

## ONDERNEMERSCHAP IN DE CORPORATIESECTOR

## ONDERNEMERSCHAP IN DE CORPORATIESECTOR

Verslag Smal Beraad gehouden op 21 oktober 2004

Drs. J.W. Custers

## INHOUD

VERSLAG	4
AGENDA	12
DEELNEMERS	15
ENKELE GEGEVENS OVER HET FORUM VOOR STEDELIJKE VERNIEUWING	17
BESTUUR	21

VERSLAG

## CORPORATIESECTOR MOET AF VAN VRIJBLIJVENDHEID

*Overheden en woningcorporaties hebben onvoldoende en te vrijblijvend gedefinieerd wat ze van elkaar verwachten. Daarbij is er in de volkshuisvestingssector geen afrekencultuur en ontbreken effectieve sancties bij slechte prestaties. Inhoudelijk is er intussen geen duidelijke visie op de aard en het werkterrein van woningcorporaties. Dit concludeerde het Smal Beraad tijdens een bijeenkomst, die het Forum voor Stedelijke Vernieuwing hield over 'Ondernemerschap in de corporatiesector'. Aanleiding voor het beraad was de impasse die momenteel bestaat rond de aansturing van de woningcorporaties. De deelnemers noemden verschillende mogelijkheden om de impasse te doorbreken: de ene radicaal van aard (zoals de uitbesteding van de lokale volkshuisvestingsopgave via een tender), de andere voortbouwend op de bestaande ordening (maar met versterkt intern toezicht, benchmarks en duidelijker afspraken over wat van de corporaties wordt verwacht).*

### Patstelling met regentesk gedrag

'Misschien springt toch het eeuwenoude raffinement van de Nederlandse bestuursinstellingen het meest in het oog. Al die regeerlichamen droegen en dragen eerder het karakter van overlegorganen dan van daadkrachtige, besluitvaardige en onverbiddelijk opererende instituten. Na eindeloos uitstellen, vertragen en rekken, voor-, tussen-, wandelgang- en naoverleg, reeksen amendementen en voorlopige eindvoorstellen wordt een compromis in elkaar geknutseld dat op geen enkel van de ingediende voorstellen lijkt, maar toch net genoeg herkenningpunten bevat voor belangstellenden. Ondertussen ontstaat een langdurig schemergebied waarin niemand weet waaraan hij toe is, wat er wel of niet besloten is of zal worden en waar het eigenlijk allemaal ook alweer over ging. Dat wordt in stand gehouden met de instrumenten van voorlopig en officieel gedogen, want er is ook een zeer gewenste onduidelijkheid over de aan te spreken verantwoordelijkheden.'

Met dit citaat van de Volkskrant uit september 1999 opende Jan van der Moolen het Smal Beraad over 'Ondernemerschap in de corporatiesector'. Het citaat zegt volgens hem alles over de bestuurlijke verhoudingen in Nederland, die zich kenmerken door grote schemergebieden, onduidelijke verantwoordelijkheden en een grote behoefte aan gedoogbeleid. Ook de sector van de volkshuisvesting heeft er last van, met als gevolg dat de discussies hier veel meer gaan over de ordening tussen de verschillende partijen (vorm) dan over de sturing (inhoud). Het Rijk wil graag de investeringen en de procesvorming sturen, maar weet niet goed hoe en wat. Als alternatief ligt de nadruk sterk op het toezicht. Dat toezicht richt zich echter niet op doelmatigheid en doeltreffendheid, maar op financiën en taakverwaarlozing. Wat de corporaties precies moeten presteren, blijft onduidelijk.

Door de privatisering van woningcorporaties en de terugtrekkende beweging van de overheid lijkt de aloude *civic culture*, die onlosmakelijk verbonden was met de sociale woningbouw in Nederland, in toenemende mate te ontbreken. Een nieuwe term die steeds meer opgeld doet, is maatschappelijk ondernemen. Dit beperkt zich bij corporaties echter tot de fysieke component van het wonen. De sociale taak lijkt verloren te gaan. Tegelijkertijd wenst de centrale overheid geen actieve rol meer te spelen in de economische en sociale vernieuwing.

Door deze ontwikkelingen bevinden woningcorporaties en overheid zich volgens Van der Moolen nu in een patstelling. Er woedt een discussie over de *checks and balances*, waarbij beide partijen zich nogal regentesk gedragen, zonder veel aandacht voor wat de samenleving eigenlijk wil.

### Harry Potter ontdekt het geheim

Van der Moolen schetste een scherp beeld van hoe de volkshuisvesting er momenteel voor staat:

- terwijl de prestaties afnemen, wordt het taalgebruik bloemrijker en abstracter. Termen als 'grote beweging' zeggen echter niets;
- er is geen discussie over de inhoud van het maatschappelijk ondernemen en de prestaties die daarbij horen;
- er is een grote behoefte aan duidelijkheid over het werkgebied van woningcorporaties;

- corporaties hebben te weinig besef van hun reputatie als sociaal volkshuisvester. Zij moeten dit koesteren en veel meer als kwaliteit neerzetten;
- niemand weet wat maatschappelijk rendement is. Gekscherend voorspelde Van der Moolen dat de sector J.K. Rowling zal moeten benaderen om in de zevende aflevering van Harry Potter het geheim te ontrafelen;
- de corporaties zijn met te veel gemak uitgeroepen tot marktorganisaties. Waar zit die markt en als er sprake is van marktmechanismen, moet dan niet de positie van woonconsumenten veel sterker worden?;
- de overheid worstelt met een kennisachterstand en heeft grote moeite om tegelijkertijd te voldoen aan moderne eisen (een zakelijke opstelling als mederisicodrager) en klassieke eisen (de rechtsbescherming van individuele burgers);
- het mobiliseren van het maatschappelijk vermogen zou de eerste prioriteit moeten zijn van de sector. Het tegendeel is het geval;
- het is totaal onduidelijk hoe markt, concurrentie en toezicht moeten worden gecombineerd;
- de sector bepleit sinds 1993 zelfregulering. De overheid reageert hierop niet met effectief toezicht, maar met monitoring. Met de resultaten daarvan doet ze feitelijk niks;
- er is geen twijfel over het belang dat de corporatiesector en de overheid hebben bij investeringen in het wonen. De arrangementen die daarvoor zijn ingericht, leiden echter tot niks. De woningproductie blijft dalen;
- de discussies gaan vooral over wat corporaties wel en niet mogen. Deze zijn zeer bepalend voor het imago van en vertrouwen in de corporaties. Corporaties kunnen hun geloofwaardigheid vergroten door beter inzicht te geven in hun prestaties. Deze zijn nu te vaag en onduidelijk. Als corporaties zeggen 300 miljoen euro te hebben geïnvesteerd in leefbaarheid, zegt dat eigenlijk niks. Is dat zoveel en wat is leefbaarheid precies?;
- ook de overheid is niet geloofwaardig. Zij is niet helder over de voorwaarden waaronder gepresteerd moet worden. Ook het toezicht is niet helder genoeg;
- de discussies tussen overheid en corporaties gaan over de procesgang en zelden over de inhoud. Het ontbreekt aan het leiderschap dat de discussie meer richting kan geven.

Van der Moolen sloot af met een aantal stellingen en vragen:

- de hybriditeit van de volkshuisvestingssector, met elementen van zowel markt als overheid, is een gegeven;
- de woningmarkt moet beter als markt gaan functioneren. De kwaliteit moet omhoog en er moeten meer prijsvoordelen komen voor consumenten;
- corporaties zouden een breed taakveld moeten kunnen krijgen, mits maar duidelijk is welke prestaties van ze worden verwacht;
- het ondernemerschap van woningcorporaties biedt kansen;
- overheid en woningcorporaties voelen momenteel te weinig prikkels tot beter presteren;
- de inhoud van het beleid moet veel duidelijker worden;
- dat corporaties zich als (maatschappelijke) ondernemers gedragen, moet blijken uit de waardering door klanten, niet uit zelfevaluaties;
- de corporaties zijn juridisch van niemand, maar moeten het emotionele beeld zien op te roepen dat ze van de huurders zijn.

### **Corporaties zijn monopolisten**

De deelnemers aan het Smal Beraad erkenden dat de discussies in de sector momenteel te veel gaan over de speelruimte van woningcorporaties. Daarbij is niet het gebrek aan speelruimte het probleem, maar de wens deze te vergroten. Met het ontplooiën van nevenactiviteiten verschuiven de corporaties richting markt, en dat doet afbreuk aan wat je van hen als maatschappelijke organisatie kunt verwachten. Ook erkenden verschillende deelnemers de te grote vrijblijvendheid rond het leveren van prestaties. De maatschappij heeft niet goed georganiseerd dat de corporaties doen wat van hen wordt gevraagd. Evenmin wordt er effectief gekeken naar of de corporaties hun middelen wel adequaat besteden. De corporaties hebben daardoor een grote vrijheid en dat is in een sector met zo'n groot investeringspotentieel zonder meer een probleem.

De onduidelijke positionering van de woningcorporaties, zo stelde één deelnemer, komt voor een belangrijk deel voort uit hun monopoliepositie in het bouwen van goedkope woningen. Corporaties zitten daardoor in een “rare middenpositie zonder concurrenten, die op geen enkele manier noodzaakt tot bewegen”. Er zijn wel directeuren met een bredere visie dan alleen maar het bouwen van goedkope woningen, maar hun organisaties blijven hierin achter. Net als eerder bij de hogere onderwijsinstellingen en de sociale werkplaatsen gaat een sector aldus de markt op met meer verantwoordelijkheden, zonder dat de overheid daaraan duidelijke voorwaarden verbindt. Daarbij neemt de kwaliteit van het opdrachtgeverschap bij corporaties af, werd gesteld. De *civic culture* brokkelt af; de corporaties worden redelijk autistische organisaties, met weinig bruisende contacten. Waarom nemen ze bijvoorbeeld zo weinig initiatief om het naar de gemeenten gedecentraliseerde beheer van schoolgebouwen over te nemen?

Geen wonder dat het ongenoegen over de sector bij huurders en bestuurders toeneemt. En dat er een toenemende druk ontstaat om politiek in te grijpen en instrumenten te zoeken “om de corporaties op hun donder te geven zodat ze eindelijk aan het werk gaan”.

### Iedereen presteert matig

Het bovengeschetste sombere beeld over de woningcorporaties werd door andere deelnemers genuanceerd. Volgens hen is er ook sprake van een te hoog verwachtingspatroon bij de (rijks)overheid. Het is nu eenmaal niet mogelijk om op centraal niveau de prestaties van woningcorporaties te definiëren. Als het Rijk denkt op deze manier de maatschappelijke doelstellingen op het gebied van het wonen te realiseren, kan ze dus alleen maar worden teleurgesteld. Een regeling op centraal niveau staat trouwens ook op gespannen voet met de ontwikkelingen rond maatschappelijke voorzieningen en de ruimtelijke ordening. Daar is juist een sterke beweging gaande naar het lokale niveau.

Tweede nuancering is dat de bedrijfsvoering van corporaties zich voor een groot deel afspeelt in de bestaande voorraad. Omdat die voorraad al in bezit is, levert ze weinig prikkels tot vernieuwing. Waar de prikkels wel kunnen ontstaan, in de herstructurering, is sprake van een bijzonder lastige opgave waarin de bestuurskracht van gemeenten en corporaties misschien tekortschiet. Corporaties zijn daarnaast niet de enigen die matig presteren. De bouwproductie is ingezakt in een periode met optimale economische omstandigheden. Niet alleen de ontwikkelaars van koopwoningen, maar ook de commerciële beleggers bouwen minder dan van hen verwacht kan worden. Blijkbaar ontbreken de prikkels dus niet alleen in de corporatiesector.

### Verkeerde beelden

Is het niet logisch dat corporaties, nu de subsidies als sturingsinstrument zijn verdwenen, schaarste willen creëren en daardoor traag opereren? Misschien, maar tot voor kort werden corporaties juist enorm geprikkeld om géén sociale huurwoningen te bouwen. Want er waren er al zoveel. “Je moet daarom niet raar opkijken als het even duurt voordat corporaties wel gaan bouwen”, aldus een deelnemer. “Het belangrijkste knelpunt is niet dat corporaties niet zouden willen, maar dat de hybriditeit van de sector nooit bestuurlijk is verankerd en geen draagvlak heeft gekregen. De derde weg, naast of tussen publiek en privaat, is nooit duidelijk gedefinieerd. In plaats daarvan maken alle partijen zich schuldig aan een groot woordenspel, zonder te weten wat die grote woorden eigenlijk betekenen.”

Probleem is ook dat de corporaties er niet in slagen hun goede prestaties op lokaal niveau uit te dragen. Ze zouden met trots hun successen moeten tonen en minder snel in het defensief moeten treden. De beelden die over de sector bestaan, wijken nu te ver af van de werkelijkheid. Zo wordt het imago sterk bepaald door het beeld van zakkenvullers en van fusies die weinig toegevoegde waarde hebben en afbreuk doen aan de lokale verankering. De werkelijkheid is anders. Corporatiedirecteuren willen wel degelijk bouwen. Dat het te weinig gebeurt, komt deels door hobbyisme (teveel corporaties denken dat ze alles zelf kunnen), maar deels ook door de gebrekkige slagkracht bij gemeenten en de te ver doorgesloten rechtsbescherming voor de burger. Verder zijn corporaties onzeker over hoe ver ze kunnen gaan om de stad leefbaarder te maken. Het is daarom te makkelijk de problemen op hun bordje te leggen. Kun je corporaties bijvoorbeeld verwijten dat ze de sociale problemen van wijkbewoners niet

kunnen oplossen? Is dat wel hun taak? En is het imago van gemeenten wel zo goed? De lokale lasten zijn torenhoog gestegen. Toch scoren veel gemeenten onvoldoende in het beheer van de openbare ruimte.

De grote spanning tussen de beelden en de werkelijkheid kan ontstaan omdat onvoldoende helder is wat de overheid precies van de corporaties verwacht. Niet alleen is daardoor het werkdomein niet duidelijk, de traditionele taak van de corporaties wordt net zomin ter discussie gesteld. Zo wees één der deelnemers op de hoge beheerskosten bij corporaties. Is het daarom wel zo efficiënt om woningen waarmee niks aan de hand is, door corporaties te laten beheren? Kan dat niet goedkoper door bijvoorbeeld de bewoners zelf het beheer te laten voeren?

### **Toezicht functioneert niet**

De impasse rond de woningcorporatie duidt op twee met elkaar verwante vraagstukken: dat van de legitimering (het stelsel is zodanig ingericht dat corporaties de gewenste investeringsbeslissingen nemen) en dat van de verantwoording (het stelsel voorziet in een methodiek waarbij corporaties kunnen worden afgerekend op de doelmatigheid en efficiency van hun prestaties). De verantwoording is momenteel geregeld via het externe toezicht. Dit schiet ernstig tekort, constateerden meerdere deelnemers. Om te beginnen is het toezicht te veel verspreid tussen Rijk, de VROM-inspecties en het Centraal Fonds. Het verslag dat corporaties aan deze instanties moeten insturen, dient vooral aan vormeisen te voldoen. Er wordt nauwelijks gekeken of de rendementen die de corporatie behaalt, goed worden geïnvesteerd in maatschappelijke doelstellingen. Een citaat: "Corporaties kunnen, bijvoorbeeld uit angst voor verevening, miljoenen verspillen zonder dat dit in het externe toezicht wordt opgemerkt. Het efficiency-vraagstuk, één van de belangrijkste knelpunten in de corporatiesector, krijgt te weinig aandacht. Daardoor bestaat de kans dat veel geld in de sector niet goed rendeert. Een belangrijke oorzaak is de onduidelijkheid over wie nu eigenlijk de eigenaars zijn van de elf miljard in de sector: de corporaties, de maatschappij, de huurders? We weten het niet."

Dat het externe toezicht slecht verloopt, heeft veel te maken met de achterblijvende eisen aan de accountancy en transparantie van corporaties. Deze lopen achter bij het niveau dat wordt nagestreefd in het bedrijfsleven. Dodelijk voor het toezicht is ook het ontbreken van *benchmarks*, waarmee prestaties van corporaties onderling kunnen worden vergeleken. Dit alles leidt overigens nog niet tot een crisis zoals in het bedrijfsleven. Daardoor wordt de noodzaak van hervorming van het stelsel ook nog niet zo breed gevoeld.

Een vanuit het perspectief van toezicht belangrijk knelpunt in de corporatiesector is tevens het begrip maatschappelijk rendement. Wat is dat precies en hoe verhoudt het zich tot het 'normale' kapitaalsrendement? De leiding van corporaties kan zich nu makkelijk achter het maatschappelijk rendement verschuilen. Toch is het maatschappelijk ondernemerschap redelijk eenvoudig te definiëren als 'het voorzien in de primaire behoefte waarvoor corporaties zijn opgericht, namelijk de woningnood'. Alle extra taken die hieraan worden toegevoegd, versluieren het toezicht.

Om het toezicht beter te laten verlopen, moet aan vier voorwaarden worden voldaan, zo werd gesteld tijdens het Smal Beraad:

- corporaties moeten, desnoods afgedwongen bij wet, een veel grotere bereidwilligheid tonen om aan de toezichthouder informatie te verstrekken. Nu bestaat er onder corporaties een irreële angst voor het toezicht;
- het externe toezicht werkt alleen als de interne organisatie erop wordt toegesneden. Zonder interne controle en intern toezicht geen effectief extern toezicht;
- er zou een beter onderscheid moeten komen tussen de geldstroom die in een corporatie omgaat in de strikte beheertaak, en de geldstroom die te maken heeft met het financiële en investeringsbeleid. Met dit onderscheid kan een beter inzicht ontstaan in de wijze waarop het geld in de corporatiesector wordt gebruikt;
- de rijksoverheid moet een goede scheiding aanbrengen tussen de beleidsmatige aansturing van de corporaties en het (financiële) toezicht. Die twee zaken lopen in het huidige stelsel te veel door elkaar.



## Goede prikkels inbouwen

Bij het legitimeringvraagstuk gaat het vooral om het inbouwen van prikkels die ervoor zorgen dat corporaties de goede besluiten nemen. Hoe wordt in corporaties bijvoorbeeld geborgd dat de leiding goed is? Welke prikkels en afrekenmechanismen zorgen daarvoor? Dat is vooral de Raad van Commissarissen, zo stelden enkele deelnemers. “En de toename van het aantal ontslagen bestuurders-directeuren bij corporaties wijst er op dat deze Raden steeds strenger worden.”

Ook *benchmarking* werd algemeen genoemd als middel om corporaties te prikkelen tot betere prestaties. Ter sprake kwam ook het invoeren van vennootschapsbelasting. Verder zou de overheid de prestaties van woningcorporaties nader kunnen kwantificeren, zodat veel helderder wordt van hen corporaties wordt verwacht. En gemeenten moeten voldoende kracht ontwikkelen om als *sparring partner* op te treden. In Rotterdam, waar de bouwproductie de laatste jaren weer op peil is gebracht, was de opkomst van Leefbaar Rotterdam aanleiding om de corporaties aan het werk te krijgen. Men schrok zo van de politieke aardverschuiving dat gemeente (lees de Leefbaar-wethouder) en corporaties goede afspraken konden maken over bouwen en slopen. Deze plotse *sense of urgency* is waarschijnlijk eenmalig. Het lukt niet om het gevoel van *public crisis* nog een tweede keer op te roepen. Voor de verhouding tussen gemeente en corporaties is daarom een duurzamere oplossing nodig.

Een mogelijk duurzame oplossing is het splitsen van de bedrijfsvoering van de corporatie in een vastgoedbedrijf dat ‘gewone’ rendementen kan halen, en een maatschappelijke poot die de sociale, niet-rendende doelstellingen realiseert. Het vastgoedbedrijf wordt beoordeeld op het behaalde rendement en de kostenefficiëntie, als ware het een normale belegger. Het rendement wordt vervolgens uitgegeven door de maatschappelijke poot. Deze organiseert afwegingskaders en maakt, bij voorkeur op lokaal niveau, procesafspraken over hoe het rendement het beste besteed kan worden. Over die besteding worden besluiten genomen waaraan ook sancties zijn verbonden.

Het model riep bij de deelnemers aan het Smal Beraad vragen op:

- één van de problemen is juist dat het vastgoedbedrijf bij veel corporaties onvoldoende rendement levert. Door de splitsing wordt dit echter wel beter zichtbaar;
- is het niet beter een splitsing te maken tussen de publieke en private doelen van een corporatie? In het gepresenteerde model kan het vastgoedbedrijf ook commerciële activiteiten ondernemen. Bij een splitsing tussen publieke en private doelen worden de maatschappelijke vastgoedactiviteiten (in de voorraad binnen de IHS-grenzen) gescheiden van de commerciële (niet-IHS en koop);
- hoe verloopt de besluitvorming over de besteding van het rendement voor maatschappelijke doelen? Dit moet heel transparant gebeuren, met lokale *stakeholders*: gemeente, maar ook het maatschappelijk middenveld en bewonersorganisaties;
- het vastgoedbedrijf is, zeker bij onrendabele investeringen in de nieuwbouw en herstructurering, sterk afhankelijk van externe factoren. Dat maakt de verantwoording veel complexer dan bij een ‘normaal’ bedrijf;
- er zijn nu nog nauwelijks instrumenten om bij de besteding van het rendement goede afwegingen te maken. Zo is nog te weinig duidelijk welk effect bepaalde investeringen kunnen hebben. *Benchmarking* biedt daarvoor goede mogelijkheden. Zonder een dergelijk instrument kunnen corporaties ook in de gesplitste vorm sanctieloos inefficiënte en slechte investeringen plegen.

## Meer invloed voor de klant

Een mogelijke prikkel die momenteel nog ontbreekt in de corporatiesector is die van de klant. De bewoners nemen nu een te zwakke positie in. In een echte markt straffen de afnemers een aanbieder meteen af wanneer hij onvoldoende prestaties levert. In de woningmarkt is dat niet vanzelfsprekend. De klant heeft juist heel weinig te kiezen. Dat komt deels omdat corporaties nog te veel als nutsbedrijf worden gezien. Ze voldoen op zich wel aan een bepaald nut (starters goed te laten wonen), maar dat nut is tijdelijk. Bij veel mensen zullen de inkomens geleidelijk stijgen. De corporaties houden daarbij vast aan hun nutsfunctie en laten de huren niet meestijgen, waardoor ze de marktwerking in de weg staan.

Dat de klant meer invloed moet krijgen, stond vast voor het Smal Beraad, maar dit is niet hetzelfde als het bevorderen van de huidige participatiemodellen. Die werken vaak remmend en contraproductief omdat de huurdersorganisaties niet representatief zijn. Meer invloed voor de klant is extra noodzakelijk omdat de

meeste corporaties hun oude verenigingsstructuur hebben ingewisseld voor de stichtingsvorm. Er zijn dus geen leden meer die het beleid kunnen beïnvloeden.

## Modellen

Het Smal Beraad concludeerde dat de corporaties meer moeten worden geprikkeld hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Ze moeten daartoe veel beter dan nu formuleren hoe ze hun surplus aan vermogen de komende jaren gaan inzetten. Deze investeringsbeslissingen worden niet alleen gebaseerd op de eigen ideeën en intenties, maar ook op wat de andere partijen (overheden, bewoners, maatschappelijke organisaties) van de corporaties verwachten. Op dit gebied bestaat nu nog te veel onduidelijkheid.

Van de verschillende deelnemers aan het Smal Beraad kwamen enkele alternatieve strategieën om inhoud te geven aan de bovengenoemde wensen:

- het Rijk trekt zich volledig terug en schaft het BBSH af. Overheden, bewoners en andere maatschappelijke instellingen formuleren op lokaal en regionaal niveau wat ze van de corporaties verwachten. Met name bij de niet-commerciële activiteiten wordt een aantal verplichtingen geformuleerd. In de meest extreme variant gebeurt dit aan de hand van een tender. De gemeente besteedt de lokale volkshuisvesting uit en laat de corporaties inschrijven op een tender. Reageren ze niet op een tender, dan worden ze aangepakt. Voordeel van deze constructie is dat de monopoliepositie van corporaties wordt opgeheven. Maar er zijn ook kanttekeningen: hoe zit het met de eigendomsrechten in wijken, waarvan de aanpak via een tender wordt uitgegeven? En is het niet raadzaam de overtollige vermogens bij de corporaties weg te halen en te verzamelen in een pot waarmee de tenders worden betaald?  
Hoe dan ook zijn bij deze variant nog steeds controle- en verantwoordingsmechanismen nodig, ook bij afschaffing van het BBSH. Als deze ontbreken, en er Enron-achtige affaires ontstaan, keren de rijksregels ongetwijfeld snel terug;
- de bovengeschetste splitsing van woningcorporaties in twee bedrijven: een renderend vastgoedbedrijf en een niet-renderend maatschappelijk bedrijf. Op het vastgoedbedrijf wordt een 'normaal', bedrijfsmatig toezicht toegepast. Over de bestedingen van het maatschappelijk bedrijf maakt de corporatie afspraken met de lokale *stakeholders*;
- het bestaande stelsel wordt gehandhaafd, maar met een sterke verbetering van het interne toezicht, duidelijkere afspraken over wat corporaties mogen doen (het werkterrein) en wat van hen wordt verwacht (de prestaties), nieuwe instrumenten zoals benchmarken om goede investeringsafwegingen te kunnen maken, betere afspraken over de transparantie van woningcorporaties ten behoeve van het externe toezicht en een structurele verankering van de rol en invloed van bewoners en maatschappelijke organisaties;
- een laatste model dat meer als experiment kan worden toegepast, vindt zijn oorsprong in de Woningwet. Deze maakt het mogelijk om ten behoeve van de volkshuisvesting een vereniging op te richten. Hiervan zouden ook bewoners gebruik moeten kunnen maken. In straten of buurtjes waarmee niks aan de hand is, zouden zij het recht moeten krijgen toegelaten instelling te worden. Door hun huizen zelf te beheren, wordt het dure beheer door de woningcorporatie omzeild. Ook krijgt de klant zo meer invloed op het woonbeleid.

## Meer druk organiseren

Tot slot constateerde het Smal Beraad dat het noodzakelijk is meer druk te organiseren, zodat corporaties zich gedwongen voelen beter te presteren. Er is momenteel (nog) geen sprake van een *public crisis* in de corporatiesector. Ondanks dat er sprake is van woningnood, ontstaan geen grote acties om deze op te lossen. Het voorbeeld Rotterdam laat zien dat een *sense of urgency* wel degelijk mogelijk is en ook leidt

tot een verhoogde activiteit, ook al is het maar eenmalig. Gemeenten moeten dus meer druk uitoefenen, en bijvoorbeeld meer de media gebruiken om corporaties bij de les te houden.

Het afromen van vermogens werd door veel deelnemers, in elk geval door de corporatiedirecteuren, afgewezen als drukmiddel voor woningcorporaties. Afromen kan ertoe leiden dat corporaties hun overtollige vermogens laten wegvloeien op een manier waarop de overheid geen zicht en invloed heeft. Veel beter daarom is dat corporaties zich zelf geprikkeld voelen te laten zien wat ze willen. Een versterking van de positie van hun *counterparts*, de lokale *stakeholders* en bewoners, is daarom zinniger dan een van bovenaf opgelegde herverdeling van vermogens.

AGENDA

Geannoteerde agenda voor het Smal Beraad over het thema 'Ondernemerschap in de corporatiesector', op donderdag 21 oktober 2004 gehouden in het World Port Centre te Rotterdam.

---

## Achtergronden

De woonsector kent een lange traditie van relatief intensieve overheidsbemoeyenis. Hieraan lag (en ligt) de politieke opvatting ten grondslag dat de werking van de 'markten' voor koop- en huurwoningen zonder overheidsbemoeyenis een aantal ongewenste maatschappelijke effecten - in de zin van de hieruit voortvloeiende 'match' tussen vraag, aanbod en prijsvorming - met zich zou meebrengen. Tot zo'n tien jaar geleden kreeg die overheidsbemoeyenis overwegend vorm door rijksoverheidsbeleid (objectsubsidie, huursubsidie, hypotheekrente-af trek, huurprijs-regulering, bouwwetgeving, huisvestingsregulering, ruimtelijke ordening, grondbeleid etc.).

Aan het eind van de vorige eeuw is deze situatie ingrijpend veranderd. In algemene zin is de rijksbemoeyenis sterk ingeperkt ten gunste van de EU, lagere overheden (decentralisatie) en marktpartijen (deregulering en marktwerking). Ook de sociale verhuurders hebben in het kader van de zogenoemde 'bruteringsoperatie' aanmerkelijk meer speelruimte gekregen. Daarbij is niet gekozen voor een volledige 'doorsteek naar de markt' maar voor een 'hybride stelsel' (geen afkoop van publieke vermogen, geen Vpb, wel overheidsgegarandeerde financiering en saneringssteun alsmede publieke kaderstelling en publiek toezicht). Een stelsel dat overigens geen prestatieprikkels bevat, maar bovenal gericht is op het voorkómen van faillissementen.

Thans lijkt nog steeds sprake te zijn van een overgangperiode. Enerzijds wordt gewerkt aan verdergaande decentralisatie en deregulering alsmede een selectiever en zakelijker/ resultaatgerichter inzet van de rijksoverheid. Anderzijds is vooralsnog geen sprake van een coherente, breed onderschreven visie op een 'nieuwe ordening' van de woonsector. De huidige overgangperiode wordt daarbij gekleurd door een aanhoudende combinatie van economische stagnatie, lage rente en druk op de overheidsfinanciën, een steeds scherpere segregatie, een 'florerende' corporatiesector en tegelijkertijd een bij de maatschappelijke behoefte achterblijvende nieuwbouwproductie en vernieuwing van de bestaande woningvoorraad, alsmede een substantiële druk op de betaalbaarheid van het wonen voor de lagere inkomensgroepen.

Tegen deze achtergrond wordt nu onder meer een (hernieuwde) discussie gevoerd over het functioneren/presteren van de sociale verhuurders en het terzake te voeren overheidsbeleid. Door sommige deelnemers aan de discussie wordt - mede met het oog op de noodzakelijke verhoging van de nieuwbouwproductie, de versnelling van de vernieuwing van de bestaande voorraad en de borging van de betaalbaarheid - aangedrongen op (nog) meer speelruimte voor corporaties c.q. verdergaande deregulering/zelfregulering. Anderen plaatsen kritische kanttekeningen bij het functioneren/presteren van de corporaties en dringen juist aan op stringenter overheidsbemoeyenis (kaderstelling, afroaming vermogen/resultaten en toezicht). Ook wordt wel gepleit voor meer publiek-private samenwerking.

In de discussie over het functioneren/presteren van de corporatiesector en de overheids-bemoeyenis terzake wordt tot op heden met name aandacht besteed aan thema's als maatschappelijke en financiële rendementen/risico's, werkdomein-afbakening/(on)eerlijke concurrentieverhoudingen met 'echte' marktpartijen, financiële/fiscale zaken (matching, heffingen, overheidsgaranties) alsmede kaderstelling en toezicht. Opvallend is dat aanmerkelijk minder aandacht wordt besteed aan (het bevorderen van en het toezicht op) 'ondernemerschap' in de corporatiesector. Door sommige deelnemers aan de discussie wordt benadrukt dat juist langs deze lijn de beste aangrijpingspunten kunnen worden gevonden voor de noodzakelijke geachte verhoging van de nieuwbouwproductie, de versnelling van de vernieuwing van de bestaande voorraad en de borging van de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen.

Het is de vraag of wat betreft een maatschappelijk zo belangrijke maar tevens zo 'beschutte' sector als

de corporatiesector - gelet op de urgentie van de maatschappelijke opgaven enerzijds en de positie en het presteren van de corporatie anderzijds - een discussie over ondernemerschap in de sector en de overheidsbemoeienis terzake kan worden gemist. Het mag overigens duidelijk zijn dat het daarbij om meer gaat dan een vertaling van de Tabaksblat-discussie naar de corporatiesector.

#### Vragen/discussiepunten

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond zullen in het Smal Beraad in ieder geval de volgende vragen aan de orde worden gesteld:

1. Hoe wordt het huidige functioneren/presteren van corporaties, als belangrijk onderdeel van 'de' woonsector respectievelijk 'de' woningmarkt beoordeeld (met name in het licht van actuele maatschappelijke vraagstukken op het gebied van de nieuwbouw, het beheer/de herstructurering van de bestaande voorraad, de borging van de betaalbaarheid van het wonen en de betrokkenheid van bewoners) en door welke factoren wordt (het oordeel over) het huidige functioneren/presteren van corporaties beïnvloed?
2. In welke 'richting' kunnen/moeten corporaties zich, in het licht van mogelijke/te verwachten ontwikkelingen op het gebied van maatschappelijke opgaven en van 'de' woonsector respectievelijk van 'de' woningmarkt, in meer algemene zin ontwikkelen en wat is hierbij de betekenis van (maatschappelijk) ondernemerschap?
3. Wat kunnen/moeten corporaties, overheden (rijk, gemeenten) en anderen - al dan niet gezamenlijk - doen aan het bevorderen van en het realiseren van adequaat toezicht op (maatschappelijk) ondernemerschap in de corporatiesector?

#### Agenda

Voor het Smal Beraad is de navolgende agenda vastgesteld:

- |           |  |
|-----------|--|
| 16.00 uur | opening door ir. P.O. Vermeulen, voorzitter RvB Bank Nederlandse Gemeente/<br>voorzitter Forum voor Stedelijke Vernieuwing en voorzitter Smal Beraad |
| 16.10 uur | inleiding door drs. J. van der Moolen, directeur Centraal Fonds Huisvesting  |
| 16.30 uur | discussie  |
| 21.00 uur | afronding door ir. P.O. Vermeulen  |

DEELNEMERS

Drs. Th.O.M. Aussems	Trudo
B.J. van Bochove	Tweede Kamer
Mr. P. Boerenfijn	Aedes vereniging van woningcorporaties
F. Catau	De Woonplaats
Dr. J.B.S. Conijn	Rigo Research en Advies
Drs. J.W. Cüsters	Cüsters Teksten
Drs. A.Th. van Delden	Ministerie van VROM / Forum
Mw. M.L.H. Depondt-Olivers	Gemeente Maastricht
P.M. Koster RA	Autoriteit Financiële Markten
Drs. G.W. Middelkoop	Bureau Middelkoop
Drs. J. van der Moolen	Centraal Fonds Volkshuisvesting
Drs. M.G.T. Pastors	Gemeente Rotterdam
Drs. M.J. van Rijn	Ministerie van VWS
Drs. D. Schuiling	Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties
Drs. J.G.C.M. Schuyt	de Alliantie
Mw. drs. A.C. van der Veen	Bureau Middelkoop / Forum
Ir. P.O. Vermeulen	Bank Nederlandse Gemeenten / Forum
Mw. C.E. van Vlodrop	Forum



ENKELE GEGEVENS OVER HET FORUM VOOR STEDELIJKE VERNIEUWING

De stichting Forum voor Stedelijke vernieuwing – opgericht in 1983 – stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan het inzicht in de specifieke positie en de sterke en zwakke punten van de stad. In samenhang daarmee wil het Forum de ontwikkeling stimuleren van een stedelijk vernieuwingsbeleid, dat is gericht op de bestrijding van sociale en materiële verpaupering en op een (re)vitalisering van de initiërende en stimulerende functies die de steden op velerlei gebied voor uiteenlopende betrokkenen (kunnen) vervullen. Dit betekent dat het Forum, naast de stedelijke fysieke omgeving, ook de stedelijke economische structuur, het sociaal-culturele klimaat in de steden en de organisatie van het bestuur van de steden tot zijn aandachtsgebied rekent.

Het Forum is opgericht ten behoeve van alle organisaties en personen die bij de stedelijke vernieuwing zijn betrokken. Derhalve behoren niet alleen overheidsorganisaties, politici en ambtenaren, maar ook (vertegenwoordigers van) private organisaties, publicisten, wetenschappers en ‘stedelingen’ tot de doelgroep van het Forum.

In algemene zin probeert het Forum zijn doelstelling te realiseren door te functioneren als platform voor de tot zijn doelgroep behorende organisaties en personen. Het Forum organiseert daartoe allereerst zogenaamde Breed Beraden. Tijdens de Breed Beraden wordt door een per beraad wisselend gezelschap van personen, die betrokken zijn bij de stedelijke vernieuwing, gesproken over ontwikkelingen, problemen en strategieën die van belang zijn voor de revitalisering van de steden.

Thema's Breed Beraden:

- economische revitalisering van de steden
- sociale en culturele revitalisering van de steden
- stedelijke vernieuwing en bestuurlijk-financiële verhoudingen
- stedelijk beheer
- stedelijke vernieuwing en informele economie
- stedelijke vernieuwing en openbare orde en veiligheid
- investeren in de stad
- public-private partnership
- flexibilisering van de geldstromen in de volkshuisvesting
- stedelijke vernieuwing en de randstad
- stedelijke vernieuwing en stadsvernieuwing in de jaren negentig
- publiek-private samenwerking bij de ontwikkeling van stedelijke vernieuwingsprojecten in middelgrote steden
- de financiering van de volkshuisvesting in de jaren negentig
- naar een actief, integraal beheer van de na-oorlogse wijken
- stedelijke vernieuwing en het bestuur in grootstedelijke gebieden
- stedelijke vernieuwing en de bestrijding van sociale en materiële verpaupering
- stedelijke vernieuwing in de periode 1990 – 1994
- stedelijke vernieuwing en architectuur
- stedelijke vernieuwing en milieubeheer
- stedelijke vernieuwing en de ontwikkeling van woningen in de sociale marktsector
- de relatie tussen gemeenten en woningcorporaties op lokaal niveau
- gerichte intensivering van ruimtelijke investeringen: mogelijkheden en beperkingen
- stedelijke vernieuwingsprojecten: hoe verder?
- de communicatie van de stedelijke vernieuwing
- financiële verhouding tussen de centrale overheid en de stedelijke overheden
- de toekomst van de knooppunten
- ‘Belstato’
- stedelijke vernieuwing en projectontwikkeling
- stedelijke vernieuwing en de multiculturele stad
- beweeglijke burgers en stedelijke vernieuwing
- Europese eenwording, veranderende verzorgingsstaten en de stedelijke en bestuurlijke inrichting in Nederland

- stedelijke vernieuwing en openbaar vervoer
- het beeld van de VINEX-locaties
- de consequenties van het nieuwe beleid inzake perifere en grootschalige detailhandels-vestigingen voor de binnensteden
- stedelijke vernieuwing en de ontwikkeling van vraag en aanbod op het gebied van de volkshuisvesting
- stedelijke vernieuwing en het nieuwe Grote Stedenbeleid
- de herontwikkeling van vroeg-naoorlogse wijken
- de ontwikkeling van de IJ-oever
- stedelijke vernieuwing, vergrijzing en modernisering van de ouderenzorg
- stedelijke vernieuwing en de vernieuwing van het bestuur
- Zuidvleugel van de Randstad
- investeren in de bereikbaarheid van de steden
- herijking Belstato: de stedelijke vernieuwings- en beheeropgave in perspectief
- stedelijke vernieuwing en publiek-private samenwerking: voortschrijdende inzichten?
- stedelijke vernieuwing, materiële armoede en sociaal isolement
- stedelijke vernieuwing en Nederland 2030
- stedelijke vernieuwing en de 24-uurs economie
- stad zonder horizon
- investeren in stedelijke gebieden
- aan het werk met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
- TNL: kansen en bedreigingen voor de vernieuwing van onze steden
- de educatieve stad
- ruimtelijke ontwikkeling en stedelijke vernieuwing
- sociaal investeren in steden
- de toekomstige ordening in de woonsector
- stedelijke vernieuwing en grondbeleid
- Het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan en Stedelijke Vernieuwing
- stedelijke vernieuwing en ICT
- de stad in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
- Utrecht West in perspectief
- stedelijke vernieuwing en het MKB
- betekenis en kansen van het plan Amsterdam-Zuidas
- stedelijke vernieuwing en veiligheid
- wonen
- ruimte voor mobiliteit
- ontwikkelingsperspectieven Almere
- stedelijke vernieuwing, ruimtelijke ordening en water
- Rotterdam en stedelijke vernieuwing

#### Thema's studiedagen en symposia:

- stadsvernieuwing opnieuw bezien
- stadsvernieuwingsrapportage
- public-private partnership
- investeren in stedelijke vernieuwing
- de financiering van de volkshuisvesting in de jaren negentig
- de stad in de samenleving: ontbinding en vernieuwing
- internationalisering en stedelijke cultuur
- stedelijke vernieuwing en stedenbouw

Publicaties:

- stadsvernieuwing opnieuw bezien
- public-private partnership
- investeren in stedelijke vernieuwing
- volkshuisvesting gewogen
- financiële prikkels voor actieve steden
- de stad in de samenleving: ontbinding en vernieuwing
- opstellenbundel over stedelijke ontwikkelingen
- internationalisering en stedelijke cultuur
- mijn plek in de stad, 20 jaar Forum voor Stedelijke Vernieuwing

De activiteiten van het Forum worden mogelijk gemaakt door financiële bijdragen van vele bij de stedelijke vernieuwing betrokken partijen (rijk, provincies, steden, bouwondernemingen, projectontwikkelingsmaatschappijen, institutionele beleggers, onderzoeksinstellingen etc.).

BESTUUR

## Dagelijks Bestuur:

Ir. P.O. Vermeulen	Voorzitter Raad van Bestuur Bank Nederlandse Gemeenten	voorzitter
Ing. J.Th. Blok	Directievoorzitter ERA Bouw	penningmeester
Dr. J.J.M. Hemel	Adjunct-directeur Gemeente Amsterdam DRO	lid
Prof. dr. L.A. de Klerk	Hoogleraar Planologie Universiteit van Amsterdam	lid
Drs. D.A. Regenboog	Directeur LATEI	lid
Mw. drs. A.C. van der Veen	Sociaal-geograaf Bureau Middelkoop	secretaris
Dr. H.C. van der Wouden	Sectordirecteur Ruimtelijk Planbureau	lid
Drs. A.Th. van Delden	Plv. DG Wonen Ministerie van VROM	adviseur

## Algemeen Bestuur:

Drs. H.H. Apotheker	Gemeente Steenwijk
Prof. drs. A.L.L.M. Asselbergs	Rijksdienst voor de Monumentenzorg
Drs. Th.O.M. Aussems	Trudo
Ir. I.M. Bakker	Ministerie van VROM
J.B. Benraad	Stadswonen Rotterdam
E. Bindels	West 8
A.M.W. Bodewes	Anke Bodewes Makelaardij
Drs. Ir. C.A.M. de Boo	NS Vastgoed
Prof. dr. R.W. Boomkens	Rijksuniversiteit Groningen
Mr. A.H. Brouwer-Korf	Gemeente Utrecht
Ir. M.A.E. Calon	Provincie Groningen
Dr. P.F.G. Depla	Gemeente Nijmegen
Prof. dr. W. Derksen	Ministerie van VROM
Ir. J.D. Doets	ING Real Estate
A. Duivesteyn	Tweede Kamer
Prof. dr. G.B.M. Engbersen	Erasmus Universiteit Rotterdam
W. ETTY	Andersson Elffers Felix
Ir. I. Frankenmolen	Kraaijvanger . Urbis
Drs. ing. J. Fokkema	Neprom
P. van der Gugten	Proper-Stok Groep
Dr. M.A. Hajer	Universiteit van Amsterdam
A.J. Hilhorst	vh Gemeente Den Haag
P. Hilhorst	De Volkskrant
M. Horselenberg-Koomen	Gemeente Doetinchem
Prof. ir. F.M.J. Houben	Mecanoo Architecten Delft / TU Delft
Ing. J.A.J.M. van den Hoven	Heijmans
A. Jorritsma-Lebbink	Gemeente Almere
Prof. dr. A.M.J. Kreukels	Universiteit Utrecht
Drs. M. Kromwijk	WoonbronMaasoevers
Mr. E.E. van der Laan	Kennedy Van der Laan Advocaten
Mr. W.D. van Leeuwen	Aedes Vereniging van Woningcorporaties
Prof. dr. P.A.H. van Lieshout	Universiteit van Utrecht / Ministerie van SZW
Ir. W.G. Meyer	Rotimex

Dr. S.J. Noorda  
Mr. P.G.A. Noordanus  
M. Norder  
Ir. J.A.P. van Oosten  
Drs. J.W. Oosterwijk  
Mr. R.J.J.M. Pans  
M.G.T. Pastors  
B.C. Pluimer  
Ir. A.V.M. Pouw  
Prof. dr. U. Rosenthal  
Ir. P.S.M. Ruigrok  
Drs. A.M.J. Rijckenberg  
Drs. A.J.M. Schakenbos  
Prof. drs. P.J. Scheffer  
Prof. dr. P. Schnabel  
Drs. D.B. Stadijg  
Ir. R.J. Steenaart  
Drs. F.H. van der Veen  
A. van Vliet-Kuiper  
Ir. C.J. Vriesman  
Ir. H.S. Yap  
Mr. F. de Zeeuw  
J.H. Zwart

Universiteit van Amsterdam  
Boer & Croon  
Gemeente Den Haag  
Koninklijke BAM Groep  
Ministerie van Economische Zaken  
VNG  
Gemeente Rotterdam  
Blauwhoed  
Ymere  
COT / Rijksuniversiteit Leiden  
AM Wonen  
VROM-raad  
Twinstra Gudde  
Universiteit van Amsterdam / Publicist  
SCP  
Gemeente Amsterdam  
Steenart Interimmanagement & Coaching  
Ministerie van VROM  
Gemeente Amersfoort  
Staatsbosbeheer  
Yap Advies & Planning  
Bouwfonds Ontwikkeling / Raad voor V&W  
Timpaan