

Woningcorporaties: eigendom geen voorwaarde voor bestaansrecht

door Vincent Gruis

Mijn intreerede op 3 februari 2012 als hoogleraar Housing Management aan de TU Delft ging over de positie van woningcorporaties op basis van het werk van managementgoeroe Peter Drucker. Dit artikel is een korte samenvatting waarin ik de theorie verbind aan actuele discussies over woningcorporaties.

“Ze zullen nóg maatschappelijker en nóg ondernemender moeten worden.”

Er is een doorlopend debat over de toekomst van woningcorporaties. Het vuur onder dit debat wordt met enige regelmaat aangewakkerd door incidenten bij corporaties, waaronder fraudegevallen, verliezen bij projectontwikkeling en hoge salarissen van bestuurders. Op dit moment is het vooral de situatie bij Vestia die leidt tot kritiek op het functioneren van woningcorporaties. Als een van de fundamentele problemen wordt door sommigen gezien dat corporaties niet expliciet van de staat, van aandeelhouders of van gemeenschappen (verenigingen) zijn. Hierdoor zou een disciplinerende werking ontbreken en ontstaan ook vragen over de legitimatie van de activiteiten van corporaties. Daarbij is er ook continu discussie over de taak van corporaties: waarvoor zijn ze nu wel of niet op aarde?

Kritisch jegens instituties

Dat er kritische vragen worden gesteld over woningcorporaties is niet vreemd. En dan doel ik niet alleen op de wanprestaties van sommige corporaties die de directe aanleiding vormen voor deze vragen, maar ook op de onderliggende kritische houding in de maatschappij ten opzichte van instituties. Dit hangt samen met de ontwikkeling die Drucker beschrijft in zijn essaybundel *De Werkbare Maatschappij* van een maatschappij waarin de overheid centraal staat (de zogenaamde verzorgingsstaat), naar een maatschappij waarin taken steeds meer worden vervuld door instituties. Deze ontwikkeling betekent dat er niet alleen kritische vragen worden gesteld over het functioneren van overheden, maar ook over het functioneren van instituties zoals woningcorporaties. Drucker stelt dat de maatschappij zich ontwikkeld heeft in de richting van wat hij ‘het nieuwe pluralisme’ noemt, versimpeld samen te vatten als een samenleving van organisaties. De organi-

saties van dit nieuwe pluralisme zijn volgens hem instituties met een enkelvoudig doel. De organisaties ontleen hun status en bestaansrecht aan de vervulling van dat doel en de prestatiecapaciteit die ze hebben is volgens Drucker aan hun specialisatie te danken. Volgens deze logica kunnen we tot de conclusie komen dat corporaties zich meer moeten focussen op hun kerntaak. Dat zou de effectiviteit ten goede komen want, zoals Drucker stelt: “De wet van organisatie is concentratie”, waarmee hij in feite zegt: je kunt niet overal goed in zijn en om ergens goed in te zijn moet je

Vincent Gruis



focussen. En hij stelt het nog sterker vanuit maatschappelijke legitimiteit: “We moeten erop staan dat instituties en het management zich bepalen tot de specifieke taken wier uitvoering hun bestaan en macht rechtvaardigt. Alles wat verder gaat, is machtmisbruik.”

Paradox

De huidige trend in de sector, waarin corporaties door de bank genomen zeggen zich meer te richten op hun kerntaken, past wonderwel bij de theorie van Drucker. Toch is dit te kort door de bocht. Hoewel bij sommige corporaties zeker dingen gebeurd zijn die als machtmisbruik kunnen worden veroordeeld, zal de maatschappij het niet accepteren als corporaties zich strikt zouden beperken tot bijvoorbeeld het verhuren van hun woningen aan mensen met lagere inkomens en zich niet meer druk maken over zaken als leefbaarheid of huisvesting van (lagere) middeninkomens. Deze paradox is ook aanwezig in het werk van Drucker zelf, die elders vaststelt dat een te strikte focus in de huidige maatschappij niet wordt geaccepteerd: “De specialistische instituties zijn steeds meer drager geworden van een sociaal doel, sociale waarden en sociale effectiviteit. Daarom zijn ze ook steeds politiek geworden. Ze kunnen zichzelf niet meer uitsluitend rechtvaardigen op grond van hun bijdrage op het ene specifieke terrein. Ze moeten zich nu ook rechtvaardigen voor hun impact op de samenleving als geheel.” We hebben dit overduidelijk gezien bij de ontwikkeling van woningcorporaties. Sinds hun verzelfstandiging zijn hun doelstellingen niet alleen op eigen initiatief verbreed, maar is deze verbreding ook verankerd in de regelgeving, door toevoeging van de prestatievelen ‘leefbaarheid’ en ‘wonen en zorg’. Een woningcorporatie zal de focus op een kerntaak dus op efficiënte wijze moeten combineren met een bredere blik en discussies over de taakafbakening zullen nooit voor eens en voor altijd, noch met een fileermes, beslecht kunnen worden.

Eigendom geen voorwaarde

De doelstellingen van corporaties verschillen in zekere mate, omdat corporaties zelf verschillen en, vooral, omdat ze in verschillende omgevingen werken. Beschouwingen van ‘de’ doelen van ‘de’ woningcorporatie hebben dan ook per definitie een zekere mate van abstractie in zich. De doelen zullen wel in de maatschappij legitimiteit moeten vinden. De wijze waarop corporaties en hun doelen en prestaties worden gelegitimeerd, staat ook al sinds hun verzelfstandiging ter discussie. Als probleem wordt gezien dat niemand buiten de corporatie zelf de doelen die ze adopteren kan goedkeuren en dat niemand hen ter verantwoording kan roepen als ze onderpresteren. Als oplossing hiervoor wordt voorgesteld om corporaties onder strakkere regie van de staat te stellen, of juist door te laten steken naar de markt, zodat ze verantwoording af kunnen leggen aan aandeelhouders, of in eigendom te geven van gemeenschappen of individuen, zoals nu voor een deel gebeurt met de invoering van het kooprecht. Kijkend door de bril van Drucker wordt ‘eigendom’ echter te veel gelijkgesteld aan ‘legitimiteit’. Uiteraard kan eigendom legitimiteit verschaffen of vergroten, maar de essentie van Druckers boodschap is dat de functie die corporaties vervullen legitiem moet zijn en dat is deze in principe zolang de daaraan verbonden diensten door de maatschappij worden afgenomen. Eigendom is geen exclusieve voorwaarde voor legitimiteit, noch voor presteren. Verandering van de eigendomsituatie zal daarom ook geen oplossing betekenen

voor de zoektocht naar functie en legitimiteit. Sterker nog, eigendom kan ook belemmerend werken op presteren. Het kan bijvoorbeeld leiden tot een focus op het kortetermijnbelang van aandeelhouders of huidige bewoners. Het nemen van onverantwoorde risico's en fraude is uiteraard *not done*, maar eigendom geeft geen garantie dat dit niet gebeurt. Er zijn voorbeelden te over van bedrijven met aandeelhouders en overheidslichamen waar dit ook het geval is. En vanuit de maatschappelijke doelen moeten corporaties soms juist extra risico's accepteren. Zo moeten corporaties hun woningen juist ‘risicozoekend’ toewijzen door een laag inkomen als voorwaarde te hanteren bij woningverhuur.

Kooprecht

Tot nu toe is ook niet zozeer getornd aan de functie van corporaties, maar aan de wijze waarop zij deze functie vervullen. Hiervoor zijn sinds de verzelfstandiging een aantal correcties aangebracht, waarvan de belangrijkste wellicht de invoering van de Europese richtlijn is. Wat deze op langere termijn gaat brengen, is moeilijk te voorspellen. Enerzijds verschaft de splitsing in sociale en commerciële activiteiten legitimiteit aan corporaties om ook bezig te blijven met commerciële activiteiten. Anderzijds kan de splitsing de eerste stap zijn in de richting van het beperken van de hoofdfunctie van corporaties tot het huisvesten van de onderkant van de markt. Dit gebeurt wanneer het commerciële deel uiteindelijk wordt ondergebracht in beleggingsfondsen. Volkshuisvesters zien veel bedreigingen in een dergelijke residualisering; ik denk dat corporaties er goed aan doen ook in het zogenaamde commerciële deelbedrijf de hoofdfunctie van de corporatie in de gaten te houden. Ten eerste vanuit de logica van Drucker die stelt dat doelconvergentie nodig is voor optimaal presteren van een instituut. Ten tweede vanuit de legitimiteit – de maatschappij zal ongebreidelde vermogensgroei ook niet accepteren van een commercieel deelbedrijf binnen een sociaal instituut. Uitverkoop van commercieel woningbezit is op korte termijn misschien een

**‘Strikte focus op kerntaken
is niet acceptabel voor
de maatschappij’**

aantrekkelijke optie, maar kan op langere termijn grote problemen opleveren, zowel voor de financiële duurzaamheid van het hele bedrijf, als voor noodzakelijke herinvesteringen op termijn. Het rendement uit het commerciële bezit kan beter verbonden blijven aan de hoofdfunctie. Invoering van het kooprecht is in die zin misschien tóch een beetje een *blessing in disguise*. Overname van dit ‘recht’ zal voor veel beleggers niet aantrekkelijk zijn. Voor corporaties zelf blijft in de tussentijd de opgave bestaan om prestaties te optimaliseren, hierover te communiceren met de maatschappij en valkuilen als slecht *treasury* beleid, risicovolle vastgoedontwikkeling en fraude te vermijden. Ze zullen dus nóg maatschappelijker en nóg ondernemender moeten worden. ◀◀