

# 'DIENMODELLEN' EN DILEMMA'S IN DE VOLKSHUISVESTING

De middelen bij woningcorporaties zijn schaars. Het gevolg is dat niet alle doelstellingen met betrekking tot de 'ijzeren driehoek van de volkshuisvesting' volledig te realiseren zijn. Dat leidt tot dilemma's en tot de noodzaak om fundamentele beleidskeuzen te maken. Het zoeken naar een uitweg uit die dilemma's vergt een 'dienmodel', een beleidsstrategie die leidt tot een optimale balans tussen realistische prestaties.

DOOR PETER VAN OS, RIGO

**D**e Novelle van minister Blok en het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties zullen geen verandering aanbrengen in de missie van woningcorporaties: de zorg voor voldoende, kwalitatief goede, betaalbare huurwoningen voor de doelgroepen met een smalle beurs of met uiteenlopende beperkingen. Als gevolg van de financiële crisis en de heffingen die aan de corporaties worden opgelegd, zijn de volkshuisvestelijke dilemma's binnen die opgave inmiddels groter dan ooit: de betaalbaarheid staat onder zware druk en daaraan is, zo lijkt het, slechts tegemoet te komen door toe te geven op de gewenste kwaliteit en/of de beschikbaarheid van huurwoningen. Dat vraagt om fundamentele en doorgaans pijnlijke keuzen. De discussie over strategische sturing in de sector richt zich momenteel voornamelijk op de financiële aspecten: de inrichting en de houdbaarheid van het verdienmodel. Maar hoe zit het met de discussie over 'dienmodellen'? Zijn corporaties zich voldoende bewust van de omvang van dergelijke volkshuisvestelijke dilemma's en hoe vinden zij een acceptabele uitweg? Sturen woningcorporaties daadwerkelijk op het 'oplossen' van deze dilemma's en betrekken zij hun stakeholders daarbij? Corporaties wordt gevraagd transparanter te zijn, maar die transparantie mag zich niet beperken tot de financiële paragraaf, maar moet ook en vooral betrekking hebben op de inhoudelijke, strategische keuzen.

In dit artikel schetsen we de situatie bij een corporatie in het westen van de Randstad. De voorbeeldcorporatie – voor het gemak Goed Wonen genoemd – heeft een gemiddelde omvang, portefeuillesamenstelling en financiële positie en is actief in een werkgebied met een

gemiddelde woningvraag. We laten de aard en de omvang van de lokale volkshuisvestelijke dilemma's zien en de consequenties van alternatief beleid. Vervolgens geven we aan waar een 'dienmodel' op hoofdlijnen betrekking op moet hebben om als sturingsmodel te kunnen dienen in samenhang met het zogeheten verdienmodel van corporaties.

## EEN 'DIENMODEL'

Allereerst, wat versta ik onder een 'dienmodel'? Kort gezegd: het omvat een strategie in de vorm van allerhande beleidskeuzen die leidt tot een optimum in het realiseren van volkshuisvestelijke doelstellingen en prestatienormen. De beoogde strategie is zo concreet geformuleerd dat de corporatie er daadwerkelijk mee kan sturen. Een dienmodel vergt concrete doelstellingen en prestatienormen, zoals 'het aanbod voor woningzoekenden uit onze primaire doelgroep zal tot 2020 jaarlijks tenminste 100 woningen met een maximale huurprijs van € 597 (prijspeil 2014) omvatten' en dus geen vrijblijvende zinsneden als 'we zijn er voor betaalbare huurwoningen'. Het dienmodel maakt daarbij inzichtelijk hoe en in hoeverre het voorgestelde beleid tot de beoogde prestaties zal leiden. Daarbij neemt de woningcorporatie, als het goed is, ook diverse dilemma's in ogenschouw, bijvoorbeeld als de corporatie bovenstaande prestatienorm





Zonder zicht op de volkshuisvestelijke opgaven in het werkgebied zijn strategische keuzen en een effectieve allocatie van beschikbare middelen niet mogelijk

(Foto Gerhard van Roon / Hollandse Hoogte)

denkt te kunnen realiseren: 'hoe zit het dan met de huurprijs voor de zittende huurders en met de kwaliteit van die betaalbare woningen?' Gegeven de prestatievelden die in het Besluit Beheer Sociale Huursector beschreven zijn (en straks in de herziene Woningwet), mag men verwachten dat de corporatie tenminste ten aanzien van de zogeheten 'ijzeren driehoek van de volkshuisvesting' – betaalbaarheid, kwaliteit en beschikbaarheid – prestatienormen vastgesteld heeft.<sup>1</sup> Dat kan bijvoorbeeld door middel van het formuleren van een zogenaamde wensportefeuille naar woningtype, prijsklasse en energieprestatie, door het normeren van de gewenste leeftijd (ontwikkeling) van het vastgoed en door het formuleren van het gewenste toekomstige aanbod naar aantallen, woningtypen en prijsklassen. Uiteraard dienen

deze normen aan te sluiten op de lokale volkshuisvestelijke opgaven en het aandeel dat de corporatie daarin wil nemen. Daarnaast gelden de harde restricties die voortvloeien uit het verdienmodel van de corporatie. Meer in het bijzonder zal de corporatie in ieder geval normen hanteren voor de ontwikkeling van het vermogen en de kasvoorraad. Vervolgens zal de corporatie binnen de restricties van het verdienmodel beleid met betrekking tot haar vastgoed moeten formuleren waarvan zij het vermoeden heeft dat dit leidt tot de gewenste volkshuisvestelijke prestaties. Op het moment dat de corporatie prestatienormen en beleid geformuleerd heeft, is het relatief eenvoudig om de consequenties van het voorgenomen beleid te prognosticeren en de uitkomsten te toetsen aan de prestatienormen.<sup>2</sup> En dan begint het, want dan zal blijken dat verreweg de meeste corporaties niet aan alle gestelde normen kunnen voldoen. Vaak bij lange na niet. En omdat de financiële restricties spijkerhard zijn – die hebben immers betrekking op de continuïteit van het bedrijf<sup>3</sup> – zal er sprake zijn van grote, volkshuisvestelijke dilemma's: wellicht is het aanbod betaalbaar, maar is er te weinig aanbod of holt de kwaliteit ervan achteruit. Of mutatis mutandis.

### EEN CASUS: VOLKSHUISVESTELIJKE DILEMMA'S

Om een indruk te geven van de omvang van dergelijke dilemma's presenteren we de dilemma's die bleken bij de tactische uitwerking van het ondernemingsplan van Goed Wonen. Allereerst is het beleidsscenario doorgerekend dat in het ondernemingsplan is beschreven. Dit betreft een uit het oogpunt van kwaliteit gewenst investeringsprogramma en een huurbeleid waarbij de jaarlijkse huurverhoging de komende 10 jaar gemiddeld 1% boven inflatie ligt, onder meer om de investeringen en de verhuurderheffing te kunnen bekostigen. Dit o-scenario bleek na wat passen en meten financieel haalbaar.

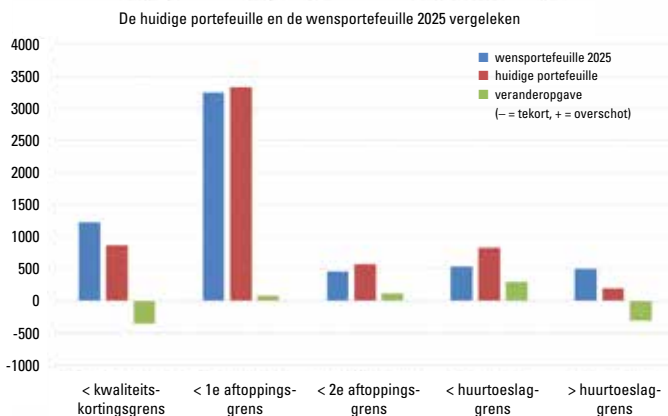
Aan het ondernemingsplan ligt een kwantitatieve woningmarktanalyse ten grondslag waaruit een zogenoemde wensportefeuille is afgeleid, dat wil zeggen een portefeuille die qua samenstelling optimaal aansluit bij de vraag naar sociale huurwoningen die in 2025 verwacht wordt. Voor het bepalen van deze wensportefeuille is het WoON 2012 (WoonOnderzoek Nederland) als bron genomen in combinatie met een prognose van de huishoudensontwikkeling (in dit geval van het CBS/PBL). Het gewenste, toekomstige aanbod is gebaseerd op de huidige woonpreferenties uit het WoON (met betrekking tot woningtype en prijs) met correcties voor jongeren en senioren.

In de grafiek hieronder zijn de huidige portefeuille, de wensportefeuille en de verschillen hiertussen (de 'transformatieopgave') weergegeven. Figuur 1 schetst een beeld van de prijsklassen in de portefeuille. De indeling naar woningtypen hebben we hier achterwege gelaten; deze transformatieopgave bleek in het geval van Goed Wonen slechts beperkt te zijn.<sup>4</sup>

Opvallend is dat de huidige portefeuille slechts beperkt afwijkt van de wensportefeuille. Maar dat beeld is misleidend; op de huidige portefeuille is vervolgens het beleid – het o-scenario – toegepast. Met een rekenmodel is de op basis van het beleid verwachte samenstelling van de portefeuille in 2025 naar prijsklassen en woningtypen bepaald en ook de samenstelling van het aanbod tot 2025 naar prijsklassen. Daarnaast is ook de gemiddelde leeftijd van de toekomstige portefeuille berekend om daarmee een beeld te schetsen van het kwaliteitsverloop.

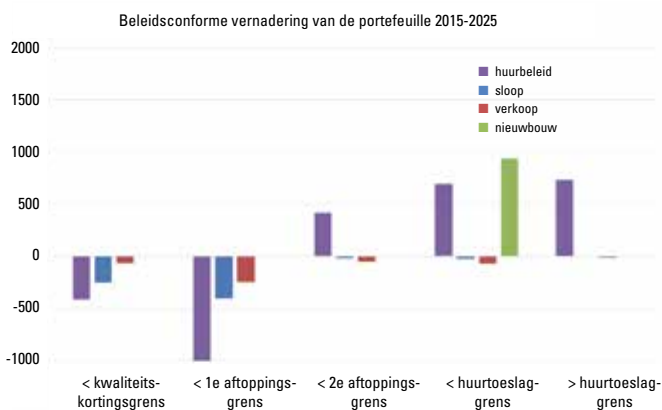
In figuur 2 is een beeld geschetst van de beleidsconforme veranderingen in de periode tot 2025 (de effecten van het huurbeleid zijn inclusief de huurprijs effecten van renovaties en energiemaatregelen).

Figuur 1: Huidige portefeuille versus wensportefeuille naar prijsklassen



Bron: RIGO 2014

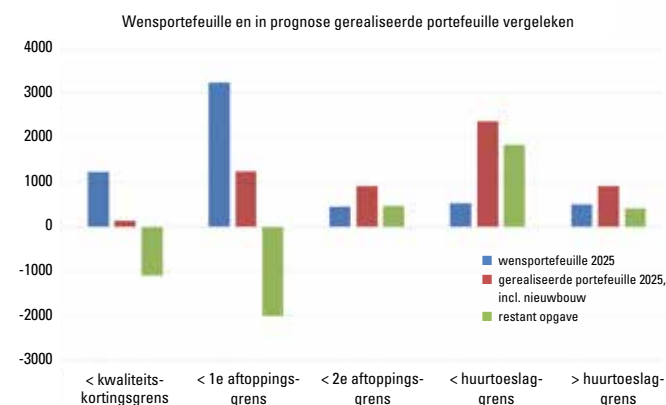
Figuur 2: Beleidsconforme verandering van de portefeuille 2015-2025



Bron: RIGO 2014

De uitkomsten bleken dilemma's op te leveren die veel omvangrijker waren dan aan de hand van de aanvankelijke transformatieopgave (figuur 1) werd vermoed. Figuur 3 schetst hier een beeld van.

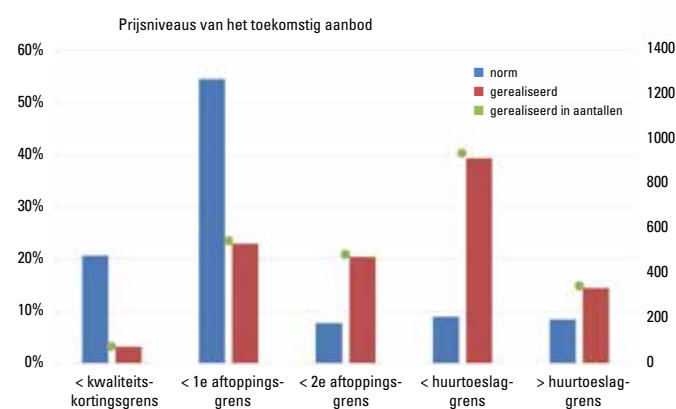
Figuur 3: Resulterende portefeuille-opgave naar prijsklassen, 0-scenario



Bron: RIGO 2014

In de goedkope segmenten zullen zich in de loop van de jaren grote (theoretische) tekorten voordoen, terwijl er een overschot ontstaat aan dure sociale huurwoningen en vrije sector huurwoningen. Per saldo ontstaat er een fors theoretisch tekort aan sociale huurwoningen, nog los van de segmentering in prijsklassen (ongeveer 800 woningen).<sup>5</sup> Veelzeggender nog dan deze voorraadcijfers zijn de cijfers met betrekking tot de prijsniveaus van woningen die de komende 10 jaar aangeboden zullen worden (zie figuur 4). Meer dan de helft van het aanbod (inclusief de geplande nieuwbouw!) zou een huurprijs boven de aftoppingsgrenzen hebben. De norm voor het aanbod is overigens voor het gemak gelijkgesteld aan de verdeling van huurklassen in de totale portefeuille.

Figuur 4: Verdeling van het aanbod tot 2025 naar prijsklassen; 0-scenario



Bron: RIGO 2014

Goed Wonen stelde zich naar aanleiding hiervan de vraag wat de volkshuisvestelijke betekenis is van deze rekenuitkomst. Er waren geen harde prestatienormen beschikbaar met betrekking tot de huurniveaus van het feitelijke aanbod, terwijl de beleidsruimte relatief groot is. Het huurbeleid kent namelijk 'knoppen': de jaarlijkse huuraanpassing en de streefhuurbepaling ten behoeve van de huurharmonisatie bij mutaties (met inbegrip van de mogelijkheid om huren 'af te toppen'). Binnen de restricties van de noodzakelijke huursom(stijging) kan een uitruil plaatsvinden tussen de jaarlijkse huuraanpassing en de huurharmonisatie. Een hoge jaarlijkse huuraanpassing en een laag streefhuurniveau is relatief gunstig voor de woningzoekenden en, vice versa, een lage jaarlijkse huuraanpassing en een hoog streefhuurniveau is relatief gunstig voor de zittende huurder. Tabel 1 geeft daar een indruk van.<sup>6</sup> De resulterende huursommen in beide varianten zijn nagenoeg gelijk.

Tabel 1: Het effect van de jaarlijkse huuraanpassing en het harmonisatiebeleid

Huurbeleid	Variant 1	Variant 2
Streefhuur	7,5%p extra	Handhaven
Jaarlijkse huuraanpassing	Inflatievolgend	Gem. 1% boven inflatie structureel
Gemiddelde huur in 2025 niet gemueterde woningen (zittende huurders)	€ 494	€ 557
Aantal 'goedkoop' en 'betaalbaar' in aanbod (woningzoekenden)	545	860

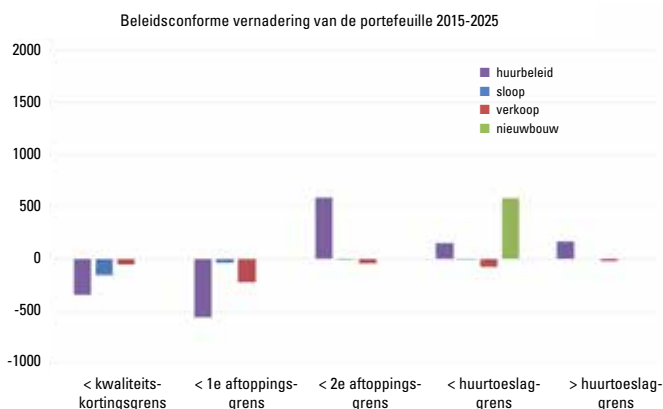
Bron: RIGO 2014

Een corporatie ontkomt er niet aan om ten aanzien van de betaalbaarheid van het aanbod een eigen standpunt in te nemen. Binnen de hier gehanteerde huurprijscategorieën kunnen de huurniveaus en daarmee de huurquotes immers sterk uiteen lopen. En er ligt een belangentegenstelling tussen zittende huurders en woningzoekenden. Daarbij heeft de overheid wel in beperkte mate de woonlasten genormeerd (via de huurtoeslag), maar niet de slaagkans of beschikbaarheid van bereikbare woningen. We laten dit dilemma verder even rusten om eerst een volgend dilemma te schetsen.

**ALTERNATIEF BELEID**

In de zoektocht naar alternatief beleid lag het uiteraard voor de hand om een relatie te leggen tussen de matiging van het huurbeleid en het beperken van het investeringsprogramma. Het huurbeleid werd in het alternatief inflatievolgend en het nieuwbouwprogramma werd gehalveerd. Dat leverde met betrekking tot de prijs van het aanbod een aanzienlijke verbetering op: zie figuur 5, 6 en 7. Figuur 5 geeft een beeld van de veranderingen in de komende tien jaar: de aantallen sloop en nieuwbouw zijn aanzienlijk afgenomen ten opzichte van het o-scenario.

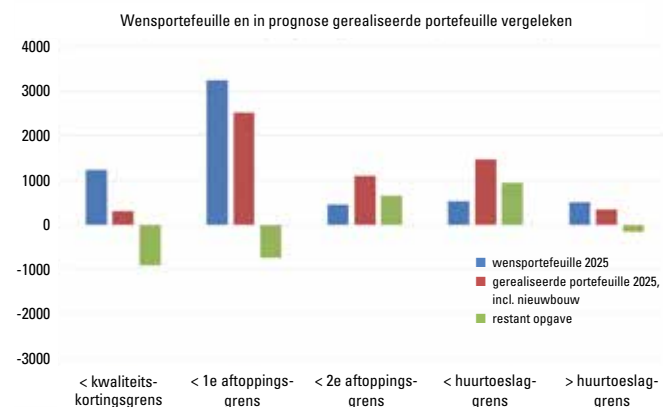
Figuur 5: Verandering van de portefeuille 2015-2025 bij alternatief beleid (verg. figuur 2)



Bron: RIGO 2014

De resulterende portefeuille-opgave is bij alternatief beleid als volgt:

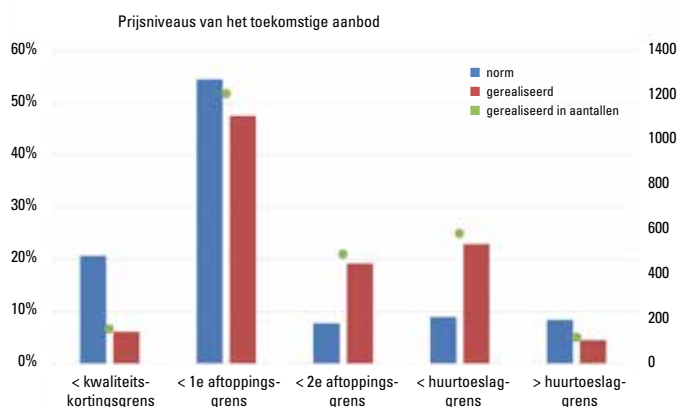
Figuur 6: Resulterende portefeuille-opgave naar prijsklassen, alternatief beleid (verg. figuur 3)



Bron: RIGO 2014

Per saldo is de omvang van de sociale portefeuille ongeveer stabiel. Het tekort in het goedkope segment is niet veel kleiner dan in het o-scenario; dat in het betaalbare segment onder de eerste aftoppingsgrens is echter aanzienlijk afgenomen. En wat betreft het vrijkomende aanbod is het beeld als volgt: het betaalbare aanbod is sterk toegenomen ten opzichte van het o-scenario (zie figuur 7).

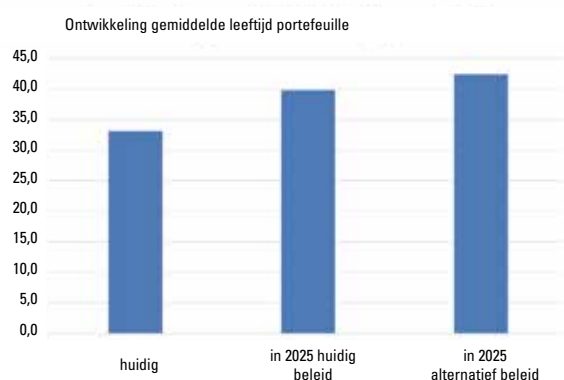
Figuur 7: Verdeling van het aanbod tot 2025 naar prijsklassen; alternatief beleid (verg. figuur 4)



Bron: RIGO 2014

Dat alternatief bleek niet het ei van Columbus, want het halveren van het nieuwbouwprogramma heeft ook z'n prijs. Uit figuur 8 is af te lezen dat de portefeuille in de zichtperiode van 10 jaar aanzienlijk veroudert (ca. 9 jaar ouder: zie de rechterkolom; de middelste kolom toont het effect van het o-scenario); bij het alternatieve beleid meer dan bij het o-scenario.

Figuur 8: Ontwikkeling ouderdom portefeuille



Bron: RIGO 2014

En wat is dan de betekenis van deze veroudering? Ten eerste is de ouderdom van het vastgoed geen sterke indicator voor kwaliteit, daarvoor verschillen de kwaliteiten te zeer in de diverse bouwperiodes en tussentijdse investeringen blijven buiten beeld. In theorie zou de door een corporatie vastgelegde resterende levensduur (verplicht beschikbaar in het kader van de bedrijfswaardeberekeningen) een betere zijn, mits deze mede bepaald is op grond van de levensduur van de diverse bouwdelen. In het huidige vervangingstempo van de voorraad – ca. 1% per jaar over een lange periode gezien – worden woningen gemiddeld

steeds ouder: nu ca. 40 jaar (zie grafiek), maar op de (zeer) lange duur toenemend tot meer dan 75 jaar. De kwaliteit dient dan door renovaties op peil te worden gehouden. Meer renovaties en minder vervangingen: zou dat uit oogpunt van maatschappelijke waardering acceptabel zijn? Acceptabeler dan de huurquote verhogen voor de zittende huurders respectievelijk de woningzoekenden? Liever een goedkopere woning dan een slechtere woning?

Na doorrekening bleek het alternatieve beleid financieel nipt haalbaar, dat wil zeggen dat de vermogensontwikkeling iets onder de norm uitkomt en de rentedekkingsgraad ruim boven de norm blijft. Een extra kleine beleidsaanpassing zal volstaan om binnen de financiële restricties te blijven. De uitruil tussen huurbeleid en investeringen blijkt derhalve geen onoverkomelijke gevolgen voor de financiële positie van Goed Wonen te hebben (zie tabel 2)

Tabel 2: Financiële gevolgen van het beleid

	norm	o-scenario		Alternatief beleid
Ultimo	2014	2024	2024	2024
Solvabiliteit	22,5%	32,8%	29,6%	21,1%
Rentedekkingsgraad	1,35	1,70	1,65	1,43

Bron: RIGO 2014

Uiteraard kan Goed Wonen ook de zogenaamde verkoopvijver flink uitbreiden om daarmee de investeringsruimte in stand te houden. Verkoopopbrengsten compenseren het prijsgeven van (een deel van) de ruimte voor huurverhoging. Maar dat levert weer andere dilemma's op: de beschikbaarheid van goedkope huurwoningen neemt daardoor aanzienlijk af, hetgeen uiteraard de woningzoekenden zal treffen.<sup>7</sup> Maar tot zover de schets van dilemma's.

## CONCLUDEREND

Zonder zicht op de volkshuisvestelijke opgaven in het werkgebied zijn strategische keuzen en een effectieve allocatie van beschikbare middelen niet mogelijk. Niet alleen is inzicht nodig in de zogeheten wensportefeuille (uitgesplitst naar prijsniveaus, woningtypen en gebieden), maar ook in het gewenste vrijkomend aanbod (naar omvang en samenstelling) en de gewenste kwaliteitsontwikkeling van de portefeuille. De doelstellingen ten aanzien van deze 'ijzeren driehoek van de volkshuisvesting' zullen vrijwel nooit volledig te realiseren zijn in de beoogde tijdsspanne en binnen de financiële mogelijkheden. Goed Wonen is zoals gezegd een zeer gemiddelde corporatie. Ik durf de stelling aan dat dit type dilemma's exemplarisch is voor de grote meerderheid van corporaties. Er zullen uiteenlopende dilemma's aan het licht treden. Deze volkshuisvestelijke dilemma's zijn in de meeste werkgebieden van woningcorporaties groot. Dat is geen verrassend inzicht, maar een cijfermatige weergave zal die dilemma's sterk articuleren en aanleiding kunnen geven om prioriteiten te verleggen. Maar op corporatieniveau is de cijfermatige kant van deze inzichten nog maar zeer beperkt voorhanden en derhalve nauwelijks in de sturingssystematiek doorgedrongen. Bestaande rekenhulpmiddelen bieden daarbij ook niet de volledige gewenste functionaliteit. Het gaat in principe om het afwegen van huurprijzen, slaagkansen en woningkwaliteit. Binnen het huurprijsbeleid tekent zich bovendien het dilemma tussen zittende huurders en woningzoekenden af.

Het dienmodel omvat de optimale strategie om – in een situatie van financiële schaarste – een uitweg uit deze dilemma's te vinden en de verlangde prestaties zoveel mogelijk te behalen. Door een integratie

van het dienmodel en het verdienmodel zullen de inhoudelijke keuzen passen binnen de financiële restricties die uit het verdienmodel voortvloeien. Samen met het verdienmodel vormt het dienmodel de kern van het strategisch beleidsplan van een corporatie. De uitkomsten van zowel het dienmodel als het verdienmodel vormen daarmee de kaders voor de nadere allocatie van middelen en uitwerking van het beleid in plannen voor het vastgoed en de dienstverlening.

Dit vergt van de meeste woningcorporaties een zoektocht en een proces van 'checks and balances' waar ook de stakeholders bij betrokken dienen te worden. Vanwege de huidige betalingsproblemen bij een groot aantal huishoudens, de financiële krapte bij veel woningcorporaties en de maatschappelijke roep om transparantie ten aanzien van bestedingsruimte en –keuzen bij corporaties, is de urgentie groot om dit sturingsvraagstuk en de daarbij gewenste rekenhulpmiddelen op professionele wijze uit te werken.

## Noten

1. Een aantal woningcorporaties stelt dat de betaalbaarheid van sociale huurwoningen in principe de verantwoordelijkheid van de overheid is. Dit heeft als consequentie dat de corporatie de volledige huurruimte die de regelgeving biedt zal willen benutten. Het is in mijn ogen een cynische interpretatie van het BBSH en bovendien één met repercussies; het leidt tot een toename van de huurtoeslaguitgaven en vervolgens tot een hogere heffing ten laste van corporaties.
2. Inmiddels zijn ook enkele applicaties verkrijgbaar waarmee dergelijke prognoseberekeningen uit te voeren zijn. Deze applicaties geven overigens nog onvoldoende cijfermatig inzicht in de beleidseffecten ten aanzien van kwaliteit en beschikbaarheid.
3. Gemakshalve ga ik hier maar even voorbij aan het feit dat de financiële restricties minder hard zijn dan soms wordt verondersteld.
4. De dilemma's zijn ook voor de kernen waarin Goed Wonen actief is, apart in beeld gebracht. De relevante verschillen die bleken laten we in deze bespreking eveneens buiten beschouwing.
5. De effecten van energiemaatregelen op de woonlasten zijn in deze analyse buiten beschouwing gelaten.
6. De cijfers betreffen een andere corporatie waar een verder uitgewerkte versie van het rekenmodel is gebruikt.
7. Dat geldt vooral bij uitponding van het bezit bij mutaties. Bij complexgewijze verkoop van complexen is dit nadelige effect voor woningzoekenden kleiner.