



Marktwerving en de lokale opgave

Auteur(s):

Goede, D., de

De auteur is directeur sector Fysieke en Economische Infrastructuur van de VNG. Met dank aan mw. S. Pijpstra (VNG) voor de voorbereiding van dit artikel.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4363, pagina D28, 30 mei 2002

Rubriek:

Toekomst van woningcorporaties

Trefwoord(en):

gemeenten

Bij ongewijzigde voortzetting van het huidige stelsel is steun aan gemeenten gewenst om de corporaties op hun contractuele verplichtingen te kunnen aanspreken. Dit lijkt overigens wenselijker dan een nieuw stelsel met uitreding en vrije aanbesteding. Niet alleen is concurrentie daar deels illusoir, door grondposities van corporaties. Ook zal het maken van afspraken in een nieuw stelsel nog moeilijker worden.

Gemeenten hebben vanuit hun publieke verantwoordelijkheden en taken sinds jaren een nauwe relatie met de corporaties. In de praktijk leidt dit veelal tot het maken van (meerjarige) prestatieafspraken, waarin de wederzijdse opgaven van gemeenten en corporaties worden ingevuld. Inhoudelijk gezien gaat het daarbij veelal om huisvesting van de doelgroep, beheren van de kernvoorraad en investeren. Deze afspraken structureren de samenwerking tussen gemeenten en woningcorporaties en leggen vast tot welke resultaten die samenwerking moet leiden. De relatie tussen gemeenten en corporaties wordt gereguleerd via het Besluit Beheer Sociale Huursector, waarin wordt voorgeschreven dat de toegelaten instelling het gemeentelijk volkshuisvestingbeleid in acht moet nemen.

Gemeenten staat het vrij om tot afspraken te komen met andere, commerciële partijen. In de meeste gevallen zijn de corporaties echter de grootste vastgoedbeheerder in het stedelijk gebied. Derhalve is de keuze voor afspraken met hen de meest voor de hand liggend. Belangrijk aspect daarbij is ook nog de betrokkenheid van de corporatie bij de woonomgeving en de continuïteit van het beheer. Daarnaast zijn corporaties in staat ook minder rendabele projecten te bouwen en beheren dan projectontwikkelaars, die in de meeste gevallen het rendement voorop stellen.

Nieuwe Woonwet verandert weinig

In de Nota Mensen Wensen Wonen is door het Kabinet, als het gaat om de relatie tussen gemeenten en corporaties, een meer zakelijke koers ingezet. In een rijksbeleidskader worden de terreinen geformuleerd waarop zowel gemeenten, corporaties als provincies maatschappelijke prestaties dienen te realiseren. De gemeente is in dit proces de regisseur en zal nog sterker de samenwerking moeten zoeken met andere partijen. Duidelijk is dat de relatie tussen gemeenten en corporaties met deze nota niet veel verandert ten opzichte van nu. Corporaties moeten hun eigen prestatieplannen, met inachtneming van het gemeentelijk beleid, vastleggen. Voor de lokale uitvoering hiervan maken zij afspraken met gemeenten, die contractueel kunnen worden vastgelegd. Het instrument van prestatieafspraken wordt hiermee omgezet in een zakelijk contract.

Opnieuw is geen sprake van gedwongen winkelnering voor gemeenten. Het gaat erom dat de vereiste prestaties worden geleverd, wat ook met andere partijen dan de lokale corporatie kan. De naleving van de contracten is in eerste instantie een zaak van contractpartijen zelf.

Positie gemeenten behoeft versterking

Die contractuele naleving is op dit moment nog een knelpunt. Het contractueel vastleggen van afspraken tussen gemeenten en corporaties suggereert een gelijkwaardige verhouding tussen beide partijen. Deze is echter van privaatrechtelijke aard. Gemeenten hebben ook een publiekrechtelijke relatie met de corporaties (corporaties moeten het gemeentelijk beleid in acht nemen; dit is geregeld via het bbsh) en in die hoedanigheid is er niet altijd sprake van een gelijkwaardige verhouding. De gemeente is voor de verwezenlijking van haar beleid namelijk in hoge mate afhankelijk van de prestaties van corporaties. Al moeten corporaties bij hun werkzaamheden het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in acht nemen, zij zijn verantwoordelijk voor hun eigen beleid. Het is hierbij de vraag of de positie van de gemeenten om corporaties aan te spreken op de, in het kader van het gemeentelijk beleid te vervullen prestaties, niet versterkt zou moeten worden.

In de Nota Mensen, wensen, wonen geeft het Rijk aan wel toe te zien op de geleverde prestaties van corporaties, maar in het proces van totstandkoming van afspraken tussen en gemeenten en corporaties biedt het geen oplossing. Gemeenten moeten er zelf voor zorgen dat corporaties de gewenste afspraken over onder meer verkoop,-nieuwbouw,- en sloopaantallen nakomen en onderschrijven, en worden daar door het Rijk op afgerekend. Juist op dit onderdeel is een versterking van de positie van de gemeenten gewenst. Hoewel de versterking van de gemeentelijke rol vooral een opgave is van het ontwikkelen van kennis en vaardigheden op het gebied van proces en

samenwerking, is (proces)ondersteuning in de aanpak van de stedelijke vernieuwing onontbeerlijk. Dit blijkt ook uit een recent onderzoek van de vng naar de regierol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing¹. De regisseur kan nog zo competent en vaardig zijn, het tot stand brengen van afspraken en de nakoming ervan kan de regisseur niet afdwingen. In de praktijk bestaan nog veel onduidelijkheden over de taken, bevoegdheden en rollen van de verschillende partijen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal, in samenwerking met Aedes en de Neprom, de mogelijkheden verkennen om te komen tot een format voor organisatie-modellen voor het gehele proces vanaf het eerste idee tot aan de uitvoering van de plannen.

Realiseren van marktwerking complex

Vanuit de sector en vanuit het Kabinet komt al sinds enige tijd de wens om corporaties meer marktconform te laten opereren en aanverwante activiteiten te laten verrichten als maatschappelijk ondernemers. Maatschappelijk ondernemen kent vele varianten. Een uiterste vorm is de zogenaamde doorsteek naar de markt waarbij corporaties volwaardige vastgoedfondsen worden waardoor een gelijk speelveld met commerciële partijen tot stand komt. Om in zo'n geval toch invulling te geven aan de maatschappelijke taak, zouden gemeenten hun woonopgave kunnen gaan aanbesteden. Iedere partij is vrij om in te schrijven op het project en aan de beste wordt gegund door de gemeente. De geselecteerde partij kan op projectbasis fungeren als toegelaten instelling. Let wel: de Europese regelgeving leert dat dit ook een buitenlandse ondernemer kan zijn. Corporaties concurreren dan niet meer alleen met elkaar, maar ook met buitenlandse ondernemers. Het is de vraag of de sector dit wenselijk acht. Daarnaast moet deze buitenlandse ondernemer ook een toegelaten instelling kunnen worden omdat anders er geen sprake is van een eerlijke concurrentie. Dit zal nog een ingewikkeld proces van regelgeving kunnen worden.

Tevens is het nog de vraag waar de opbrengst van het project heen moet vloeien. Als toegelaten instelling (al is het op projectbasis) kan er sprake zijn van een 'maatschappelijke gebonden opbrengst', bijvoorbeeld door het genereren van opbrengsten door verkoop van onroerend goed na herstructurering. Waar blijft dit kapitaal na afronding van het project? En waar zou het huidige maatschappelijke kapitaal van de corporaties bij opting out moeten blijven? Over de wijze waarop dit kapitaal voor andere (volkshuisvestings)doelen ten goede zou moeten komen, dient nog te worden nagedacht. Onzes inziens ligt het voor de hand om dit te storten in een algemeen fonds, bijvoorbeeld het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

Concurrentie deels illusoir

Maar het allerbelangrijkste knelpunt zit in de grondposities. Er moet namelijk een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds herstructurering, waarbij corporaties een belangrijke wijkbinding hebben, inclusief grond- en vastgoedposities, en anderzijds nieuwbouwlocaties.

Het is mogelijk en soms ook wenselijk om corporaties zelf het initiatief te geven voor het ontwikkelen van herstructureringsplannen via planindiening, visievorming en dergelijke. Van concurrentie is dan echter geen sprake, omdat grondeigendom en bezit bij de uitvoering een doorslaggevende rol spelen en er dus gegund zal moeten worden aan degene die de grond in eigendom heeft, tenzij de gemeenten een algehele onteigeningsgrondslag ter beschikking gesteld wordt.

Bij nieuwbouwlocaties, wanneer de gemeenten de grond in eigendom hebben, kan concurrentie de verhoudingen wel bepalen. Bouwprojecten worden op die locaties zowel aanbesteed aan corporaties die ook actief zijn op het gebied van projectontwikkeling, als aan andere partijen dan corporaties. Maar ook dan blijkt dat het niet altijd makkelijk is om tot afspraken te komen. Naast fysieke opgaven kennen gemeenten namelijk ook sociale opgaven en deze laten zich moeilijk samenvatten in een bestek.

Wanneer de huidige ordening volledig wordt losgelaten, zal deze problematiek verergeren. De maatschappelijke kosten van deze sociale opgaven worden nu namelijk mede gedragen door de corporaties als gevolg van de bestaande wet- en regelgeving. In een nieuwe ordening zullen zij niet geneigd zijn te investeren in sociale vraagstukken, zoals leefbaarheid en de bereikbaarheid van huurwoningen voor de doelgroep, omdat hier geen rendement op valt te behalen².

Bovendien wordt door het loslaten van de huidige ordening de algemene publieke verantwoordelijkheid en daarmee de aanspreekbaarheid volledig bij de gemeenten neergelegd. Dat kan, maar hier zou dan wel iets tegen over moeten staan, bijvoorbeeld een vergroting van de financiële middelen zodat gemeenten ook zelf desnoods in staat zijn om de opgaven uit te voeren.

Volledig loslaten huidig stelsel ongewenst

Met dit al, lijkt ons het in concurrentie uitbesteden van publieke taken door gemeenten aan corporaties of andere marktpartijen, en het volledig loslaten van de huidige ordening van de sociale sector via toegelaten instellingen, een weg die niet ingeslagen moet worden. Het biedt onvoldoende waarborgen voor werkelijke concurrentie en voor goede uitvoering van de maatschappelijke taak. Door de huidige structuur van de sociale sector heeft Nederland een voorsprong op de rest van Europa als het gaat om het uitvoeren en realiseren van woon- en leefbaarheidvraagstukken. Deze voorsprong moeten we niet loslaten.

Dossier: toekomst van de woningcorporaties

J.W. Remkes: [Visie op de toekomst](#)

J. van der Schaar: [Spagaat tussen publiek en privaat](#)

J.B.S. Conijn, P.M.A. Eichholtz, J. Hakfoort en C.G. Koedijk: [Transparantie en concurrentie gewenst](#)

H. van Beem: [Hoe duurzaam is de sociale huursector?](#)

A.L.M. Vlak: [Aedex-corporatie index](#)

M.C. van Oers: [Sociale huisvesting en concurrentie](#)

D.J. Kraan: [De opbrengst van uittrekking](#)

J. van der Moolen: [Sturing en helderheid nodig](#)

W. van Leeuwen: [Vrijheid en zekerheid geboden](#)

M.M. Glaser: [Verschil maken](#)

P.O. Vermeulen: [De doorsteek naar de markt is flauwekul](#)

H.G. Hilverink: [Miljardenverspilling of markthuur?](#)

C.E.C. de Reus en J. Fokkema: [Woonconsument gediend met marktwerking](#)

M.-L. van Kleef: [Samen werken aan een betere woningmarkt](#)

G.R. de Goede: [Marktwerking en de lokale opgave](#)

R. van Genugten: [Geen nieuw stelsel, wel meer invloed](#)

A.M. Reitsma: [Epiloog](#)

1 Verslag van een onderzoek naar de regierol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing, Daar sta je voor!, Akro Consult, in opdracht van de VNG, nog te verschijnen.

2 Zie ook: CPB, Woningcorporaties, prikkels voor effectiviteit en efficiëntie,