

ROLVERWARRING IN DE VOLKSHUISVESTING

Corporaties zijn hybride organisaties die publiek en privaat verenigen¹. De mate van publiek of privaat werken door corporaties kent een slingerbeweging die na de brutering in de jaren negentig doorsloeg naar teveel vrijheid. Met de nieuwe Woningwet wordt een herstelbeweging gemaakt, die zoals het cliché wil, te ver doorslaat naar het publieke domein. De gevolgen worden nu al zichtbaar in de dagelijkse praktijk.



Rotterdam Zuid.
Foto: Evamarie Smit

DOOR BERT WIJBENGA VAN NIEUWENHUIZEN, MARTINE VAN SPRUNDEL EN JAN-WILLEM VERHEIJ, WOONBRON

De nieuwe regelgeving trekt de heilige drie-eenheid van taken, bevoegdheden, en verantwoordelijkheden tussen partijen in de volkshuisvesting uit het lood. De taken van een corporatie beschrijven wat zij doet. De bevoegdheid betreft het recht om die taak uit te voeren. De verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording draaien om de legitimering van de uitoefening van de taak en de wijze waarop van de bevoegd-

heid gebruik is gemaakt. Idealiter zijn deze zaken in één hand. In de parlementaire enquête naar de IRT-affaire stelde Tweede Kamerlid Van Traa deze noodzaak al vast: "Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording af te leggen."

Er worden bevoegdheden naar gemeenten gedecentraliseerd en er liggen taken bij corporaties. Tegelijk blijven belangrijke bevoegdheden in handen van de minister.

Corporaties moeten als uitvoerder van de taken regelmatig verantwoording afleggen, zonder dat ze de bevoegdheid hebben. Hierdoor kunnen zij hun rol, als krachtige hybride speler die synergie realiseert tussen het publieke en private domein, niet goed waarmaken.

Een oplossing kan zijn om in het continuüm van publiek en privaat te bewegen naar de uitersten: hetzij 100% markt, hetzij gemeentelijk woningbedrijf. Biedt dit soelaas? Ons pleidooi is dat het hybride stelsel het geëigende model blijft voor de opgave, mits de balans tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hersteld wordt. Tot die tijd is scherp bestuurlijk jongleren nodig.

AANSTURING VAN HYBRIDE ORGANISATIES

Hybride organisaties kennen al lang fervente voor- en tegenstanders². Volgens voorstanders als In 't Veld, Kickert en Van Bijsterveld vormen zij de gulden middenweg tussen overheid en markt, omdat sprake is van zakelijkheid en klantgedrevenheid. Tegelijk is er meer dan alleen gerichtheid op financiële resultaten en aandeelhouderswaarde, er worden maatschappelijke resultaten nagestreefd. Dat is hybriditeit als motor voor innovatie en als wezenskenmerk van de Nederlandse bestuurstraditie. Tegenstanders vrezen concurrentievervalsing, taakverwaarlozing, gecorrumpeerde publieke waarden en opportunistisch gedrag. In de woningwetswijziging zijn corporaties flink opgeschoven naar het publieke domein. Dit is logisch in het licht van de parlementaire enquête en pijnlijke dossiers die daarin figureerden. De politiek heeft dan moeite om het hybride karakter als kracht te zien en grijpt naar zeer gedetailleerd controle-instrumentarium (zie o.a. In 't Veld³). Spraken we enkele jaren geleden vooral over 'maatschappelijke agendering' of 'maatschappelijke responsiviteit', in het regeerakkoord van 2012 stond voor het eerst de term 'directe aansturing' van corporaties door gemeenten. Dit gaf zowel juichende reacties als gefronste wenkbrauwen. Directe aansturing impliceert bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en daarmee aansprakelijkheid voor het financiële resultaat. De financiële huishouding van de corporaties wordt dan onderdeel van de gemeentebegroting en daarmee zijn ze in feite een gemeentelijke woningbedrijven. Uiteindelijk kwam een mildere vorm van gemeentelijke sturing in de Woningwet terecht, maar de discussie blijft. Wordt de heilige drie-eenheid van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de nieuwe Woningwet geweld aangedaan?

Door deels tegenstrijdige opdrachten van Rijk en gemeenten aan corporaties, ontstaat een verantwoordingsprobleem

WAAR GAAT HET MIS?

De nieuwe Woningwet draait om de scherpere begrenzing van het werkdomein en het afschermen van marktrisico's. Corporaties moeten zich concentreren op het marktfalen waarvoor ze opgericht zijn; betaalbare woningen voor huurders die het financieel of anderszins niet zelfstandig redden. Deze bedoeling van de nieuwe Woningwet onderschrijven we volledig.

Deze smallere taak vereist passende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. En daar gaat het mis. De overheid schrijft met de wet niet alleen de taak van corporaties voor, maar bemoeit zich ook intensief met de uitvoering en claimt daarmee een belangrijk deel van de bevoegdheid. Daarbij ontstaat een diffuus beeld doordat zowel Rijksoverheid als gemeenten een stuk van die bevoegdheid hebben, maar niet noodzakelijkerwijs dezelfde doelen nastreven. Door de hoeveelheid van - deels tegenstrijdige - opdrachten die Rijk en gemeenten vanuit hun bevoegdheden aan de corporaties geven, ontstaat ook een verantwoordingsprobleem: wie gaat het uitleggen als het niet goed gaat?

Bij de betaalbaarheidsvraagstukken is de rolverwarring het meest duidelijk. De minister stelt tegenover 1,7 miljard euro Verhuurderheffing een aanmerkelijke huurverhoging in het vooruitzicht, die de corporaties vervolgens veel maatschappelijke kritiek oplevert. Huurders krijgen de morele support van de minister die stelt dat de huren verhoogd *mogen*, maar niet *moeten* worden. De minister bepaalt echter de kaders van het huurverhogingsbeleid en daar ligt dan ook de verantwoordelijkheid. Dit impliceert dat niet corporaties, maar de minister aan huurders verantwoording af moet leggen over de huurverhoging.

Politiek wordt er geroepen om forse investeringen in de verduurzaming van woningen. Ook in de gemeenteraden in ons werkgebied zijn moties aangenomen om 'de corporatie opdracht te geven sneller te verduurzamen'. Er worden echter geen middelen meegegeven. De 'beleggersrol' van corporaties zoekt naar sluitende businesscases om langdurig en grootschalig te verduurzamen. Door het Nader Voorschrift en de Passendheidstoets stranden veel van deze businesscases weer. Investerings kunnen niet of nauwelijks meer worden terugverdiend. Als de verduurzaming vervolgens achterblijft, mag de corporatie zich publiekelijk verantwoorden voor de tegenvallende prestaties. Maar politici hoeven geen verantwoording af te leggen over hun onrealistische wensen en regelgeving.

Voor Rotterdam-Zuid hebben corporaties in de Woningwet extra ruimte om onrendabel te investeren. Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid en de gemeente Rotterdam vragen woningcorporatie Woonbron particuliere woningen op te kopen en te vervangen door duurdere koop- en huurwoningen. De middelen daartoe ontbreken bij de corporaties, en het is niet uit te leggen aan de huurders die dat dan betalen. De gemeente wijst naar de corporaties als er geen geld beschikbaar komt voor dit programma. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid afgeschoven. De corporaties zijn in recente prestatieafspraken akkoord gegaan met een beperkte financiële inzet om particuliere VvE's te ondersteunen. Dit levert meteen een brief van de Autoriteit Woningcorporaties op en Kamervragen met dezelfde strekking: 'Waarom besteden corporaties geld van huurders aan particuliere eigenaren?' De opvattingen van de lokale en landelijke politiek over de rol van de corporatie staan hier dus lijnrecht tegenover elkaar.

Ook op andere plekken zien we de politieke reflex tot het treden in uitvoeringsbevoegdheden. Recent stelde Kamerlid Karabulut gedetailleerde vragen over de - in haar ogen ongewenste - verkoop van 36 sociale huurwoningen. Conform de regels en met instemming van de gemeente worden deze woningen overgedragen aan een belegger. Na deze vragen mag de corporatie zich verantwoorden, mét imagoschade.

Deden corporaties niet eerder te veel wat ministers en wethouders wilden?

TERUGKEER GEMEENTELIJK WONINGBEDRIJF?

Wat als we de drie-eenheid weer in evenwicht brengen door te schuiven naar markt dan wel overheid? Met gemeentelijke woningbedrijven is ruime ervaring. In de jaren negentig zijn de meesten geprivatiseerd. Erop terugkijkend deden zij het in het dagelijks beheer en onderhoud niet beter dan private corporaties. Integendeel, aldus voormalig Kamerlid en nu wethouder Paulus Jansen: "Vrijwel overal was het bezit van de gemeentelijke woningbedrijven relatief van matige kwaliteit, net als het beheer en onderhoud. Ik heb sinds 1974 enkele honderden onderzoeken gedaan voor huurdersorganisaties die een probleem hadden met hun verhuurder. Dat was (te) vaak een gemeentelijk woningbedrijf^{4,5}."



De ss Rotterdam is met grote instemming en zelfs op aandringen van de gemeente door Woonbron gekocht. Foto: Gilbert Sopakuwa

Het gemeentelijk woningbedrijf garandeert dat de lokale politiek de agenda van de corporaties bepaalt. Maar was het ontbreken daarvan de oorzaak van ons dwalen? Deden corporaties niet eerder te veel wat ministers en wethouders wilden? De ss Rotterdam is met grote instemming en zelfs op aandringen van de gemeente door Woonbron gekocht. En de prachtwijkprogramma's waarbij corporaties sociaaleconomische programma's optuigden, werden warm verwelkomd. Gemeenten geven zich onvoldoende rekenschap van het benodigde langetermijnrendement van sociale huurwoningen. Zo gaan er in Delft stemmen op om woongebouwen uit de jaren 70 en 80 te slopen uit oogpunt van leefbaarheid en stedenbouw. Vanuit het vastgoedbeleggersperspectief van een corporatie zal een dergelijke kapitaalvernietiging niet snel gebeuren. Juist door die combinatie binnen de hybride organisatie wordt het maatschappelijk kapitaal beschermd.

OVERLATEN AAN DE MARKT⁹?

Het andere uiterste is om de volkshuisvestingstaken aan de markt te laten. Er zijn twee varianten denkbaar.

1. Geen objectsubsidiering meer; alleen huishoudens ontvangen subsidie. De markt bepaalt de huurprijs.
2. De sociale activiteiten worden aanbesteed aan de marktpartij die het beste bod neerlegt. Er zijn geen toegelaten instellingen meer.

In 'Vooruit naar de kern' worden vijf bedoelingen van corporaties geschetst: fatsoenlijk, betaalbaar en persoonlijk wonen, geen segregatie/stigma en geen uitsluiting. Kan een marktsetting dit garanderen of krijgt winstmaximalisatie de overhand? In een ontspannen markt corrigeert de markt veel. In een gespannen markt, zoals de Noordvleugel, ontbreekt de prikkel om een eerlijke prijskwaliteitsverhouding te bieden en toegankelijkheid te waarborgen. Fatsoenlijk en betaalbaar wonen en segregatie lopen dan gevaar.

In een deel van de particuliere goedkope huurvoorraad zien we problemen vanwege illegale praktijken en slecht onderhoud. Hier staat fatsoenlijk wonen onder druk. Er is ook een goedkoop privaat segment van goede kwaliteit maar hier wordt meer geselecteerd aan de poort dan op leeftijd en inkomen.

Met het tweede scenario kunnen hierover afspraken worden gemaakt in de aanbesteding. Echter, vastgoed is niet flexibel omdat het bezit gekoppeld is aan de taak. Dan moeten eerst het eigendom en het beheer van elkaar gescheiden worden zoals bij de energiebedrijven. Vervolgens kun je de sociale beheertaak aanbesteden, bijvoorbeeld voor een wijk voor een langere periode. Wie biedt er op de zwakke wijken waar huurderiving en sociale inspanning voor een laag rendement zorgen? Dat moet weer gecompenseerd worden in een gedifferentieerd vergoedingstelsel. Om de markt zijn werk te laten doen is een gedetailleerd en sterk gejuridiseerd

afsprakenstelsel nodig, waarbij de overheid als marktmeester bepaalt. Het is zeer de vraag of dan nog sprake is van een privaat domein en marktwerking. Beide scenario's lijken vooralsnog vooral academisch.

De balans tussen publiek en privaat in het woondomein moet zorgvuldiger

HOE DAN WEL?

De huidige beweging naar meer publieke invloed verlamt de hybride organisatie. Vastgoedinvesteringen zijn de afgelopen tijd teruggetrokken of in de parkeerstand gezet, omdat de inkomstenkant sterk werd beïnvloed door overheidsmaatregelen als de Verhuurderheffing, Nader voorschrift, Passendheidstoets en onduidelijkheid over de STEP-subsidie⁸. Steeds weer worden de effecten doorgerekend en beleid aangepast. Corporaties besteden honderden manuren aan alleen al het begrijpen van de nieuwe regels. Terwijl juist meer efficiency nodig is om met minder geld goede volkshuisvesting te behouden.

De balans tussen publiek en privaat in het woondomein moet zorgvuldiger. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten weer logisch gegroepeerd zijn, anders wordt de taak van corporaties en het vertrouwen daarin stelselmatig ondermijnd. Een aantal voorbeelden van een betere balans zijn:

1. Betaalbaarheid

De minister moet kunnen oordelen of corporaties voldoen aan de kerntaak betaalbaarheid. Daarvoor moet eerst de oneigenlijke koppeling tussen het huurbeleid en de Verhuurderheffing worden stopgezet. Vervolgens zijn er twee mogelijke smaken: of de minister schrijft de jaarlijkse huurverhoging zonder speelruimte voor en verantwoordt zich daarover naar de samenleving. De landelijke huurdersorganisaties doen daarover zaken met de minister. Of de minister beoordeelt alleen de betaalbaarheidsresultaten van de corporatie en de gemeenten adviseren de minister bij dat oordeel. De corporatie verantwoordt zich over de wijze waarop zij haar taak en bevoegdheid heeft ingevuld.

2. Gereguleerde vraagdruk gemeenten binnen de Rijksagenda

De taken van corporaties hebben een langetermijnkarakter in vergelijking met de opdracht van gemeentebestuurders. De jaarlijkse prestatieafspraken leggen teveel werkdruk op beide partijen. Veel energie gaat naar ad hoc vraagstukken. Minister Blok is helder over de vier prioriteiten voor de volkshuisvesting⁹ (voldoende betaalbare sociale huurwoningen, verduurzaming, langer zelfstandig wonen van ouderen en gehandicapten en huisvesting van bijzondere doelgroepen). Daarmee zet hij, zoals van de minister verwacht mag worden, de agenda voor de middellange termijn. Daarom pleiten wij voor een jaarlijkse verantwoording van corporaties aan de minister, voorzien van een oordeel van de gemeente over de bijdrage die is geleverd aan de gemeentelijke opgave op deze prioriteiten. Er vindt dan geen rituele dans plaats rondom een bod en wederzijdse afspraken op talloze onderwerpen, waarbij de gemeente moet oordelen of de corporatie naar vermogen presteert op het gemeentelijke verlanglijstje. Gemeenten worstelen vaak met inzicht in de financiële situatie van corporaties. Dit vergroot het risico op onverantwoorde aanspraken maar ook op onderpresteren. Laat dit financiële oordeel bij de landelijke toezichthouders liggen in plaats van bij honderden gemeenten die er niet op toegerust zijn. De bevoegdheden blijven bij de corporatiebestuurder. En die vertrekt ook bij een negatief oordeel van de minister.

3. Zuivere rol huurders als consument

De rol van de huurders is verzwaaard in de recente regelgeving. Huurders hadden al een sterke rechts- en overlegpositie. De rolopvatting van de huurdersorganisatie in de Woningwet is doorgeschoten op grond van onrealistische verwachtingen over tijd, kennis en de wil die huurders hebben om mee te sturen. De vraag is of dat in het belang is van de huurders. Hoe kan een huurdersorganisatie bij prestatieafspraken een gelijkwaardige partij zijn die meeondertekent, of beoordelen of een fusie wel of niet in het belang is van toekomstige huurders? Dat betekent een professionaliseringsslag waarvan vooral adviseurs profiteren. Daarmee krijgen ze bevoegdheden voor een taak die ze niet hebben. En de verantwoordelijkheid blijft bij de corporatie liggen. Wij bepleiten dat huurders weer de focus mogen leggen op hun eigenbelang, zowel individueel als collectief.

4. Sector aan zet

Wie vraagt om meer vertrouwen en vrijheid, moet dat ook verdienen. Wij hebben het nadeel van de twijfel. Waarom is er een Verhuurderheffing nodig om efficiency van corporaties te verbeteren? Waarom is er een Passendheidstoets nodig om te zorgen dat we gaan sturen op het huurtoeslagbudget? De sector moet ophouden opportunistisch gedrag te vertonen en de mazen in de regelgeving te zoeken. Anders daagt zij de regelreflex van de overheid uit. Op korte termijn zal de regelgeving niet veranderen. Corporaties kunnen de slinger zelf in beweging zetten door te presteren en te verantwoorden. Naast actief laten zien dat we de goede dingen doen, betekent het ook duidelijk nee zeggen tegen activiteiten waar rolverwarring aan de orde is. De verantwoordelijkheid voor de opgave in Rotterdam-Zuid moet bijvoorbeeld eerst tussen Rijk en gemeente beslecht worden. Misschien staat de constructieve houding van de corporaties om bij te dragen aan een oplossing daadkracht van anderen hier juist in de weg. De bestuurder die zich hiervan bewust is, laat naïviteit en slachtofferchap achter zich en bewandelt twee wegen. Enerzijds is dat het agenderen van de systeemfout, en dus de onmogelijkheid om de gestelde verwachtingen waar te maken bij bestuurders en politici van gemeente en Rijk. Anderzijds is dat het volgen van een assertieve mediastrategie en diplomatie om een volwaardig speler te zijn in het onverklikkelijke politieke- en mediageweld over het presteren van corporaties.

De bestuursstijl van de afgelopen jaren verdient dus aanpassing, anders komen we niet verder.

Tabel 1 Bestuurlijk jongleren in tijden van rolverwarring

Van:	Naar:
Ondernemer	Rentmeester
Dominante zelfstandige	Diplomatieke netwerkspeler
Verantwoordelijkheid nemend	Verantwoordelijkheid delend
Alleen het resultaat telt	Transparantie over inspanningen
Expansiedrift	Rolvastheid

Dat zal niet altijd een *walk in the park* opleveren, maar het zal ons wel de beste kans geven om onze maatschappelijke legitimatie te heroveren en versterken.

Noten

1. Brandsen, T. en Karré, P. M., Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse Bestuurskunde, Tijdschrift Bestuurswetenschappen, nr. 2, 2010
2. idem
3. In 't Veld, R. J., Sturingsrelaties en hun management, in: "Governance van uitvoeringsorganisaties, Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein Sandra van Thiel (redactie)
4. Paulus Jansen, www.paulusjansen.sp.nl, 5 maart 2013
5. Geert Dirkse, adviseur FGH bank in 'De glorieuze comeback van het gemeentelijk woningbedrijf?' 26-01-2015 en www.fooq.nl: "Niet alle gemeenten beschikken over de expertise die nodig is om complexe bouwprojecten te (her)ontwikkelen."
6. O.a. op basis van Aedes: 'Blue Sky Memo, over greenfields, de toekomst en bouwstenen voor een visie', december 2014
7. www.vooruitnaardekern.nl en essay Wijbenga, B., Rohde, W. Windhausen, D., 'Vooruit naar de kerntaak' (feb 2013)
8. STEP = Stimuleringsregeling Energie Prestatie Huursector.
9. Brief minister Blok aan de Tweede Kamer, 22 juni 2015, kenmerk 2015-0000301642

De verantwoordelijkheid voor de opgave in Rotterdam-Zuid moet eerst tussen Rijk en gemeente beslecht worden. Foto: Evamarjke Smit

