

# VAN WOONVISIE NAAR PRESTATIEAFSPRAAK

## EEN ZOEKTOCHT TUSSEN PORTEFEUILLESTURING EN "U VRAAGT WIJ DRAAIEN"

Boukje Dingemans & Adriaan Hoogvliet (de Alliantie)

Stellingen:

1. Anno 2017 een wensportefeuille maken voor 2027, dat moet een corporatie niet meer willen: een *wensrichting* vaststellen is wél heel verstandig.
2. Een goede omgevingsanalyse leidt niet automatisch tot weten wat we moeten doen; iedere belanghouder kijkt door zijn eigen bril.

### Inleiding

Het is nog niet zo lang geleden, dat een woningcorporatie helemaal op eigen houtje haar ondernemingsstrategie kon verwoorden in een ondernemingsplan. Op eigen houtje, dus zonder haar belanghouders (gemeenten en huurdersorganisaties) daar een actieve rol in te geven. En de portefeuillestrategie was geënt op dat ondernemingsplan. Vastgoedsturing, portefeuille-doelstellingen, rendementskaders, "hold sell-analyses": elke professionele corporatie wilde hiermee aan de slag. De cursussen assetmanagement voor woningcorporaties waren overtekend.

Natuurlijk was er best oog voor maatschappelijke opgaven en de rol die corporaties die daarin hadden. En de meeste portefeuillestrategieën droegen zeker bij aan het oppakken van die maatschappelijke opgaven. Maar het was ónze visie op wat er moest gebeuren en het ging om de toekomst van óns vastgoed.

Inmiddels is er het nodige veranderd. Het regeerakkoord van het Kabinet Rutte II verwoordde het als volgt: "Woningbouwcorporaties moeten weer dienstbaar worden aan het publiek belang in hun werkgebied. Hun taak brengen we terug tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed. Corporaties komen onder directe aansturing van gemeenten"<sup>1</sup>. De nieuwe Woningwet ademt deze geest en heeft de gemeenten en de huurdersorganisaties veel meer "in positie" gebracht.

Dit alles roept de vraag op, welke ruimte de corporatie nog heeft om vorm te geven aan portefeuillesturing. Heeft het nog wel zin om een "wensportefeuille" te formuleren? Wie wenst die portefeuille dan eigenlijk? De gemeente, de huurders, de corporatie zelf? Welke beïnvloeding staat de corporatie toe? Of is het heel simpel een kwestie van "u vraagt wij draaien"? En hoe werkt het dan in de praktijk?

In dit paper pakken we deze vragen op vanuit het perspectief van de woningcorporatie en geven we een handreiking voor "portefeuillesturing binnen de kaders van de Woningwet".

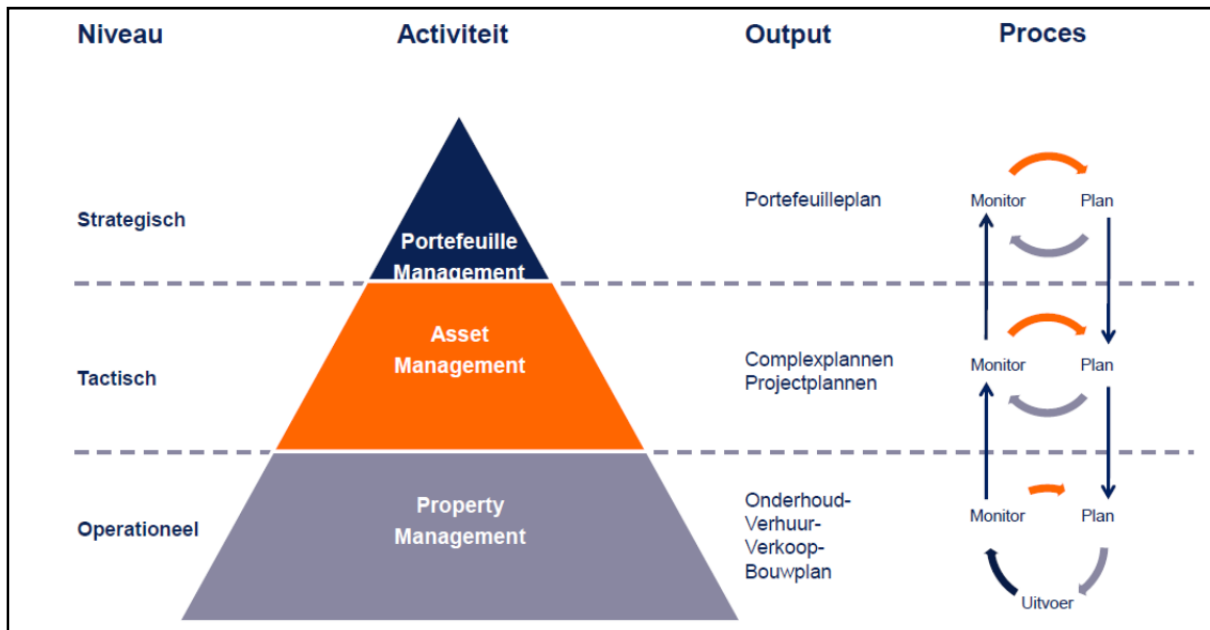
### Portefeuillesturing bij woningcorporaties

De laatste jaren zijn steeds meer corporaties bewust bezig met "portefeuillesturing". Daarmee wordt bedoeld op het integrale proces waarmee gestuurd wordt op de gewenste meerjarige ontwikkeling van de totale woningportefeuille, zowel in omvang als in samenstelling. Het integrale zit hem enerzijds in het verbinden van de maatschappelijke, de vastgoed- en de financiële dimensie. Anderzijds duidt integraal op het verbinden van activiteiten in verschillende onderdelen van de organisatie<sup>2</sup>. Dit laatste wordt vaak geschetst met behulp van de zogenoemde "vastgoedpiramide" met bovenaan het portefeuillemanagement op strategisch niveau, daaronder het assetmanagement op tactisch niveau en als brede basis het property management op operationeel niveau (figuur 1).

<sup>1</sup> Regeerakkoord VVD – PvdA, 2012.

<sup>2</sup> Claessens (2013).

**Figuur 1 De vastgoedpiramide**



Bron: F. Claessens, 2013.

Peter van Os van Rigo heeft dit proces van portefeuillesturing uitgewerkt in de "beleids8baan" die door veel woningcorporaties is omarmd als een handig proces en denkmodel voor de beleidscyclus (zie figuur 2). In dit achtvormige model is oog voor het cyclische karakter van het proces van portefeuillesturing; de vier elementen van de Demingcirkel (plan – do – check – act) zijn opgenomen. Daarnaast is ook oog voor het gegeven dat het proces van portefeuillesturing zowel top down als bottum up werkt. Het model laat onder meer zien hoe vanuit een verkenning van de omgeving en de woningmarkt gekomen wordt tot het formuleren van ondernemingsdoelstellingen die vervolgens worden vertaald in een portefeuilleplan.<sup>3</sup>

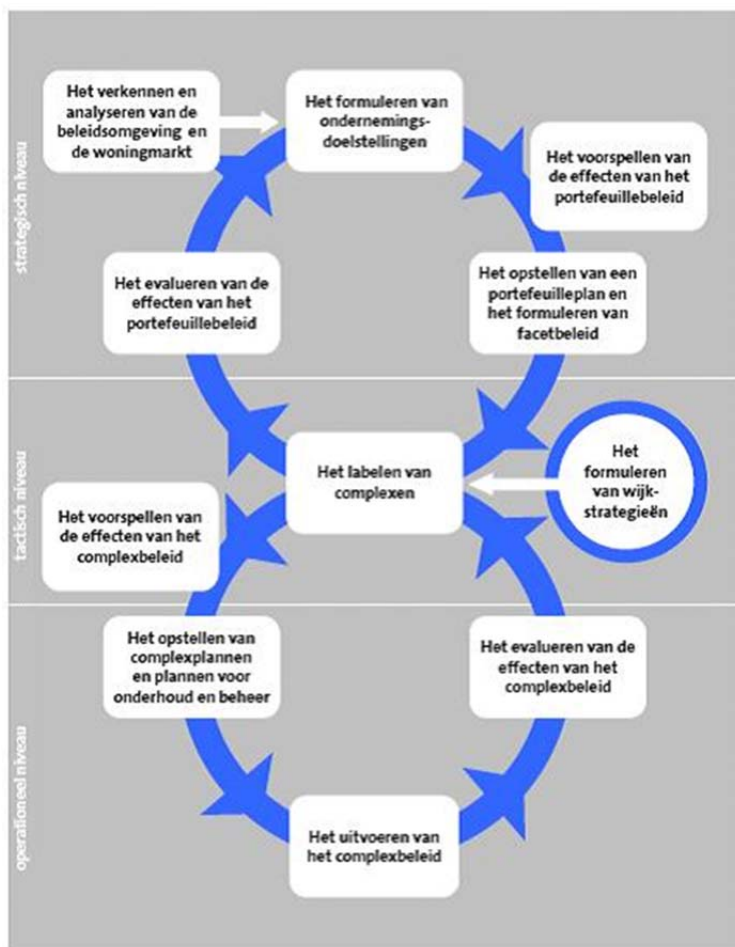
Het "portefeuilleplan" vormt een belangrijk onderdeel van het proces portefeuillesturing. Dit plan bevat concrete doelstellingen voor de vastgoedportefeuille. Doelen die zorgen dat de woningcorporatie een portefeuille krijgt die het beste aansluit bij de vraag van klantgroepen en bij de eigen ondernemingsdoelstellingen. Het begrip "wensportefeuille" speelt hierin een belangrijke rol. Als de omvang van de te bedienen klantgroepen (in aantal huishoudens) en van de productgroepen in portefeuille (in aantal woningen) bekend zijn en tevens de kenmerken van de productgroepen, kan de corporatie met behulp van deze gegevens de zogenoemde wensportefeuille samenstellen, zo luidt de theorie.<sup>4</sup> Uit een vergelijking tussen de wensportefeuille en de huidige portefeuille volgt de transformatieopgave. Deze transformatieopgave in de portefeuille wordt vastgelegd in de vorm van doelstellingen op het niveau van de zogenaamde "product-markt-combinaties" (PMC's). Tot de gewenste portefeuille kan vervolgens gekomen worden door te draaien aan een combinatie van knoppen, die gaan over investeren, verkopen, verhuren, kwaliteit en bedrijfslasten.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> en daarnaast in 'facetbeleid' (beleid op verschillende onderdelen, zoals huurbeleid, kwaliteitsbeleid, etc.).

<sup>4</sup> Van Os (2013).

<sup>5</sup> Van Os (2013).

Figuur 2 De beleidsachtbaan



Bron: Van Os, 2013.

Natuurlijk, zo weet iedereen, is de praktijk complexer dan de theorie. Want een woningcorporatie moet schipperen tussen verschillende – en soms zelfs tegenstrijdige – doelstellingen die gaan over mensen, stenen en geld (oftewel over maatschappelijke, portefeuille- en financiële doelstellingen). Er moeten keuzes worden gemaakt. En die keuzes maakt een woningcorporatie niet alleen....

### “We are not alone”

Konden corporaties in het verleden nog behoorlijk naar eigen inzicht hun prioriteiten en doelstellingen formuleren en op basis daarvan de strategie bepalen om tot een wensportefeuille te komen, met de inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet (juli 2015) worden zij geacht goed naar de lokale context te kijken. De gemeente en huurdersorganisatie zijn belangrijke stakeholders. De tekst uit het regeerakkoord lijkt te suggereren, dat in de driehoek gemeente-huurders-corporatie de gemeente de baas is (“corporaties komen weer onder de aansturing van de gemeente”). Daarmee zouden corporaties dus zijn verworpen tot taakorganisaties. Maar de Woningwet laat zien dat dat zeker niet de bedoeling is. De woonvisie van de gemeente, waarin de volkshuisvestelijke opgaven zijn geformuleerd, is een belangrijke basis voor alles wat volgt. De corporatie doet een “bod” op de woonvisie; in het “activiteitenoverzicht” geeft de corporatie aan welke bijdrage zij kan leveren aan het realiseren van de volkshuisvestelijke opgave. De huurdersorganisatie wordt vooraf betrokken bij het uitbrengen van het bod. Uiteindelijk proberen de drie partijen het met elkaar eens te worden over de te leveren prestaties en leggen die vast in de prestatieafspraken<sup>6</sup>. Dat alles gebeurt als het goed is met wederzijdse erkenning van posities, mogelijkheden en beperkingen. Van “u vraagt wij draaien” zou geen sprake moeten zijn.

<sup>6</sup> Handreiking Prestatieafspraken - herziene versie – (2016).

## Hoe werkt het in de praktijk?

Werkend bij de Alliantie – een grote corporatie opererend in een gespannen woningmarkt - lopen wij in de praktijk tegen een aantal dingen aan. De praktijk is dikwijls anders dan de theorie. Daar zijn verschillende redenen voor.

### *Gespannen woningmarkt; het is nooit genoeg.....*

Voor ons Ondernemingsplan en de Alliantiebrede portefeuillestrategie zijn wij uiteraard gestart met een omgevingsanalyse. We wilden immers weten hoe onze portefeuille er idealiter uit zou moeten zien om onze doelgroepen passend en "voldoende" te bedienen. Daarbij stuitte we direct op het probleem dat het in onze gespannen woningmarkt, waar wachttijden van meer dan tien jaar geen uitzondering zijn, niet snel voldoende is. Er is grote vraagdruk vanuit vrijwel alle doelgroepen.

Relatief zijn er wel verschillen; de vraagdruk is voor de ene doelgroep nijpender dan voor de andere. Om te bepalen aan welk type woningen we vooral behoefte hebben, kijken we naar de relatieve vraag/aanbod-verhouding. Bij ons leidde dat onder andere tot de conclusie dat we de komende jaren vooral behoefte hebben aan betaalbare woningen voor kleine huishoudens. Dit neemt echter niet weg dat de absolute vraag naar woningen voor grotere huishoudens ook fors is. En dat binnen onze gemeenten vele gezinnen te krap wonen en met smart op zoek zijn naar iets groters.

Het thema "beschikbaarheid" staat bovenaan: we willen ons maximaal inspannen om aan de enorme vraag van onze doelgroepen te voldoen. Hoever we daarin slagen hangt samen met onze inzet op andere belangrijke doelstellingen, zoals verduurzamen, en is ook afhankelijk van financiële en praktische randvoorwaarden. Dit in de wetenschap dat het eigenlijk nooit genoeg is.

Wij merkten om deze redenen slecht uit de voeten te kunnen met het begrip wensportefeuille en een transformatie-opgave die gedefinieerd is in precieze absolute aantallen als "plus 150 woningen van dit type, minus 20 woningen van dat type...". We hebben dan ook gekozen onze ambities allereerst te formuleren in een gewenste portefeuille*beweging*. Ambities als "gaan voor een flinke toename van het aanbod betaalbare sociale huurwoningen voor lage inkomens" zijn misschien niet zo S.M.A.R.T. als we zouden willen. Maar de gewenste concreetheid voor de eerstkomende jaren kan in de meerjarenbegroting een plek krijgen.

### *Brillen verschillen; we zijn het niet altijd eens*

Wat we ook merken in de praktijk: een onderzoek naar de maatschappelijke vraag leidt niet automatisch tot eenduidige conclusies. Om te bepalen welk deel van de maatschappelijke vraag je als corporatie zou moeten oppakken, kijken we soms naar het "evenredigheidsprincipe". In het algemeen bedoelen we daarmee dat een corporatie in een bepaalde regio of gemeente bekijkt welk aandeel zij heeft in de totale corporatievoorraad in het gebied en dat aandeel van toepassing verklaart op het portie maatschappelijke prestaties dat van haar verwacht mag worden. Dit sluit aan op de beoordeling die het ministerie de afgelopen jaren bij corporaties heeft toegepast om scherp te krijgen welke prestaties zij leveren in hun werkgebied. En dit is ook de manier waarop in de praktijk bepaalde opgaven tussen corporaties verdeeld worden; denk aan de taakstelling rond het huisvesten van statushouders.

Alleen, zo eenduidig is het niet. Behalve een analyse van de (relatieve) vraag, is het ook belangrijk welke keuzes zowel de corporatie als de landelijke en lokale politiek maken op basis van die vraag.

De corporatie zelf maakt strategische keuzes. Bijvoorbeeld om – naast lage inkomens – ook middeninkomens te bedienen. De landelijke politiek maakt ook keuzes, bijvoorbeeld aan de hand van het stellen van prioriteiten waar corporaties zich op moeten richten<sup>7</sup>. En lokale politici maken natuurlijk ook keuzes, die ook afhankelijk zijn van hun politieke kleur. Elke actor heeft wat dat betreft zijn eigen "bril" waarmee naar de werkelijkheid wordt gekeken. De bril van de gemeente is per definitie politiek gekleurd. Op de vraag of er teveel of te weinig sociale huurwoningen in een gemeente zijn, zal een VVD-college anders antwoorden dan een SP-college. Er worden

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld de brief die minister Blok aan de Tweede Kamer stuurde op 22 juni 2015 waarin hij voor de periode 2016-2019 vier prioriteiten benoemt waar de corporaties aan moeten werken.

verschillende conclusies getrokken op basis van dezelfde feiten en cijfers. Ook het relatief kortstondige leven van een gemeentebestuur (elke vier jaar verkiezingen), maakt dat de bril veel trekjes vertoont van een leesbril (het is belangrijk om goed dichtbij te zien). De woningcorporatie heeft ook een eigen bril waardoor wordt gekeken. Die is niet zozeer gekleurd door politieke voorkeuren, maar wel door de strategische doelstellingen, ambities, financiële spankracht, kernwaarden en cultuur van de organisatie. En corporaties en hun vastgoed kennen een relatief lang leven, waardoor de bril meer trekjes heeft van een verrekijker (het is belangrijk om ver vooruit te zien). De huurders zitten daar een beetje tussenin. Hun perspectief wordt zowel ingekleurd door belangen voor zittende huurders hier en nu als door belangen voor huidige en toekomstige woningzoekenden. Daarbij speelt een mix van korte en lange termijn.

Het is dus nogal een multifocale arena waarin de partijen elkaar ontmoeten. Het is maar de vraag of de korte-termijn ambities van de wethouder passen bij de lange-termijn wensportefeuille van de corporatie en omgekeerd. Of is dit een theoretisch vraagstuk wat zich nauwelijks voordoet in de praktijk? We wisten het eigenlijk niet zo goed, dus we hebben ons licht eens opgestoken bij enkele collega's binnen en buiten de Alliantie (zie kader).

#### **Praktijkvoorbeelden verschil van inzicht**

Hoewel corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties het binnen een regio over het algemeen met elkaar eens zijn over de grote lijnen zoals het belang van beschikbaarheid, betaalbaarheid kwaliteit en duurzaamheid, zijn er zeker ook verschillen van inzicht. Binnen de regio Gooi en Vechtstreek gaat het bijvoorbeeld over de manier waarop de door alle partijen gewenste toename van het aanbod sociale huurwoningen gerealiseerd moet worden, zo vertelt Bert Nauta, directieadviseur maatschappelijke opgave bij **de Alliantie**. De Alliantie wil nieuwe sociale huurwoningen bouwen, maar ook een deel van de huidige woningvoorraad verkopen. En dit laatste niet alleen om financiële- of vastgoedredenen, maar ook om maatschappelijke: om de gewenste differentiatie in buurten te realiseren bijvoorbeeld. En om met verkoop ook middengroepen te bedienen. Gemeenten als Hilversum en Huizen willen liever dat wij als corporatie stoppen met de verkoop van sociale huurwoningen. Het beschikbaar stellen van de door de Alliantie gewenste nieuwbouwlocaties is dan minder nodig zodat men andere ruimteclaims kan honoreren. Mogelijk speelt hierin mee dat gemeenten met de gronduitgifte van marktoningen meer kunnen verdienen, maar de politieke kleur van gemeenteraden speelt zeker mee. Andere twistpunten gaan over de afweging verdichten om meer aanbod van woningen te realiseren of behoud van openbaar groen. Ook parkeren is vaak een punt waarop we verschillen van inzicht; gemeenten hebben bij nieuwbouw geregeld meer wensen op dit gebied (ondergronds parkeren bijvoorbeeld en een hogere parkeernorm) dan de corporatie vanwege de doelgroep noodzakelijk of financieel verantwoord acht.

Ook bij andere corporaties kent men voorbeelden waarbij gemeente en corporatie verschillen in ideeën over de gewenste portefeuillestrategie. Pim Hogenboom, manager strategie van woningcorporatie **Eigen Haard** vertelt over de situatie in Amstelveen. Over de basis – de woningmarktanalyse – zijn de partijen het eens; op zich zijn er voldoende sociale huurwoningen in Amstelveen voor de doelgroep. Maar Eigen Haard is van mening dat de schaarste die er toch is door o.a. "scheefwonen", aangepakt moet worden met nieuwbouw in de sociale huur. Dit ook vanuit de wens om gemengde wijken te realiseren. Gemeente Amstelveen, met een VVD-college, ziet daar weinig heil in en vindt dat de corporatie best een deel van het bezit kan liberaliseren en verkopen. De huurders die ook aan tafel zitten zijn meer 'op de hand van' de corporatie. De prestatieafspraken moeten met de drie partijen samen gemaakt.

In Delft is er verschil van inzicht tussen gemeente en corporatie over de gewenste omvang van de sociale huurvoorraad, vertelt Maarten Vos, manager strategie en innovatie bij **Vidomes**. Gemeente Delft heeft in haar woonvisie opgenomen dat de sociale voorraad moet afnemen en verwijst hierbij naar een door een extern bureau uitgevoerde marktanalyses. Vidomes onderschrijft deze marktanalyse niet en ziet een groeiende vraag naar betaalbare huurwoningen. De omvang van de betaalbare voorraad daalt ondertussen gestaag als je het voorraadbeleid van de corporaties optelt. Vidomes wil daarom haar betaalbare voorraad op peil houden.

#### *Bijzondere positie grote corporaties*

Een andere bijzonderheid van de Alliantie is dat we opereren in een werkgebied met 14 gemeenten in vier deelregio's (Amsterdam, Almere, Gooi en Vechtstreek, regio Amersfoort) waarin we onze maatschappelijke verantwoordelijkheid willen nemen. Het hierboven geschetste "spel" tussen gemeente, corporatie en huurdersorganisatie wordt in elke gemeente gespeeld.

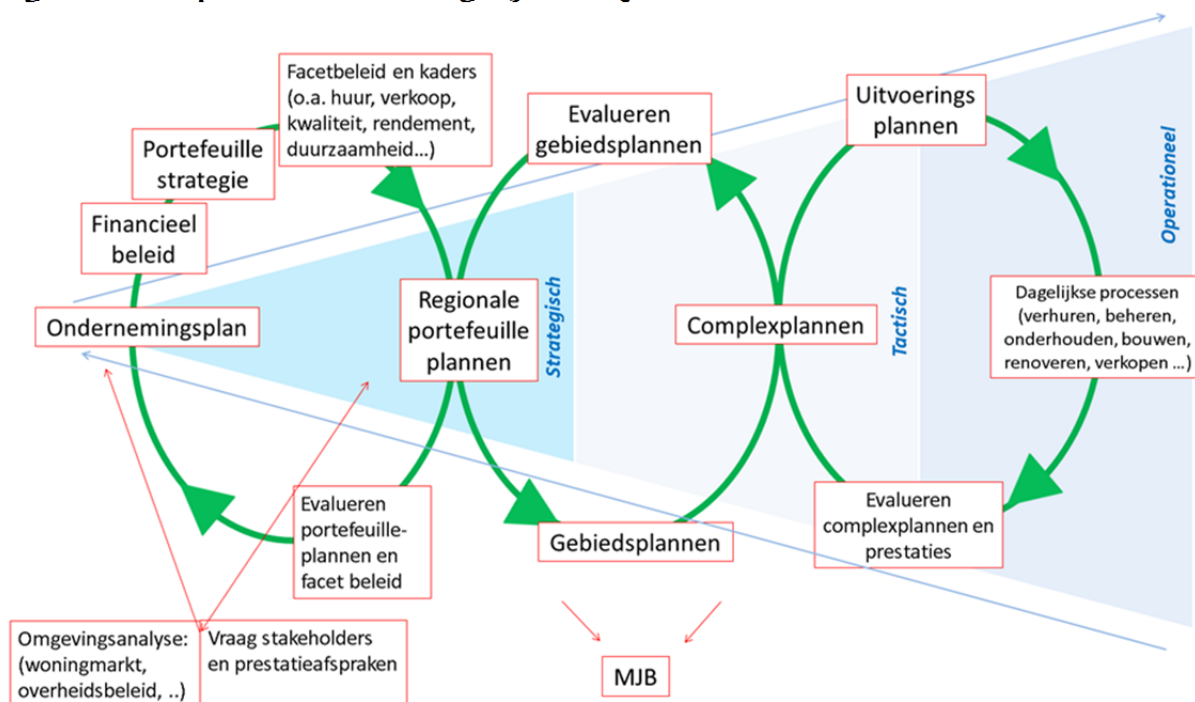
Voor de Alliantie is het de uitdaging om haar ambities en investeringskracht in te zetten op de plek waar zij dat het meest noodzakelijk vindt, dat in goed overleg met de betrokken huurdersorganisaties te doen én recht te doen aan de volkshuisvestelijke opgaven in de gemeenten. We hebben het over een optimaliseringsvraagstuk in optima forma:

- Optimalisering van de inzet van onze middelen op de strategische doelstellingen van de Alliantie (beschikbaarheid, betaalbaarheid, duurzaamheid);
- Optimalisering van de inzet van onze middelen over de verschillende gemeenten in ons werkgebied;
- Optimalisering van de inzet van onze middelen binnen elke gemeente, rekening houdend met de visie van gemeente, huurdersorganisaties en andere belanghouders (zoals zorginstellingen).

Dat lijkt welhaast een onmogelijke opgave. Toch is dit de praktijk waarin we opereren. Binnen zo'n context is het niet handig om een harde wensportefeuille vast te stellen voor een periode van tien jaar. Het is veel verstandiger om op basis van een wensrichting per strategische doelstelling en per regio/gemeente de inzet te bepalen en jaarlijks te toetsen of die nog deugt of bijgesteld moet en kán worden. Dat geeft ruimte voor onvoorziene ontwikkelingen, politieke dynamiek, nieuwe technologische inzichten (bijv. op het gebied van energie en duurzaamheid), etc. Het geeft de noodzakelijke bewegingsruimte om voortdurend op nieuwe situaties in te spelen en optimaal bij te dragen aan de gewenste beweging.

In figuur 3 geven we de portefeuillestuuringscyclus bij de Alliantie weer in een vorm die gebaseerd is op de beleidsbaan van Rigo. De structuur van de Alliantie maakt, dat we er een dubbelebaan van hebben gemaakt. Daarin komt tot uitdrukking, dat de Alliantiebrede strategische uitgangspunten goed moeten worden doorvertaald naar de verschillende regio's/gemeenten waarin de Alliantie actief is. Daarbij is een goede omgevingsanalyse en het aan de voorkant betrekken van de stakeholders - zowel Alliantiebreed als regionaal/lokaal - van wezenlijk belang om voldoende draagvlak te verkrijgen voor het realiseren van de portefeuillestrategie in de wijken, buurten en complexen.

**Figuur 3 De portefeuillestuuringscyclus bij de Alliantie**



## Conclusies

Portefeuillesturing is van wezenlijk belang voor een corporatie om vanuit een langere-termijnvisie verantwoorde vastgoedbeslissingen te kunnen nemen. Die langere-termijnvisie is eigenlijk te vergelijken met de woonvisie van de gemeente: voor de corporatie vormen beide het kader waarbinnen jaarlijks het bod wordt uitgebracht en prestatieafspraken worden gemaakt. Het is goed en verstandig om een eigen visie te hebben als corporatie. Dat voorkomt dat de organisatie met allerlei politieke winden meewaait en ad hoc beleid voert. Maar dagelijkse hectiek en politieke dynamiek vormen wel een reëel gegeven waar corporaties goed mee moeten kunnen omgaan. Een wensportefeuille vastleggen voor tien jaar? Het kan op papier wel, maar veel realiteitsgehalte heeft het niet. Wat wél erg verstandig is, is een wensrichting bepalen voor de komende tien jaar op basis van een goede omgevingsanalyse en de relevante stakeholders daar bij te betrekken. Dat geeft intern richting en houvast aan de medewerkers van de corporatie en vormt een goede basis voor het succesvol doorlopen van het traject om te komen tot prestatieafspraken.

## Literatuur

Claessens F. (2013) **Portefeuillesturing bij woningcorporaties**, Ortec Finance.

Conijn, J. en A. Verkoeijen (2016) **Visie vastgoedsturing en assetmanagement – position paper**, Ortec Finance.

Handreiking Prestatieafspraken - herziene versie (2016) gezamenlijke uitgave van Aedes, Woonbond, VNG en ministerie van BZK.

Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (2015).

Kamerbrief over prioriteiten volkshuisvesting (22-6-2015) – brief van minister S. Blok aan de Tweede Kamer. Kamerstukken 2015-0000301642.

Os, P. van (2013) **Mensen, stenen, geld 2.0 – Het beleidsproces bij woningcorporaties**, Rigo Research en Advies BV.

Regeerakkoord VVD – PvdA (2012) **Bruggen slaan**.