakopvatting), mogen ze minder (minder formele beleidsruimte en informeel draagvlak) en kunnen ze minder (minder mensen, minder expertise buiten de wettelijke kerntaak, minder middelen als gevolg van verhuurderheffing).

Wij pleiten niet voor een retour naar vroeger. Wij pleiten voor een zorgvuldige en evenwichtige ontwikkeling waarin corporaties nagaan hoe met de juiste aandacht en afstemming tussen de drie elementen van de strategische driehoek de beweging kan worden gekanteld naar een situatie waarin de mogelijkheden van de corporatie niet worden afgebouwd maar juist kunnen worden geëxploreerd ten behoeve van de maatschappelijke opgaven.

Zouden corporaties een verdere marginalisering van de bedrijfstak en een, onvermijdelijk daaraan gekoppelde, verdere afroming van het corporatievermogen willen stoppen, dan zullen zij met de juiste combinatie van de drie elementen uit de strategische driehoek het huidige krachtenveld moeten verbreden. Dat wil zeggen:

- A. Een missie voorstellen en concretiseren naar heldere doelen die is gericht op het maximaal benutten van het maatschappelijk waardepotentieel van de corporatie;
- B. Met de belangrijkste stakeholders, bewoners, gemeente en Rijk verkennen wat nodig is om van hen de erkenning en het vertrouwen te krijgen de missie te realiseren;
- C. Een professionaliseringsslag doormaken die corporaties zowel qua efficiëntie als effectiviteit een concurrentievoorsprong geeft ten opzichte van andere oplossingen.

A. Maatschappelijk waardepotentieel

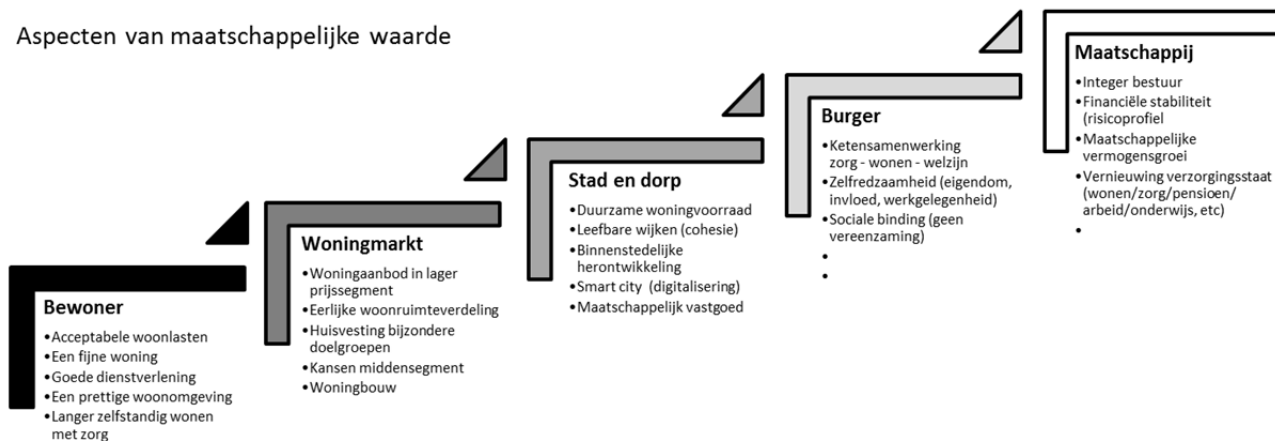
Woningcorporaties bezitten met ca 2,4 miljoen ongeveer 30% van alle woningen in Nederland die ze verhuren aan de huishoudens die meer dan gemiddeld behoren tot de financieel of anderszins kwetsbaardere groepen in onze samenleving. De zorg voor mens en stenen heeft er voor gezorgd dat corporaties al jaren in verbinding staan met uiteenlopende maatschappelijke opgaven en beschikt over kennis en posities die van waarde zijn voor het aanpakken ervan.

Als eerste stap in de omslag van verdere marginalisering naar maatschappelijke exploratie zien wij het in kaart brengen van het maatschappelijk waardepotentieel door de corporatie te verbinden aan mogelijke maatschappelijke opgaven. Hierbij is het behulpzaam om de maatschappelijke opgaven vanuit vijf invalshoeken te identificeren.

- 1. Bewoner: De corporatie kan publieke waarde genereren door mensen met een afstand tot de woningmarkt te huisvesten;
- 2. Woningmarkt: De corporatie kan publieke waarde genereren door de dynamiek in de woningmarkt te beïnvloeden;
- 3. Stad en dorp: de corporatie kan publieke waarde genereren door gericht te investeren in de fysieke en sociale kwaliteit van de steden en dorpen;
- 4. Burger: de corporatie kan publieke waarde genereren door individuen en groepen een duwtje in de rug te geven;
- 5. Samenleving: De corporatie kan publieke waarde genereren door het vertrouwen in het publieke domein te vergroten.

De invulling van de maatschappelijke waarde op deze vijf invalshoeken kan per corporatie verschillen. Voor dit essay maakten wij een algemene voorzet.

Aspecten van maatschappelijke waarde



B. Opnieuw in gesprek met de eigenaren van de corporatie.

De vraag 'van wie is de corporatie?' is al jaren een dankbaar gespreksonderwerp in de wereld van de volkshuisvesting. Juridisch gezien is dat de stichting zelf, vertegenwoordigd door het bestuur. Maar praktisch gezien zijn er drie externe groepen die aanspraak kunnen maken op het corporatievermogen en daarmee kunnen worden beschouwd als de informele eigenaren van de corporatie. Het gaat daarbij om de Rijksoverheid die de ontwikkeling van het corporatievermogen niet alleen beïnvloedt via de verhuurderheffing, maar ook door dwingende wetgeving met betrekking tot woningtoewijzing (passend) en huurverhoging (gematigd). Kenmerkend voor de rijksoverheid is dat zij haar rol als eigenaar via generieke, voor alle corporaties geldende maatregelen invult. Dat is anders bij de andere twee informele eigenaren van de corporatie, de bewoners en de gemeente. De woningwet heeft hen in de positie geplaatst om dwingende afspraken te maken over de inzet van de bij de individuele corporaties aanwezige investeringscapaciteit.

Het Rijk, de gemeente en de huurders gebruiken de corporaties alle drie om hun eigen doelen te realiseren. Als de principaal uit de agency theory zullen zij continue de afweging maken of zij hun doelen beter zelfstandig of via hun agent, de corporatie, kunnen realiseren. In het eerste geval zullen ze geneigd zijn om vermogen naar zich toe te halen via huurverlaging, hogere grondprijzen of verhuurderheffing. In het tweede geval zullen ze er de voorkeur aan geven om het vermogen in de corporatie te laten zodat de corporatie haar activiteiten kan garanderen of uitbreiden en zo van grotere waarde voor hen kan zijn.

Het ingewikkelde van de situatie is dat Rijksoverheid, huurders en gemeente niet automatisch dezelfde opvattingen hebben over de door de corporatie te na te streven doelen. Met als gevaar dat een van de drie principalen het maatschappelijk waardepotentieel van de corporatie negeert en kiest voor het terughalen van het vermogen. Hier ligt volgens ons de tweede opdracht in de door de bedrijfstak te maken omslag van verdere marginalisering naar maatschappelijke exploratie: neem de belangen van de huurders, gemeente en rijksoverheid als vertrekpunt bij de concretisering van de door de corporatie te realiseren public value.

Daarvoor zou de corporatie de volgende stappen kunnen doorlopen:

1. Betrek indien mogelijk de huurders, de gemeente en het Rijk bij het in kaart brengen maatschappelijk waardepotentieel;
2. Bepaal vanuit het perspectief van de bewoners, de gemeente en de Rijksoverheid het belang van de geïdentificeerde aspecten van public value;
3. Inventariseer bij de genoemde stakeholders in hoeverre zij verwachten dat de corporatie een rol vervult bij het creëren van het betreffende waardeaspect;
4. Maak een mix van doelen waarmee de corporatie aan ieder van de drie stakeholders de toegevoegde waarde van haar maatschappelijk waardepotentieel zichtbaar maakt;
5. Pas de governancestructuur aan naar zowel de aard als naar de corporatie toegedichte verantwoordelijkheid ten aanzien van het waardeaspect.