



RUIMTE VOOR WONEN/WONEN IN DE RUIMTE

PAPERS DISCUSSIEDAGEN
SOCIALE HUISVESTING 2017
5/6 OKTOBER 2017

KONTAKT DER KONTINENTEN, SOESTERBERG

OPGAVEN ZOEKEN GELD EN GELD ZOEKT OPGAVEN

VEREVENEN VAN OPGAVEN EN MIDDELEN IN DE CORPORATIESECTOR; VOORWAARDEN VOOR SUCCES

Peter van Os (RIGO)

Stellingen:

1. De regio is het belangrijkste speelveld voor verevening.
2. Verevening vergt een inhoudelijk kader (regionale woonvisie) en voldoende interventiemogelijkheden van provincie of rijk.

Inleiding

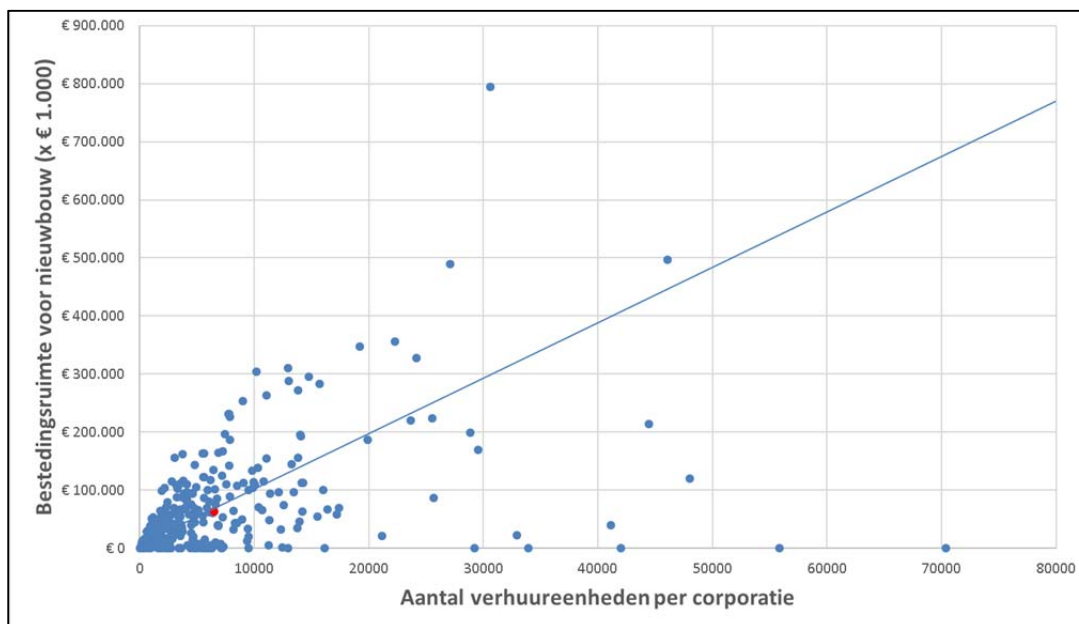
De Indicatieve bestedingsruimte van woningcorporaties (IBW 2017) maakt veel los, ondanks alle kritiek die erop gegeven wordt. De IBW laat in ieder geval zien dat er nog veel financiële ruimte in de corporatiesector is, maar ook dat deze ruimte ongelijk verdeeld is over corporaties, gemeenten en regio's. Mede hierdoor staat het aloude taboe van verevening van taken en middelen weer op de agenda. In dit essay wil ik bespreken hoe en onder welke condities die verevening zou kunnen plaatsvinden naar aanleiding van enkele ervaringen, onder meer in de regio Haaglanden. Ik doe dit aan de hand van acht stellingen.

Verevening is onvermijdelijk

1. Het doet pijn als middelen onaangeroerd blijven, terwijl er vele opgaven blijven liggen. Verevening is daarom onvermijdelijk.

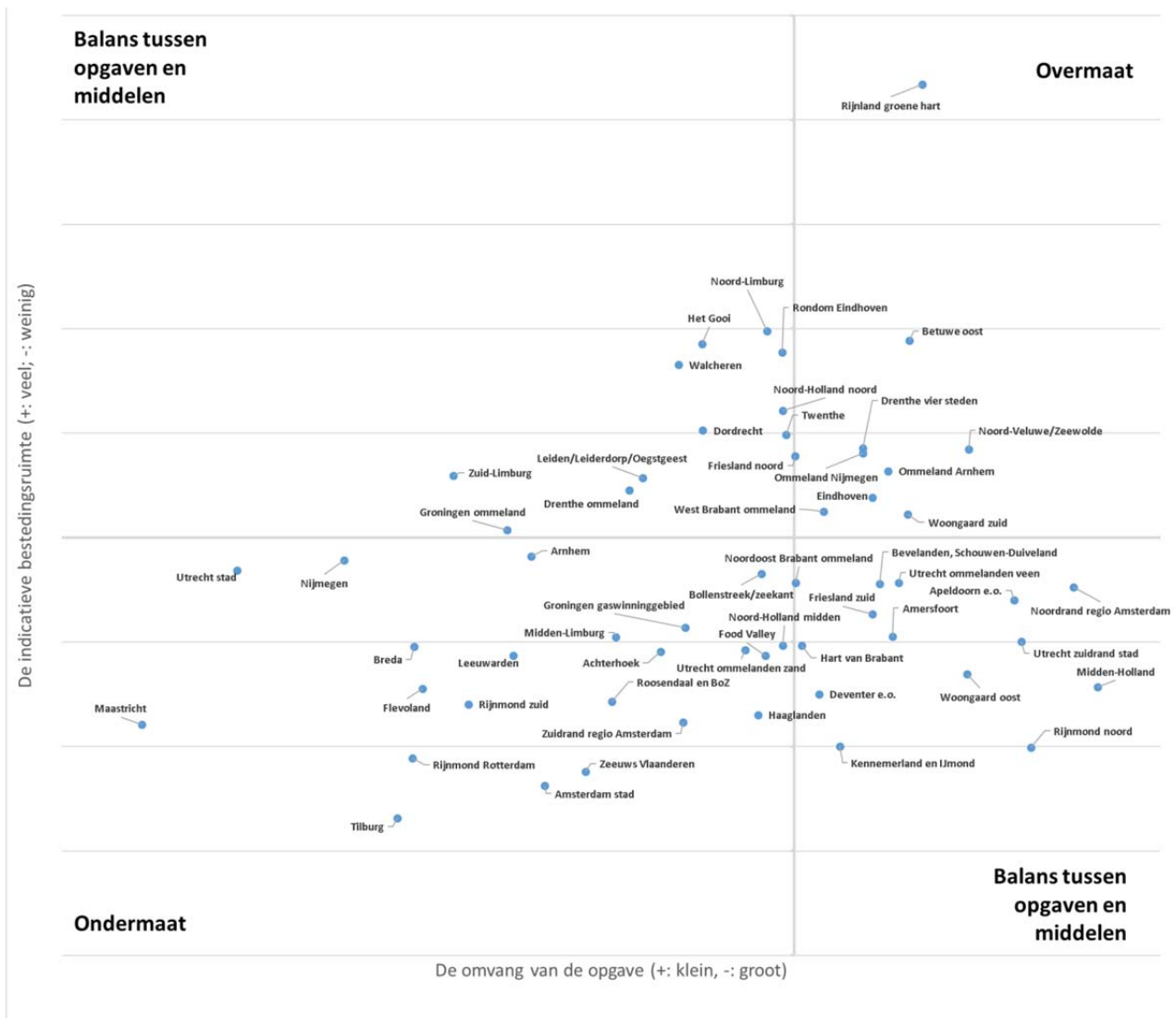
De recente IBW-cijfers laten zien dat corporatiesector nog de nodige financiële ruimte heeft, ondanks de meer ambitieuze begrotingen dit jaar en de kosten van de scheiding DAEB – niet-DAEB. Wat blijft is dat die ruimte ongelijk verdeeld is over de individuele corporaties. In figuur 1 is dat uitgestippeld; de breedte van de waaier is opvallend.

Figuur 1 De indicatieve bestedingsruimte voor extra nieuwbouw per corporatie



Het is veel lastiger om in beeld te brengen wat de uiteenlopende opgaven zijn waar corporaties voor gesteld staan, en al helemaal complex om aan te geven in welke mate de corporaties met hun huidige beleid (zoals in de begrotingen opgenomen) die opgaven oplossen. We mogen echter gevoelig aannemen dat de totale spankracht van de sector nodig zal zijn of meer dan dat. Om een illustratie te geven: Om in 2050 alle sociale huurwoningen te laten voldoen aan 'Parijs', dat wil zeggen energieneutraal te maken, is naar schatting een investering nodig van 80 miljard euro.¹ Dat is evenredig verspreid over ruim 30 jaar een bedrag van 2,5 miljard euro per jaar. Dat bedrag overstijgt de omvang van de verhuurderheffing en maakt maar beperkt deel uit van de huidige corporatiebegrotingen.

Figuur 2 Relatieve omvang van de opgave vs. de indicatieve bestedingsruimte per subregio



Mocht de verhuurderheffing voor de energietransitie ingezet kunnen worden, dan is de IBW deels beschikbaar voor extra uitbreiding van het sociale segment, extra kwaliteitsverbetering van het bezit (anders dan de energetische kwaliteit) en verdere huurmatiging. De IBW is voldoende voor ca. 12.000 nieuwbouwwoningen extra per jaar, maar dan is het ook op. De sector zal dus alle zeilen bij moeten zetten; de ambities moeten sterk worden aangescherpt en de hele berekende bestedingsruimte is hiervoor sowieso hard nodig.

¹ Zie: "De financiële haalbaarheid van een CO₂ neutrale energievoorziening in de corporatiesector", Finance Ideas, februari 2017.

In een vorig essay heb ik laten zien dat er nauwelijks een positieve correlatie bestaat tussen lokale /regionale opgaven en lokaal/regionaal beschikbare middelen (zie ook grafiek 2).² Met andere woorden opgaven en middelen zijn niet in balans. Gezien de omvang en urgentie van de diverse opgaven kunnen we niet om een verevening van taken en middelen heen.

Autonomie van een corporatie? Tot op zekere hoogte!

2. De in de Woningwet geregelde toelating van woningcorporaties heeft bij belangenconflicten meer kracht van wet dan de algemene rechten van stichtingen en verenigingen. De autonomie van corporaties is (in mijn leekentaal) eerder een gunst dan een recht.

Verevening impliceert het inzetten van het beschikbare vermogen daar waar de opgaven het grootst zijn. Maar van wie is het vermogen van een corporatie; wie mag er over beschikken? Wij allen of de individuele rechtspersoon, de stichting of vereniging die de corporatie is of de lokale gemeenschap waarin de corporatie geworteld is? Ik zou denken: bij gebrek aan eigenaren of aandeelhouders hebben de belanghouders het uiteindelijk voor het zeggen. Ook de centrale overheid behoort daartoe; vanwege de toelating zoals geregeld in de Woningwet en het BTIV, maar ook omdat de vermogens van corporaties een gevolg zijn van het startkapitaal dat bij de bruterij in 1995 is meegegeven. Het spanningsveld tussen de autonomie van de corporatie en de doorzettingsmacht van de overheid is inherent aan het hybride stelsel van maatschappelijke ondernemingen.

Bedenk overigens dat het uit handen geven van bewegingsruimte bij verplichte verevening alleen de overtollige middelen betreft en niet het te voeren beleid en de daaronder liggende keuzen. Bedenk ook dat een volledige aanwending van de IBW impliciet een volledige sectorale verevening inhoudt, juist vanwege de disbalans tussen lokale opgaven en lokaal beschikbaarheid van middelen.

Het belang van een eenduidig en aanvaard beeld van de opgaven

3. Het agenderen van verevening is alleen haalbaar als de betrokken partijen een eenduidig beeld van de opgaven gedeeld en aanvaard hebben. Anders regeren weerstand en willekeur.

Dwangmaatregelen, zoals het dwingend opleggen van verevening van taken en middelen, kunnen de balans tussen autonomie en regulering danig verstoren en daardoor perverse reacties oproepen en een averechtse uitwerking hebben.

De weerstand tegen verevening is vermoedelijk ten dele weg te nemen als de betrokken partijen een eenduidig beeld van de opgaven en van de financiële spankracht van de corporaties gedeeld en aanvaard hebben. Eenduidigheid vraagt om gelijke definities, uitgangspunten, referenties of normen en analysemethoden. En om een instantie die op basis hiervan een dekkend beeld kan (laten) schetsen op lokaal, regionaal of landelijk niveau. Makkelijk gezegd, maar een grote uitdaging.

De regio is het belangrijkste speelveld voor verevening

4. Het hebben van een gedeeld en aanvaard, eenduidig beeld van de opgaven is het meest effectief op regionaal niveau; het niveau waarop de meeste woningmarkten functioneren, maar dat levert altijd spanning op met het lokale niveau, dus het is lastig te verkrijgen.

Hierboven gaf ik al aan dat het lastig is om een beeld te schetsen van de volkshuisvestelijke opgaven. Daar is een periodieke woningmarktverkenning voor nodig bij voorkeur op regionaal niveau, omdat woningmarkten doorgaans regionaal functioneren. Het verkrijgen van een gedeeld en aanvaard, eenduidig beeld van de opgaven is om die reden het meest kansrijk op regionaal niveau. Maar er is ook een waardering of normering van de opgaven nodig. Welke prioriteit krijgen de volkshuisvestelijke opgaven ten opzichte van bijvoorbeeld de opgaven in het sociale domein? Dat is een vraag waar vooral de lokale politiek zeggenschap over heeft.

² Zie: "Matching revisited", in: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, december 2016. De grafiek is gebaseerd op nieuwe cijfers met betrekking tot de opgaven in de gemeenten / regio's. Dit cijfermateriaal is nog in ontwikkeling.

De verantwoordelijkheid voor een goede volkshuisvesting heeft de overheid grotendeels op lokaal niveau neergelegd. Lijnen worden uitgezet in de woonvisie, programma's in het sociale huur domein worden vastgesteld in prestatieafspraken. Zo gaat het ook in de regio Haaglanden. Er is weliswaar een regionale woonvisie, maar de beschreven ambitie ten aanzien van de omvang van de sociale huurvoorraad is in feite een optelsom van de lokale ambities zoals neergelegd in de lokale woonvisies. Die lokale ambities worden in het regionaal overleg niet bestreden, maar wel geven gemeenten en corporaties schoorvoetend aan dat een beperkte herverdeling van de ambities wenselijk zou zijn. Het aandeel sociale huur per gemeente loopt namelijk nogal uiteen.³ Er is dus altijd een spanningsveld tussen de lokale autonomie en de regionale solidariteit. Dat zal voor heel wat meer regio's gelden.

Als het gaat om de omvang van de sociale huurvoorraad en de spreiding ervan over de regio, is in Haaglanden op hoofdlijnen overeenstemming tussen de partijen over de gewenste situatie ten aanzien van de sociale huurvoorraad en de 'gaten' die op gemeenteniveau vallen tussen de huidige en de gewenste situatie. Een aantal vragen ligt nu (juli 2017) voor aan partijen:

- Zijn de lokale corporaties in staat om de gaten in hun eigen werkgebied te dichten?
Bijvoorbeeld door extra nieuwbouw, door het matigen van huurprijzen, door een verschuiving van niet-DAEB naar DAEB of door het verkleinen van de 'verkoopvijver'.
- Of is er hulp gewenst van collega corporaties in de regio?
- En op welke wijze kan deze hulp dan vorm krijgen?
Denk aan bouwstenen als collegiale financiering, het overnemen van bouwplannen, het overnemen van bestaande woningcomplexen in DAEB of niet-DAEB.
- Wat kunnen gemeenten hierin betekenen?
Bijvoorbeeld door meer of sneller bouwlocaties ter beschikking te stellen, lagere grondkosten en/of leges in rekening te brengen of af te zien van door corporaties te bouwen parkeervoorzieningen.

Volgens de huidige plannen van de corporaties worden de geconstateerde gaten slechts ten dele gedicht. Zeer gewenst is dus dat de betrokken corporaties ook al hun overige beschikbare middelen inzetten, zo nodig ten behoeve van collega's ook al gaat het om activiteiten buiten hun eigen werkgebied.⁴

Opgaven zoeken geld en geld zoekt opgaven

5. Als de gedeelde en aanvaarde regionale opgave meer middelen vraagt dan regionaal beschikbaar zijn, zullen de corporaties buiten de regio naar middelen op zoek moeten gaan. En omgekeerd, als de opgave minder middelen vraagt dan die beschikbaar zijn, zal de corporatie op zoek moeten gaan naar volkshuisvestelijke opgaven elders.

In Haaglanden zijn naar verwachting meer middelen nodig om de 'gaten' te dichten dan de corporaties in Haaglanden kunnen opbrengen. De betrokkenen in Haaglanden kunnen en moeten dan verder kijken. In eerste aanleg naar de corporaties die buiten Haaglanden, maar nog binnen de woningmarktregio metropool Rotterdam – Den Haag/Midden Holland hun kerngebied hebben.⁵ In de regio Rijnmond is naar verwachting niet veel te halen, maar in Midden Holland misschien wel, als we uitgaan van de IBW-gegevens (zie figuur 2). Dan moet het hele proces worden opgeschaald; van het vinden van overeenstemming over de opgaven t/m. het bedenken van en onderhandelen over bouwstenen voor verevening. Als de kring groter wordt, neemt de complexiteit van het krachtenveld echter toe.

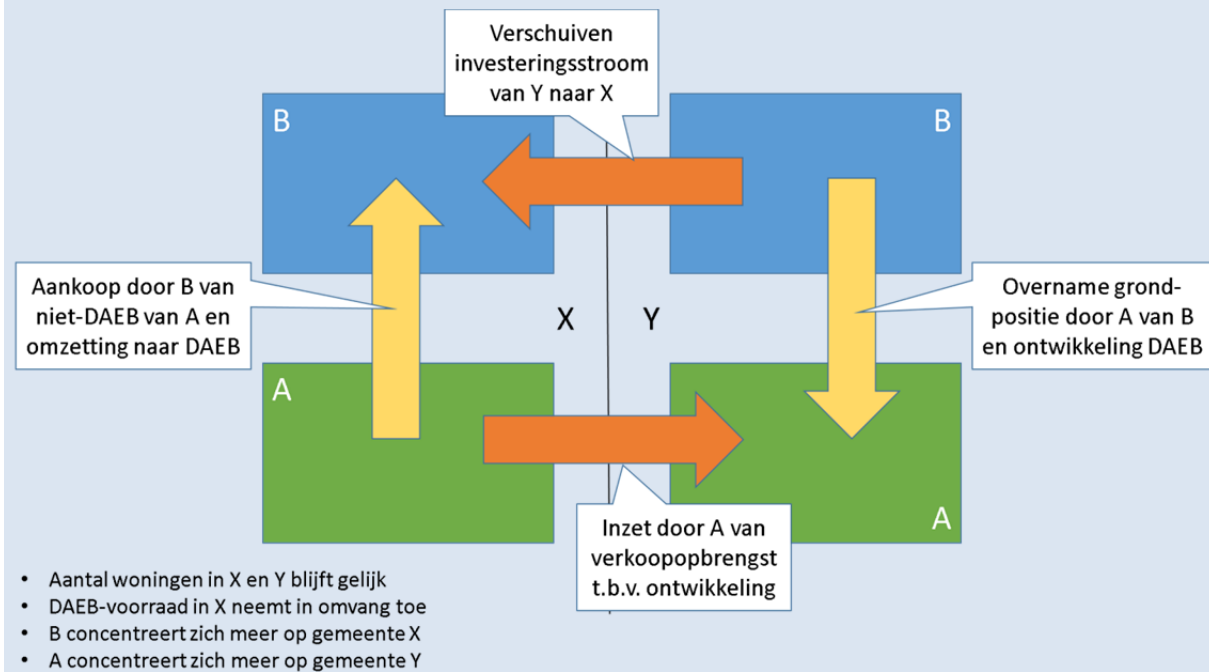
³ Het aandeel DAEB loopt uiteen van 18% tot 42% van de totale woningvoorraad.

⁴ Het gaat dus om de financiële middelen die niet nodig zijn voor de begrote plannen. Het is de ruimte die de IBW-cijfers van het ministerie aangeven.

⁵ Binnen hun kerngebied mogen corporaties nieuwbouw realiseren op uitbreidingslocaties; buiten hun kerngebied niet.

Om de complexiteit van de vereveningsprocessen op regionaal niveau te schetsen dit geanonimiseerde voorbeeld:

Om dwingende financiële redenen heeft corporatie A in gemeente X een groot deel van het sociale huursegment in het niet-DAEB ondergebracht, waardoor er in X een groot tekort aan sociale huur (DAEB) ontstaat. In X is een andere corporatie B actief die over veel middelen beschikt, maar deze momenteel inzet in gemeente Y, omdat daar nieuwbouwlocaties onder gunstigere financiële condities beschikbaar zijn. Gemeente Y heeft ook behoefte aan die nieuwbouw; het is Y om het even wie die nieuwbouw realiseert. Onderstaand schema laat zien welke oplossingsrichting voor de hand ligt.



De oplossing vraagt, zo blijkt, veel van partijen; niet alleen in materiële zin, maar vooral in mentaal opzicht. Posities loslaten blijkt erg lastig.

In tweede aanleg – als de rest van de woningmarktregio onvoldoende middelen zou hebben – kunnen de betrokkenen de kring nog groter maken: de Provincie Zuid-Holland, heel Nederland. Dan werkt de Haaglandse overlegmethode niet meer; het aantal betrokkenen en het krachtenveld worden te complex. Er resten dan twee methoden: een provinciaal of landelijk te vullen en aan te spreken fonds of het hengelen naar vrijwillige bijdragen van rijke corporaties van buiten de woningmarktregio. De laatste methode leidt tot willekeur en dat geldt ook voor de eerste methode als het fonds door vrijwillige bijdragen gevuld wordt. Gedwongen bijdragen aan een fonds stroken weer niet met de autonomie van corporaties, vragen een eenduidig (en breed aanvaard) beeld van de opgaven en bestedingsruimte op provinciaal of landelijk niveau en kunnen leiden tot perverse effecten zoals het begroten van 'gouden kranen' om de berekende bestedingsruimte te kunnen minimaliseren en de belanghouders in het eigen werkgebied te kunnen bevoordelen.

Onder stelling 1 heb ik gesuggereerd dat de totale opgave in de sector met betrekking tot betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit wel eens te groot kan zijn voor de financiële spankracht van de corporatiesector. Zeker als de verhuurderheffing (gedeeltelijk) in stand blijft. In dat geval is het opzetten van een verveningsfonds naar mijn overtuiging dan toch onvermijdelijk, ondanks de hierboven genoemde bezwaren.

Waarborg voor betrokkenheid en zeggenschap op lokaal niveau

6. Bij besteding van geld buiten de eigen regio zou de gekozen methode garanties moeten bieden voor een lokale binding van zeggenschap (= eigendom?).

Als corporaties van buiten de regio collega's in Haaglanden te hulp schieten, zal bij de vorm waarin dat gebeurt de lokale betrokkenheid punt van discussie (moeten) zijn. In Haaglanden is een aantal slechte ervaringen opgedaan met corporaties van (ver) buiten de regio. Met name de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de strategische koers van die organisaties ten aanzien van het bezit in Haaglanden bleek erg beperkt. Corporaties die hun kerngebied elders hebben of een landelijk verspreid bezit hebben staan verder af van het probleemgebied en hebben dus minder kennis van en betrokkenheid bij de lokale situatie, maar zullen aan de andere kant hun zeggenschap ten aanzien van de toekomst van het bezit niet uit handen willen geven. En dat wringt.

Collegiale hulp kan op verschillende manieren vorm krijgen. Indien de lokale corporatie kan putten uit een bovenlokaal fonds blijft de zeggenschap over het vastgoed bij de investerende, lokale corporatie. Als de hulp biedende collega van buiten de regio zelf investeert / financiert (en dus eigen rendementseisen stelt), blijft de zeggenschap over de toekomst van het vastgoed bij de investeerder, die voor het overige lokaal geen binding heeft. Dat zal ook zo zijn indien de investeerder het dagelijks beheer uit handen geeft aan een lokaal werkzame corporatie.

Van hoever mag je komen om nog van lokale binding te kunnen spreken? Nu Rijswijk Wonen bijvoorbeeld voor het eerst in Den Haag investeert, is het even wennen voor de Haagse ambtenaren en wethouder, maar al snel zal er sprake kunnen zijn van lokale binding: de bestuurder van Rijswijk Wonen en haar medewerkers zijn nooit ver weg. Maar geldt dat ook – als willekeurig voorbeeld – voor QuaWonen, een corporatie werkzaam in de Krimpenerwaard? Zij is weliswaar in dezelfde (formele) woningmarktregio actief, maar het is 40 minuten rijden (buiten de spits) van het dorp Bergambacht naar het Spui in Den Haag. Is het mogelijk om procesvoorwaarden te verbinden aan collegiale hulp?

Een provincie met (te) weinig interventiemacht

7. Als regionale zelfsturing te lastig blijkt, zou de provincie een sturende rol moeten kunnen spelen. De provincie heeft echter op dit moment geen invloedrijk stuur in handen.

In Haaglanden is een proces van zelfsturing gaande. Het is een kansrijk proces, mede omdat er in Haaglanden al een lange traditie van overleg en samenwerking bestaat, zowel tussen de corporaties onderling als tussen de corporaties en de gemeenten. De recente regionale prestatieafspraken en regionale woonvisie zijn daarvan een resultaat. Niettemin is het een proces van vallen en opstaan, omdat er sprake is van een kluwen van belangen en machtsposities. Momenteel vinden gesprekken plaats waarin een uitwerking wordt gegeven aan de verschillende oplossingsrichtingen en daarmee samenhangende onderlinge afspraken tussen corporaties onderling en tussen corporaties en gemeente(n). Dit proces vindt onder regionale regie plaats, omdat de regionale woonvisie en de geconstateerde opgaven (genoemde 'gaten') het ijkpunt van de afspraken vormen.

Het is goed denkbaar dat in veel andere regio's waar een volkshuisvestelijke opgave ligt die partijen alleen in onderlinge samenwerking kunnen oplossen, er geen goede, door traditie gevormde, basis voor overleg en vertrouwen is, waardoor het gewenste proces van afstemming niet op gang komt. In dat geval ligt het voor de hand om naar een bestuurslaag hoger te kijken: de provincie. Uit een recente studie in opdracht van de Provincie Zuid-Holland blijkt echter dat de interventiemogelijkheden van de provincie erg beperkt zijn als het gaat om volkshuisvestelijke doeleinden.⁶

Het belang van inhoudelijke beleidskaders

8. Als inhoudelijke beleidskaders op hoger schaalniveau ontbreken is zelfsturing van actoren op een lager schaalniveau vaak onbegonnen werk.

De provincie en het rijk kunnen pas interveniëren als daar een grondslag voor is. Als het gaat om de procesgang bij bijvoorbeeld prestatieafspraken biedt de Woningwet een dergelijke grondslag. Maar de wet biedt veel vrijheidsgraden; maar weinig 'beleidsproducten' zijn strikt genomen verplicht en de wijze waarop overleg vorm moet krijgen wordt voor een belangrijk deel aan lokale en regionale partners overgelaten.

⁶ Zie: "Instrumentarium sturing op woonbeleid, Zuid-Holland"; RIGO, juni 2017.

Zijn er naast formele kaders ook inhoudelijke kaders nodig? Dat is een lastig punt! Strikt genomen is zelfsturing ook zonder inhoudelijke kaders (doelstellingen of normen op een hoger schaalniveau) lastig, maar niet onmogelijk. Het werkt echter alleen als de betrokken partijen elkaar vinden op de belangrijke inhoudelijke opgaven en doelstellingen, zonder dat hun eigen (door henzelf geformuleerde) belangen ondergesneeuwd raken. We zagen hierboven al dat het regioniveau het niveau is waarop de 'volkshuisvesting' vorm zou moeten krijgen. Er is dan zoals gezegd per definitie sprake van een complex krachtenveld.

Zelfsturing (op regionaal niveau) zou niettemin gebaat zijn bij heldere, herkenbare kaders van hoger hand. Het speelveld heeft dan grenzen gekregen. Bovendien – niet onbelangrijk – is er dan veel minder gevaar dat lokale of regionale oplossingen suboptimaal zijn.

Het zou interessant zijn na te gaan welke interventiemogelijkheden provincie en rijk (nodig) hebben om de concrete uitwerking en realisatie van bijvoorbeeld een regionale woonvisie af te dwingen bij gemeenten en (indirect) bij corporaties. Beperkt, stelde ik al. "Nog meer wet- en regelgeving dan?!", zult u denken. Klopt; en ik ben me ervan bewust dat ik tegen de stroom in vaar.

Ter verdediging voer ik aan dat het wat mij betreft vooral om inhoudelijke kaders gaat en niet om proceskaders. Het liefst zou ik invulling willen zien geven aan een normenstelsel met betrekking tot de 'ijzeren driehoek' van betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit.

Tot slot

Het geld moet niet op de plank blijven liggen; er zijn genoeg volkshuisvestelijke opgaven. Dus als dat wel gebeurt, moet de overheid ingrijpen. In het uiterste geval door middel van een heffing ten behoeve van verevening van taken en middelen, die gebaseerd is op de financiële positie van de corporatie (en niet op de WOZ-waarde). Maar pas als het nodige trek- en duwwerk op lokaal en regionaal niveau mislukt is en er op provinciaal en/of rijkniveau een objectief, inhoudelijk kader ligt op basis waarvan de verevening kan plaatsvinden.