

Opgaven voor de Parlementaire Enquête Woningcorporaties

Binnenkort zullen de voorbereidingen starten voor de Parlementaire Enquête Woningcorporaties. De opgaven waarvoor de Parlementaire Enquêtecommissie zal staan, omvatten niet alleen het handelen van de woningcorporaties, maar ook de politieke sturing door kabinet en Tweede Kamer.

HUGO PRIEMUS
Emeritus hoogleraar
aan de Technische
Universiteit Delft

De Vestia-affaire was de druppel waardoor de politieke emmer overliep. Die emmer was kennelijk daarvoor al aardig gevuld. Enerzijds met andere incidenten, zoals Rochdale, SGBB, Laurentius, Rentree en Woonbron. Anderzijds met fundamentele vragen over de focus en de afbakening van de maatschappelijke taken van woningcorporaties, de relatie tussen overheid en corporaties, de *governance* van woningcorporaties, de relatie tussen huurders en woningcorporatie, de wijze waarop de corporatiesector zal omgaan met het onderscheid in diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en niet-DAEB-taken, het intern en extern toezicht, de rol van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), de achtervang van Rijk en gemeenten, en het verdienmodel van woningcorporaties in de toekomst.

Een deel van de meer structurele veranderingen in de corporatiesector wordt geregeld in de herziening van de Woningwet die vlak vóór het Zomerreces door de Tweede Kamer is aanvaard. Er blijft echter nog voldoende conflictstof over die een Parlementaire Enquête Woningcorporaties rechtvaardigt. Uiteraard is het aan de Tweede Kamer om focus en afgrenzingen van deze parlementaire enquête te bepalen.

ENKELE KEUZEN VOORAF

Tijdsperiode

Elk onderzoek moet bepalen welke tijdsperiode het zal omvatten. De oudste woningcorporaties zijn in Nederland in de tweede helft van de negentiende eeuw opgericht. Het waren verenigingen van belanghebbenden die voor zichzelf passende huisvesting zochten, en verenigingen van belangstellenden die, gedreven door sociale motieven, initiatieven namen om te voorzien in de huisvesting van anderen die deze hulp hard nodig hadden. In de Woningwet van 1901 werd een publiek kader geboden voor de toen bestaande en later op te richten woningbouwverenigingen en -stichtingen, die de status konden verwerven van toegelaten instelling. De corporatiesector groeide na de Eerste Wereldoorlog en vooral na de Tweede Wereldoorlog.

Tijdens de crisis van 1978–1982 werd de nieuwbouw van woningen, tegen de stroom van de zeer hoge lange rente (tien tot twaalf procent) in, gestimuleerd met aanzienlijke subsidies die voor vele tientallen jaren werden toegezegd. Dit waren de hoogtijdagen van de dynamische kostprijshuur die zorgde voor elk jaar toenemende subsidieverplichtingen.

De Parlementaire Enquêtecommissie Woningssubsidies (1988) onder voorzitterschap van Klaas de Vries (PvdA), baande de weg voor een beleid waarin er een eind zou komen aan het verschaffen van rijksleningen en waarin een stapsgewijze reductie van de objectsubsidies zou worden gerealiseerd. Staatssecretaris Gerrit Brokx moest al vóór de aanvang van deze parlementaire enquête het veld ruimen en maakte plaats voor staatssecretaris Enneus Heerma die in de volkshuisvesting een waarachtige perestrojka realiseerde. Sinds de jaren negentig is de sociale huursector het object van drie min of meer consistente beleidslijnen, die met elkaar samenhangen: het streven naar een structurele reductie van overheidsuitgaven, het streven naar meer zelfstandigheid en zelfbeschikingsrecht van de woningcorporaties, en de decentralisatie van beleid van Rijk naar gemeenten.

Het culminatiepunt werd bereikt op 1 januari 1995 toen de

Brutering ervoor zorgde dat alle uitstaande rijksleningen in één klap werden afgelost en vervangen door private leningen, en toen de contante waarde van alle subsidietoezeggingen in één keer werden uitbetaald. Voor nieuwe algemene objectsubsidies was er vervolgens geen plaats meer.

Het lijkt verstandig om als startpunt voor de nieuwe Parlementaire Enquête Woningcorporaties de Brutering van 1 januari 1995 te kiezen. De periode vóór 1995 is in verschillende onderzoeken al uitvoerig gedocumenteerd, bijvoorbeeld in de studie van Conijn (2005) in opdracht van de Tweede Kamer.

Netwerk van actoren en relaties

Naast de feitelijke ontwikkeling van woningcorporaties naar meer zelfstandigheid is ook de feitelijke decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid van Rijk naar gemeenten, de relatie tussen gemeente en woningcorporaties, en de relatie tussen woningcorporaties en huurders (organisaties) van belang. De financiering van corporatieactiviteiten, de interne besluitvorming en externe positionering van Aedes, maar ook de rol van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), van het WSW en die van de Vereniging van Toezichthouders voor Woningcorporaties (VTW) en de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) dienen hierin te worden meegenomen.

Bij het onderzoek zal de belangstelling onvermijdelijk uitgaan naar incidenten, maar de kernvraag is in hoeverre deze incidenten verwijzen naar structurele zwakheden die zouden moeten worden weggenomen.

Variëteit van corporaties

Een belangrijk punt is dat ook de Parlementaire Enquête Woningcorporaties intelligent zal moeten omgaan met variëteit. Er zijn thans bijna vierhonderd woningcorporaties, een aantal dat sinds 1995 sterk is gedaald.

Corporaties kunnen worden verdeeld naar grootte van het bezit, naar omvang van vermogen en cash-flow, naar het aantal gemeenten waarin men actief is, naar urbanisatiegraad van het gebied waarin de corporatie opereert, de mate waarin de corporatie complexe taken entameert zoals renovatie, herstructurering, sloop, nieuwbouw en projectontwikkeling, de mate waarin de corporatie bijzondere doelgroepen bedient zoals ouderen en studenten of jongeren, en de mate waarin de corporatie de grenzen opzoekt van het werkgebied, respectievelijk risico's neemt.

Ook de variëteit in gemeentelijke opgaven en gemeentelijk beleid is groot: ligging in een gebied met een grote vraagdruk, ligging in een demografisch krimpgebied, een gebied gekenmerkt door economische stagnatie of groei, sterke of zwakke regionale samenwerking, een actief of passief lokaal volkshuisvestingsbeleid en een actief of faciliterend gemeentelijk grondbeleid.

Voor een geslaagde parlementaire enquête behoren enkele onderzoeksvragen leidend te zijn. Beantwoording hiervan zou de basis moeten vormen voor politieke besluitvorming over de toekomst van het corporatiestelsel en de verbeteringen die in het actuele corporatiebestel zullen moeten worden doorgevoerd.

OMVANG CORPORATIESECTOR

Allereerst zal de ontwikkeling van de woningcorporaties in de periode 1995–2012 moeten worden beschreven en geana-

lyseerd: het steeds dalende aantal corporaties, ondanks het ontbreken van een exit-optie en dankzij het restrictieve toelatingsbeleid en de voortgaande fusiebewegingen. De corporatiesector is voorts gegroeid door twee ontwikkelingen. Ten eerste de transformatie van zogenoemde niet-winst beogende instellingen – destijds één à twee procent van de woningvoorraad – tot toegelaten instellingen. Ten tweede de stille privatisering van gemeentelijke woningbedrijven – destijds zes procent van de woningvoorraad – tot toegelaten instellingen. Tabel 1 somt de belangrijkste indicatoren op die deze ontwikkelingen in kaart brengen.

Mede door het afnemend aantal corporaties is de verdeling van corporaties naar omvang van het bezit ingrijpend veranderd. Hoewel er nog steeds vele kleine corporaties bestaan, kan een proces van structurele schaalvergroting worden waargenomen. Met name de verkoop van corporatiebezit zou nader kunnen worden uitgewerkt. Het kabinet-Rutte wilde immers een kooprecht invoeren voor huurders door corporatiebesturen te verplichten tenminste 75 procent van hun bezit te koop aan te bieden aan de huurders. Dit beleid van CDA-bewindslieden Donner en Spies is niet terug te vinden in het verkiezingsprogramma van het CDA. Wel bevat het VVD-programma een aanbiedingsplicht van vijftig procent van het corporatiebezit. De politieke conflictstof ligt hier voor het opscheppen.

Het gaat ook om het zich ontwikkelende kader van het dynamisch voorraadbeleid, het verkoopbevorderende beleid van staatssecretaris Johan Remkes, het experimentele programma 'Klant kiest' (Woonbron), en de Koopgarantformule.

KENMERKEN HUISHOUDENS CORPORATIEWONINGEN

Welke bijdrage leveren corporaties aan de huisvesting van de doelgroep in de geest van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) en zoals overeengekomen met de Europese Commissie? In welke mate huisvesten corporatiewoningen huishoudens die niet tot de doelgroep behoren en in hoeverre en hoe is de doelgroep buiten de corporatiesector gehuisvest?

TABEL 1
Grootte woningcorporaties en omvang corporatiesector, 1995–2012 (per jaar)

• Aantal corporaties
• Fusies
• Transformatie van nwi's tot corporaties
• Transformatie van gemeentelijke woningbedrijven tot corporaties
• Grootte van woningcorporaties
• Aantal opgeleverde woningen
• Aantal aan bewoning onttrokken woningen
• Aantal aangekochte woningen
• Aantal verkochte woningen

TABEL 2
Kenmerken huishoudens in corporatiewoningen, 1995–2012 (per jaar)

• Belastbaar huishoudeninkomen
• Aantal inkomens per huishouden
• Aantal banen per huishouden
• Aantal zzp'ers per huishouden
• Huishoudengrootte
• Leeftijd hoofd huishouden
• Leeftijd partner hoofd huishouden
• Etniciteit hoofd huishouden
• Etniciteit partner hoofd huishouden
• Woonduur huishouden
• Huurquote
• (Huur + overige woonlasten)/inkomen
• Ontvangen huursubsidie

Welke definities heeft men in de periode 1992–2012 op lokaal niveau gehanteerd en in hoeverre weken deze definities af van de EU-definitie van 33.000 euro per jaar, op peildatum 1 januari 2011? In hoeverre huisvesten corporaties studenten en andere jongeren, in hoeverre ouderen? Welke bijdrage leveren corporaties aan het tot stand komen van woonzorgarrangementen, wat een van de BBSH-taken is? Tabel 2 somt de belangrijkste indicatoren voor het onderzoeken van deze vragen op.

Hoe ontwikkelden zich de inkomens van de huishoudens, de huurtoeslag en de bruto/netto-huurquoten? In hoeverre kon de betaalbaarheid voor de doelgroep worden veiliggesteld in relatie tot NIBUD-normen? Welke rol speelde het inkomen van bewoners bij de toewijzing dan wel huurbepaling van sociale huurwoningen? Wat zijn zin en effectiviteit van scheidingsbestrijding?

Welke rol speelden de Huisvestingswet en de Huisvestingsverordeningen in de ontwikkeling van de populatie van huurders? Hoe veranderde het bewonersprofiel in de corporatiewoningen in vergelijking met dat van commerciële huurwoningen en koopwoningen? In relatie tot de kenmerken van de bewoners is ook inzicht in de kenmerken van het corporatiebezit van belang (tabel 3).

PRESTATIES VAN WONINGCORPORATIES

Welke prestaties hebben woningcorporaties geleverd op het terrein van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en welke prestaties leverden zij in de niet-DAEB-sfeer? In hoeverre heeft kruissubsidiëring plaatsgevonden van DAEB naar niet-DAEB en in hoeverre zijn risico's in de niet-DAEB-sfeer afgewenteld op de DAEB-sector? Hoe en in hoeverre zijn DAEB en niet-DAEB juridisch of alleen administratief gescheiden? Welke rol spelen dochters en deelnemingen in het beleid en het gedrag van corporaties? Hoe kunnen de verrichte DAEB-activiteiten worden gespecificeerd? Welke specificatie kan worden gegeven van de verrichte niet-DAEB-activiteiten? Denk bijvoorbeeld aan herstructurering, projectontwikkeling, nutsbedrijf-achtige activiteiten, verzekeringsactiviteiten en recreatievoorzieningen, tot en met de S.S. Rotterdam en activiteiten in het buitenland. Waar lag hier de grens tussen gewenst en ongewenst beleid en waar zou de grens moeten liggen?

FINANCIËN VAN WONINGCORPORATIES

Hoe ontwikkelden zich inkomsten en uitgaven van woningcorporaties: *cash-flows* en vermogens? Wat was de relatie met het nationale huurbeleid en het woningwaarderingstelsel? Hoe ontwikkelde zich het verdienmodel van woningcorporaties: het *revolving fund*, het 'treintjesmodel'? In hoeverre leverden de verkoop van corporatiewoningen, de ontwikkeling van koopwoningen en extra huurinkomsten (harmonisatie-ineens) bijdragen aan het financiële resultaat?

Hoe werden de activiteiten van corporaties gefinancierd, welke rol speelden hypothecaire zekerheden, *treasury*, *treasury*-statuut en risicomangement? Van welke financiële producten maakten woningcorporaties gebruik, inclusief derivaten (CFV, 2012)?

Welk intern rendement boekten de woningcorporaties (Conijn en Schilder, 2009)? In hoeverre was er sprake van *goldplating*, waarbij ruim honderd corporatiedirecteuren boven de Balkenende-norm verdienden? Wat kan worden vastgesteld over de efficiëntie van woningcorporaties? Hoe kan deze efficiëntie worden versterkt en het interne rendement worden verhoogd? Tabel 4 somt een aantal indicatoren hiervoor op.

GOVERNANCE VAN WONINGCORPORATIES

De governance van woningcorporaties zal naar verwachting een prominent onderzoeksthema zijn. Hoe ontwikkelde zich de pluriforme relatie tussen woningcorporatie en huurders (organisaties): van interne naar externe democratie, en toetsing aan het BBSH-criterium 'Betrekken bewoners bij beheer en beleid'?

Hoe ontwikkelde zich de pluriforme relatie tussen woningcorporatie en gemeenten? Hoe actief waren gemeenten met het opstellen en handhaven van een Woonvisie? In hoeverre was deze regionaal gecoördineerd? In hoeverre zijn tussen gemeente en corporatie betekenisvolle tweezijdige prestatieafspraken afgesloten, gehandhaafd, gemonitord en van tijd tot tijd bijgesteld (Severijn, 2009)?

Hoe ontwikkelde zich per saldo de governance van woningcorporaties? In hoeverre ontstond een eenhoofdige of meerhoofdige raad van bestuur? Hoe werden corporatiedirecteuren gerekruteerd? Welke rol speelde de raad van toezicht (intern toezicht)? Wat was de zittingstermijn van de leden van de RvT en hoe werden zij gerekruteerd (Bieleman *et al.*, 2010)? Welke rol speelde – sinds de oprichting – de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW)? Welke rol speelden de Aedes-code en de governance-code, waarin de governance-spelregels zijn vastgelegd? Welke uitspraken heeft de Aedes Codecommissie gedaan en wat gebeurde daarmee? Wat was de oogst van visitaties van corporaties? In hoeverre was er steeds sprake van transparantie, tijdige externe verantwoording en van *checks and balances*? Welke rol speelde het extern toezicht: Centraal Fonds voor Volkshuisvesting (CFV) en het verantwoordelijke ministerie (VROM, BZK)?

Welke incidenten hebben zich in de periode 1995–2012 in en om woningcorporaties gemanifesteerd en hoe kan elk van deze incidenten worden geduid? In welke gevallen was er sprake van criminaliteit, waar alleen van overmoed of een gebrek aan professionaliteit (Bieleman *et al.*, 2010)?

Hoe kunnen qua governance, prestaties en publieke in-

Kenmerken corporatiebezit, 1995–2012 (per jaar)

TABEL 3

- Eengezins/meergezins met/zonder lift
- Woninggrootte
- Onderhoudstoestand
- Energielabel
- Kwaliteit woonomgeving
- Aantal woningwaarderingpunten
- Huren, overige woonlasten
- Energiekosten
- Kenmerken maatschappelijk vastgoed
- Mutatiegraad van woningen

Financiën woningcorporaties, 1995–2012 (per jaar)

TABEL 4

- Investerings nieuwbouw/renovatie
- Beheerkosten
- Huurinkomsten, inclusief extra opbrengsten harmonisatie-ineens
- Huren als percentage maximaal redelijke huur
- Verkoopopbrengsten
- Huurderving en huurachterstanden
- WOZ-waarde bezit
- Rendement vreemd vermogen
- Rendement eigen vermogen

bedding de woningcorporaties worden vergeleken met de sociale huursector in andere Europese landen? Het ligt voor de hand om Nederland met name te vergelijken met landen waar men van oudsher beschikt of beschikte over een substantiële, gedifferentieerde sociale huursector: Oostenrijk, Zweden, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Ook het buurland België, met een marginale sociale huursector, zou in deze vergelijking kunnen worden betrokken. De Europese koepel van sociale verhuurders CE-CODHAS zou bij deze onderzoekscomponent kunnen worden betrokken.

DETERMINANTEN

De te bestuderen ontwikkelingen in en om de corporatiesector vonden natuurlijk niet in het luchtledige plaats. Het rijksbeleid tussen 1995 en 2012 levert voor een deel van de waargenomen ontwikkelingen een verklaring. De beleidsontwikkeling 1995–2012 verdient dus ook een nadere analyse.

Ook de inhoud van de volkshuisvestingsparagrafen van de politieke partijen die in de Tweede Kamer waren en zijn vertegenwoordigd, verdient een nadere analyse. Daaruit valt op te maken waarover min of meer consensus tussen de politieke partijen bestaat en waarover de opvattingen uiteenlopen.

In algemene zin verdient de woningmarktontwikkeling 1995–2012 nadere studie: verloop van investeringen, transacties, rente, verhuismobiliteit, bewonerspreferenties. De zuigkracht van de eigenwoningsector door het ruimhartige kredietbeleid van banken en het gevoerde fiscale beleid dient in de analyse te worden betrokken, evenals de ontwikkelingen sinds 2008, toen de kredietcrisis toesloeg, die later transformeerde tot een schulden crisis en een eurocrisis.

ENKELE POLITIEKE VRAGEN

De Parlementaire Enquêtecommissie zal zich niet moeten bezondigen aan louter *fact finding*, maar zich laten leiden door een beperkt aantal centrale, politiek te bepalen thema's. Al naar gelang de bevindingen zouden deze thema's onderwerp kunnen zijn voor nadere politieke besluitvorming over de ordening en de sturing van het corporatiestelsel. Een voor de hand liggend thema is de wenselijke relatieve omvang van de sociale huursector: is deze nu te groot, te klein of precies goed? In hoeverre moeten er eisen worden gesteld aan de minimum of maximum omvang van een woningcorporatie? Hoe dient de doelgroep van beleid te worden gedefinieerd? Hoe breed moet deze doelgroep zijn – mede gelet op slogans als de ongedeelde stad, vermindering van ruimtelijke segregatie en stigma? Hoe kan staatssteun het meest trefzeker worden ingezet: via het object of via het subject of via beide? Hoe kunnen rijksuitgaven aan het wonen worden beheerst en wat is de rechtvaardiging van financiële steun van het Rijk? Hoe vermijden we dat een te nauwe scope van corporaties aanleiding geeft tot de vaststelling: *'an institution designed for the poor is poor by design'*. Hoe kan, mede gelet op de gewenste toekomst van corporaties in de huisvesting van de midden-groepen worden voorzien (SCP, 2011)?

Hoe kan de corporatiesector zo worden vormgegeven dat de effectieve invloed van bewoners zo groot mogelijk is? Hoe kan de corporatiesector zich tot een werkelijk vraaggestuurde sector ontwikkelen? Hoe kunnen barrières worden weggenomen die een onbelemmerde uitwisseling tussen so-

ciale en commerciële huursector, respectievelijk tussen sociale huursector en koopsector in de weg staan? Moeten corporaties zich beperken tot de huursector of kunnen corporaties ook het eigenwoningbezit bevorderen? Is het emancipatiemotief van woningcorporaties nog actueel?

Hoe kan de governance in de corporatiesector worden verbeterd, hoe kunnen de prestaties worden verbeterd en hoe kunnen efficiency en intern rendement worden verhoogd? Hoe kan, met behoud van de slagkracht en flexibiliteit van corporaties, de politieke inkadering worden verduidelijkt en versterkt, en hoe dient de politieke sturing op nationaal en lokaal niveau te worden vormgegeven? Wat mogen en moeten woningcorporaties en wat mogen ze niet? Deze vragen zijn overigens al vaker opgeworpen, zoals door Fleurke *et al.* (2009).

In hoeverre is de staatssteun aan corporaties aan herziening toe en in hoeverre is in de toekomst de publieke achtervang van het WSW nodig? Hoe kunnen de publieke risico's, verbonden aan het corporatiebestel, worden verminderd? Zou een fusie van WSW (privaat) en CFV (publiek) tot een nieuwe publieke Woonautoriteit hierbij kunnen helpen? En ten slotte: hoe passen woningcorporaties in een integrale woningmarkthervorming, zoals door VROMRaad (2007) en SER-CSED (2010) bepleit?

CONCLUSIE

Al zijn de meest interessante vragen nog zo politiek, in het parlementaire onderzoek zal de waarheidsvinding centraal moeten staan. De tijd voor *fact free* politiek beleid, voor zover dit ooit heeft bestaan, is voorbij. Door zorgvuldig om te gaan met empirisch vastgestelde feiten en door de percepties en preferenties van alle relevante betrokkenen goed in kaart te brengen, kan de Parlementaire Enquête Woningcorporaties een belangrijke bijdrage leveren aan de toekomstige kwaliteit van de volkshuisvesting in Nederland.

LITERATUUR

- Bieleman, B., J. Snippe en N. Tromp (2010) *Corporaties in wonen. Preventieve doorlichting woningcorporatiesector*. Groningen/Rotterdam: Intraval.
- CFV (2012) *Renterisico's beheerst of financiële risico's vergroot? Derivaten bij woningcorporaties*. Baarn: Centraal Fonds voor Volkshuisvesting.
- Conijn, J.B.S. (2005) *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Amsterdam: Rigo Research.
- Conijn, J. en F. Schilder (2009) Hoe woningcorporaties hun waarde verliezen. *ESB*, 94(4567), 518–521.
- Fleurke, F., J. van der Schaar en F. van Wijk (2009) *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*. Amsterdam: RIGO.
- Parlementaire Enquêtecommissie Woningssubsidies (1988) *Rapport Parlementaire Enquête Woningssubsidies*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- SCP (2011) *Minder naar het midden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER-CSED (2010) *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*. Den Haag: SER-Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen.
- Severijn, R.M. (2009) *Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008*. Zoetermeer: Severijn BV.
- VROMRaad (2007) *Tijd voor keuzes*. Den Haag: VROMRaad.