

33 606

Parlementaire enquête Woningcorporaties

Nr. 9

OMGEVINGSANALYSES

Omgevingsanalyses ten behoeve van de parlementaire enquête Woningcorporaties

In het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties staat het bestuderen en analyseren van het Nederlandse woningcorporatiestelsel en het doen van aanbevelingen voor het verbeteren daarvan centraal. Om de resultaten van haar eigen onderzoek te duiden en om het Nederlandse stelsel in een breder perspectief te kunnen plaatsen heeft de enquêtecommissie drie beknopte analyses laten uitvoeren. Deze zogenaamde omgevingsanalyses zijn uitgevoerd door externe deskundigen in de vorm van papers.

In dit deelrapport zijn deze drie papers opgenomen. Deze kunnen beschouwd worden als een van de bouwstenen voor het hoofdrapport van de commissie.

De inhoud van deze uitbestede papers is voor rekening van de betreffende auteurs. De enquêtecommissie draagt geen verantwoordelijkheid voor de inhoud. De commissie heeft de analyses gebruikt voor nadere gedachtevorming over haar eigen onderzoeksbevindingen en haar conclusies en aanbevelingen. Voor zover van toepassing wordt in het hoofdrapport van de commissie verwezen naar deze omgevingsanalyses.

Dit deelrapport bevat achtereenvolgens de volgende drie omgevingsanalyses:

	blz.
Omgevingsanalyse 1: <i>Interacties tussen het corporatiebestel en de woningmarkt</i> prof. dr. ir. V.H. (Vincent) Gruis prof. dr. D. (Dirk) Brounen dr. P. (Peter) Neuteboom	3
Omgevingsanalyse 2: <i>Woningcorporaties vergeleken met onderwijs en zorg</i> prof. dr. C.J. (Cor) van Montfort E. (Eva) Buwalda-Groeneweg MA prof. dr. ir. R. (Rienk) Goodijk	30
Omgevingsanalyse 3: <i>Woningcorporaties in internationaal perspectief</i> prof. dr. M.F.M. (Marcel) Canoy drs. W. (Wouter) Vos	69

OMGEVINGSANALYSE 1: INTERACTIES TUSSEN HET CORPORATIEBESTEL EN DE WONINGMARKT

prof. dr. ir. V.H. (Vincent) Gruis
prof. dr. D. (Dirk) Brounen
dr. P. (Peter) Neuteboom

21 juni 2014

Abstract

Al ruim 150 jaren spelen woningcorporaties een belangrijke rol in onze woningmarkt. Een rol die door de jaren heen sterk is veranderd, enerzijds door de wijziging in de schaal en strategie van corporaties, anderzijds door talloze ontwikkelingen in de woningmarkt, maatschappij en aanpalend overheidsbeleid. Er is ondertussen ook veel kritiek ontstaan op het functioneren van woningcorporaties, onder meer resulterend in een de huidige Parlementaire Enquête Woningcorporaties. Deze kritiek gaat niet alleen over het functioneren van woningcorporaties op de woningmarkt, maar heeft ook betrekking op de taakopvatting en de kwaliteit van de toezicht en sturing. Voor de woningmarkt, waar toch de primaire rol van corporaties ligt, is het echter vooral van belang na te gaan of het corporatiebestel leidt tot de gewenste interventies en welke (negatieve) neveneffecten hierbij optreden. In dit essay richten wij ons daarom vooral op de interactie tussen het corporatiebestel en de woningmarkt. Wij presenteren een beschouwingskader waarin invloedfactoren, interventies en faalfactoren worden verbonden. Dit kader passen wij toe op de verschillende deelactiviteiten binnen het corporatiebestel op de woningmarkt, resulterende in een analyse van bedoelingen, resultaten en neveneffecten. Ten slotte laten wij zien hoe dit kader kan worden gebruikt bij het ex-ante beoordelen van beleidsinterventies in het corporatiebestel.

Dirk Brounen is hoogleraar vastgoedeconomie aan de Universiteit van Tilburg, Vincent Gruis is als hoogleraar housing management verbonden aan de TU-Delft en Peter Neuteboom werkt als universitair docent vastgoed aan RSM Erasmus University.

1. Inleiding

In 1851 riepen enkele Amsterdamse notabelen op om een particuliere bouwmaatschappij op te richten. Het doel was scherp gedefinieerd. Samen wilde men iets doen aan de heersende woningnood en belabberde huisvesting van arbeidersgezinnen. Deze oproep werd opgevolgd door 20 welgestelde burgers, zodat op 21 februari 1852 de eerste woningbouwvereniging van Nederland kon worden opgericht. Ieder lid bracht 2000 gulden in, waarop ze maximaal 3% rente zouden krijgen. De vereniging had in 1853 haar eerste blok huizen gereed aan de Amsterdamse Oostenburgermiddenstraat bestaande uit 18 woningen met elk twee ruime vertrekken, voorzien van privaat (*voorloper van het toilet*), gootsteen en ijzeren ledikant. In dertig jaar tijd wist deze vereniging – *de Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse te Amsterdam (VAK)* – zo nog eens circa 800 woningen te bouwen op diverse locaties in de stad, steeds tegen huurprijs van gemiddeld een zesde deel van het inkomen van de huurders. Een eenvoudig voorbeeld waarmee de start van het corporatiebestel kan worden gemarkeerd. Eenvoudig, want zowel de aanleiding, het doel als de werkwijze waren helder voor alle betrokkenen. Eenvoud, die gevoed door een maatschappelijk belang, resulteerde in gewenste uitkomsten. De

woningnood werd verkleind, de arbeidersgezinnen werden beter gehuisvest, en de huren werden betaalbaar.

Snel na dit eerste Amsterdamse voorbeeld, volgden er meer woningbouwverenigingen in steden als Arnhem (1853) en Den Haag (1854), met vergelijkbare structuren en bedoelingen. Zo bestond dit vroege corporatiebestel aan het eind van de 19^e eeuw uit een veertigtal «woningbouwverenigingen». Al in 1890 en 1896 werd het functioneren van deze verenigingen geëvalueerd middels de rapporten «De arbeiderswoningen in Nederland» en «Het vraagstuk der volkshuisvesting»¹. Een positieve evaluatie, inclusief een oproep tot een uitbreiding van schaal en focus om middels overheidsleningen en -garanties om zwakke wijken grootschalig te kunnen versterken. Een diagnose die in 1901 door het kabinet Pierson werd gedeeld en grotendeels de basis vormde voor de Woningwet uit dat jaar.

Inmiddels is het corporatiebestel gegroeid in vele opzichten. Zo is het aantal corporaties vertienvoudigd en is de oorspronkelijke doelstelling steeds verder uitgebreid tot inmiddels zes prestatievelden – *het huisvesten van de primaire doelgroep, het kwalitatief in stand houden van het woningbezit, het betrekken van huurders bij beheer en beleid, het waarborgen van financiële continuïteit, het bewaken en vergroten van leefbaarheid, en het faciliteren van wonen en zorg*. Deze evolutie is een uitkomst van het samenspel tussen veranderingen in de maatschappij en de mogelijkheden van corporaties. Waar in de beginjaren het maatschappelijk probleem van armoede, slechte huisvesting en betaalbaarheid centraal stond, zijn definities van de taken van corporaties in de loop der jaren vervaagd door de adoptie van nieuwe maatschappelijke uitdagingen, met vagere definities. Zo is de term «leefbaarheid» nooit helder afgebakend en is het evalueren van dit vijfde prestatieveld mede daardoor een ingewikkelde opgave geworden, zowel voor toezichthouders, voor de overheid als ook voor corporaties zelf. Oordelen over uitkomsten van de bredere taakopvatting is hierdoor verre van eenvoudig. Deze ontwikkeling heeft, gevoed door verschillende incidenten, geleid tot kritiek over het functioneren van het corporatiebestel, zowel betreffende de taakafbakening, als de toezicht en sturing in het bestel. De primaire rol van corporaties, evenals het overgrote deel van hun activiteiten, ligt echter nog steeds op de woningmarkt. Want vanuit bestuurskundig perspectief kan het corporatiebestel worden opgevat als een instrument van de maatschappij om te interveniëren op de woningmarkt. Die interventie vindt dan plaats om ongewenste effecten van «vrije marktwerking» (zonder interventie) te voorkomen of te verminderen en maatschappelijke doelen op de woningmarkt te verwezenlijken die bij een vrije marktwerking niet of niet zo goed zouden worden verwezenlijkt. Bij het evalueren van het corporatiebestel is het dan ook van groot belang om na te gaan of dit bestel leidt tot de gewenste interventies en welke negatieve neveneffecten (faalfactoren) hierbij op kunnen treden. In dit essay bespreken wij daarom de relaties tussen het stelsel van woningcorporaties en de woningmarkt.

Het woningcorporatiebestel is al meer dan een eeuw diep verankerd in de Nederlandse samenleving. In die periode, zijn de opgaven, de eisen, die men stelden aan deze sector continue in beweging geweest. Eisen die veranderden met de omstandigheden (bv. de naoorlogse bouwopgaven) en/of door veranderende voorkeuren van consumenten en beleidsmakers

¹ Drucker et al., (1896)

(bv. de eigen woning «boom» rond de eeuwwisseling). En mede onder invloed van die veranderende eisen en context is de «output» van de woningcorporatiesector aan grote fluctuaties onderhevig geweest. Omdat diezelfde woningcorporaties grote spelers zijn op de woningmarkt (c.q. de grootste, in segmenten een monopolist), is de output van diezelfde sector weer van directe invloed op de context en het beleid ten aanzien van die corporaties en daarmee is de cirkel rond.

Voor onderzoekers is het onder deze omstandigheden moeilijk, zo niet onmogelijk, om de overall performance van het woningcorporatiebestel eenduidig te evalueren. Immers, als zowel de context als de opdracht van invloed is op het beleid en de output van de woningcorporaties diezelfde context weer veranderen is het ondoenlijk om de causaliteit tussen het een en ander te bepalen, en daarmee de performance van corporaties, in termen van effectiviteit en efficiency, te meten. De meerwaarde van het woningcorporatiebestel – wat zou de maatschappelijke uitkomst zijn geweest als woningcorporaties en andere woningmarktinstituties niet zouden (hebben) bestaan? – is dan ook niet op wetenschappelijk wijze eenduidig vast te stellen. Het is dan ook niet de ambitie om in dit essay de interacties tussen omgeving, beleid en output empirisch, kwantitatief, te toetsen om daarmee deze meerwaarde voor eens en altijd vast te stellen.

In dit essay stellen we ons bescheidener op en willen we in kwalitatieve termen de volgende vraag beantwoorden: *op welke wijze interacteert het woningcorporatiebestel met de woningmarkt en tot welke effecten leidt dit op de woningmarkt?*

Wat wij hiermee willen bieden is een beschouwingskader waarmee wij de interacties tussen het corporatiebestel en haar omgeving (context en beleid) kunnen duiden, met als doel om de lezer een completer zicht te bieden op de complexe verbanden tussen activiteiten van corporaties, overheidsbeleid, en woningmarkt en de bredere omgeving. Hiermee willen we ook duidelijker maken waar de (on)mogelijkheden liggen voor corporaties om hun output te verbeteren en waar de mogelijkheden liggen, voor bijvoorbeeld de Rijksoverheid, om de activiteiten van corporaties te sturen. Juist nu, met het werk van de parlementaire enquêtecommissie, is dat een belangrijke vraag. Want verschillende «incidenten» in de sector hebben terecht de discussie heropend betreffende de taak en sturing van de sector. Maar tegelijkertijd vertroebelen zij het zicht op wat woningcorporaties doen en deden en tot welke gewenste en ongewenste effecten dit leidt op de woningmarkt. Dat zicht proberen wij in dit essay te verbeteren.

Ons «model» werken wij in de navolgende paragraaf nader uit. In het model brengen wij de afhankelijkheden tussen omgeving, beleid en performance van woningcorporaties in beeld. In onze beschouwing maken wij een onderscheid tussen het woningmarktbeleid, waarbij corporaties een belangrijke speler zijn, en veranderingen in de (beleids)-omgeving die niet direct gericht zijn op het beïnvloeden van de woningmarkt *sec* maar daar wel van grote invloed op zijn. De huidige economische conjuncturele situatie is daar een voorbeeld van, evenzo vergrijzing en toegenomen migratie binnen Europa. Ter illustratie passen wij dit «model» toe op de activiteiten van corporaties op het vlak van onder meer huurprijsstelling, verkoop, nieuwbouw, toewijzingen, sloop, aankoop, onderhoud en verbetering. Het essay besluit met enkele voorbeelden van de consequenties van mogelijke aanpassingen in het bestel en de interactie-effecten die daarmee samen hangen.

2. Van markt, via beleid en strategie, naar resultaat – een beschouwingskader

De woningmarkt is, in vergelijking met andere markten voor consumptiegoederen, minder goed in staat om middels vraag- en aanbodtransities te komen tot een evenwichtige uitkomst die alle burgers voorziet van een bevredigende en betaalbare woonomgeving. Nu is de woningmarkt om tal van redenen slecht te vergelijken met andere markten, en wordt het evenwichtsmechanisme waarmee op markten voor consumptiegoederen afstemming tussen vraag en aanbod bereikt kan worden, beperkt en gehinderd. In de vroege dagen van corporaties was hierbij een duidelijk verband tussen de activiteiten van corporaties en de opgave op de woningmarkt duidelijk vast te stellen. De «onderkant» van de woningmarkt werd door gebrek aan betaalcapaciteit voor met name huishoudens met een laag inkomen onvoldoende bediend met degelijke (gezonde) huisvesting. Door het collectief (en tegen laag rendement) financieren van gezamenlijke bouw kon deze impasse worden doorbroken, en werd het probleem aan de onderkant van de Amsterdamse woningmarkt vanaf 1853 op kleine schaal verholpen. Onder de noemer «omdat de markt het niet kan of doet» zijn corporaties door de jaren heen steeds actiever geworden binnen de woningmarkt. Ook zijn, zoals gesteld, de doelstellingen van het corporatiebestel diffuser geworden, waarmee het lastiger is een eenduidig verband te leggen tussen de onderliggende opgave op de woningmarkt en de activiteiten van corporaties. In deze paragraaf stellen wij hiertoe een beschouwingskader op, waarmee de relatie tussen de interventies van corporaties en effecten op de woningmarkt kan worden geduid. Eerst bespreken wij de motieven voor interventies van corporaties en vervolgens bespreken wij de relatie tussen invloedsfactoren op het handelen van corporaties en het resultaat van dat handelen op de woningmarkt.

2.1 Motieven voor interventies op de woningmarkt

Door hun specifieke taakstelling interveniëren corporaties in meer of mindere mate in de markt, zodat niet alles aan een vrije marktwerking wordt overgelaten. Hiervoor kunnen verschillende motieven bestaan, voortkomende uit marktimperfecties, externe effecten en onwenselijke of onaanvaardbare uitkomsten van het marktmechanisme².

Van marktimperfecties is bijvoorbeeld sprake als het prijsmechanisme in onvoldoende mate of te traag tot hoeveelhedaanpassingen leidt, waardoor het aanbod niet in overeenstemming is met de wensen van de consument en de prijs niet op evenwichtsniveau terugkomt. Grote verschillen in krachts- en machtsverhoudingen tussen marktpartijen (tussen aanbieders onderling of tussen aanbieders en vragers) kunnen ook leiden tot vormen van marktimperfecties. Ook op de woningmarkt kunnen zich marktimperfecties voordoen. De woningmarkt is een voorraadmarkt. In verhouding tot de totale voorraad zijn de jaarlijkse toevoegingen gering (minder dan 1,5%). Aanbod ontstaat door nieuwbouw en verhuizingen. De woningvoorraad is weinig flexibel, waardoor vraagveranderingen gepaard plegen te gaan met (sterke) schommelingen in de verkoopprijzen van woningen (zie recente prijsontwikkeling in de koopsector). Ook de mobiliteit van de vragers is beperkt, onder meer door hoge transactiekosten en plaatsgebondenheid door bijvoorbeeld arbeid. Door de beperkte flexibiliteit van de voorraad en de

² Van der Schaar (1991)

immobiliteit van de vragers kunnen overschotten in de ene deelmarkt samengaan met tekorten in een andere deelmarkt³. De woningmarkt wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid in vraag en aanbod. Door de enorme diversiteit van de woningvoorraad en de beperkte ervaring die woonconsumenten opdoen als actieve vragers op de woningmarkt (de gemiddelde verhuisfrequentie in Nederland is één keer per acht à tien jaar), is de woningmarkt voor de woonconsument uiterst ondoorzichtig⁴.

Van externe effecten is sprake als in de prijs van het product de kosten of opbrengsten voor derden of collectieve waarden niet of onvoldoende zijn verdisconteerd⁵. Op de woningmarkt geldt bijvoorbeeld dat de waardering van de woning in nauwe relatie staat met de kwaliteit van de woonomgeving. Een slechte zorg voor de woningen kan dan tevens negatieve effecten hebben voor de woonomgeving en omgekeerd. Een ander extern effect kan zijn dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de milieukosten van het wonen.

Naast het tegengaan van marktimperfecties en externe effecten kunnen ook ongewenste effecten van het marktmechanisme aanleiding zijn voor interventie. Hier worden vaak twee nadere motieven in stelling gebracht: het «merit good»-motief en het herverdelingsmotief. Het merit good-motief stelt dat de overheid in bepaalde gevallen de consumptie van een goed of dienst mag bevorderen, omdat de consument onvoldoende de voordelen ervan beseft (zie bijvoorbeeld de onderwijsplicht). Het herverdelingsmotief stelt dat bij belangrijke goederen of diensten onderconsumptie optreedt, doordat de consumenten onvoldoende bestedingsmogelijkheden hebben⁶. Vooral bepaalde (kwetsbare) groepen kunnen bij een vrije marktwerking moeilijkheden ondervinden bij het vinden van geschikte woonruimte (bijvoorbeeld door te hoge prijzen).

Welke motieven daadwerkelijk een rol spelen, is mede afhankelijk van de politieke opvattingen en de situatie op de woningmarkt. De motieven kunnen dus naar tijd en omstandigheid verschillen. Zo stond bij de invoering van de Woningwet de preventieve gezondheidszorg als argument voor overheidsingrijpen voorop. In en direct na de Eerste en Tweede Wereldoorlog was er vergaande regulering van de woningmarkt als gevolg van oorlogsomstandigheden. De motieven kwamen voort uit marktimperfecties, vooral in de vorm van een kwantitatief woningtekort in combinatie met een tekort aan bouwmaterialen, arbeidskracht en kapitaal. Na de Tweede Wereldoorlog bleef de vergaande overheidsinterventie lange tijd overeind, ook nadat de ergste nood was gelenigd en liberalisatie van de economie mogelijk was. De motieven voor blijvende overheidsingrepen kwamen deels voort uit redenen buiten de volkshuisvesting. Zo was het huurbeleid van de overheid erop gericht de kosten van levensonderhoud te beperken (er was dus eigenlijk sprake van een inkomensmotief). Ook werd de regulering van de bouwproductie instrument van de conjunctuurpolitiek. De onderschatte groei van de vraag naar woningen, als gevolg van de sterke bevolkingstoename, de gezinsverdunding, welvaartsstijging en grotere bestaanszekerheid vertaalde zich vervolgens in een hoge politieke prioriteit voor een omvangrijke bouwproductie. Pas met de Nota Volkshuisvesting in de jaren

³ Van der Schaar (1991)

⁴ Priemus (1999)

⁵ Van der Schaar (1991)

⁶ Van der Schaar (1991)

negentig is een duidelijke keuze gemaakt voor een terugtrekkende overheid^{7 8}.

Hoewel het bestaan van marktimperfecties aanleiding kan zijn voor de overheid om te interveniëren, kunnen sommige interventies, zoals belastingen, subsidies, loon- en prijscontrole en regelgeving, op hun beurt weer leiden tot een inefficiënte toewijzing van middelen. Coase⁹ (1964) refereerde hierbij aan government failure (overheidsfalen). De interventies van de Rijksoverheid en lokale overheden op het functioneren de Nederlandse woningmarkt zijn veelomvattend, een limitatieve opsomming is nauwelijks mogelijk¹⁰ voor een historisch overzicht, en de SER¹¹ voor een meer recente opsomming). De effecten van de verschillende interventies blijven echter veelal onduidelijk. Het wrange hierbij is dat de goedbedoelde overheidsinterventie door anderen nu juist worden gezien als oorzaak van marktimperfecties: de markt functioneert niet, juist omdat er sprake is van overheidsinterventies. De SER¹² stelt in haar rapport dan ook dat er een balans gezocht moet worden tussen marktimperfecties enerzijds en overheidsbemoeienis (met het daarbij behorende gevaar van overheidsfalen) anderzijds; zonder overigens in staat te zijn duidelijk aan te geven waar die balans is c.q. zou moeten liggen.

2.2 Invloedsfactoren op en resultaten van interventies van corporaties

Wonen is voor burgers een belangrijke voorziening. In Nederland hebben woningcorporaties een belangrijke taak in het voorzien van betaalbare en kwalitatief goede woningen. De behoeften van burgers ten aanzien van hun woning en woonomgeving zijn echter niet statisch maar sterk afhankelijk van tijd en plaats. Een veelheid aan factoren beïnvloedt de wensen van consumenten (vraag) en de mogelijkheden van de corporatiesector (aanbod). Het is in deze dynamische context dat het oordeel over het functioneren van het corporatiebestel moet worden geplaatst. Hiertoe hebben wij een beschouwingskader opgesteld dat is weergegeven in figuur 1.

⁷ Van der Schaar (1991)

⁸ Van der Schaar (1987)

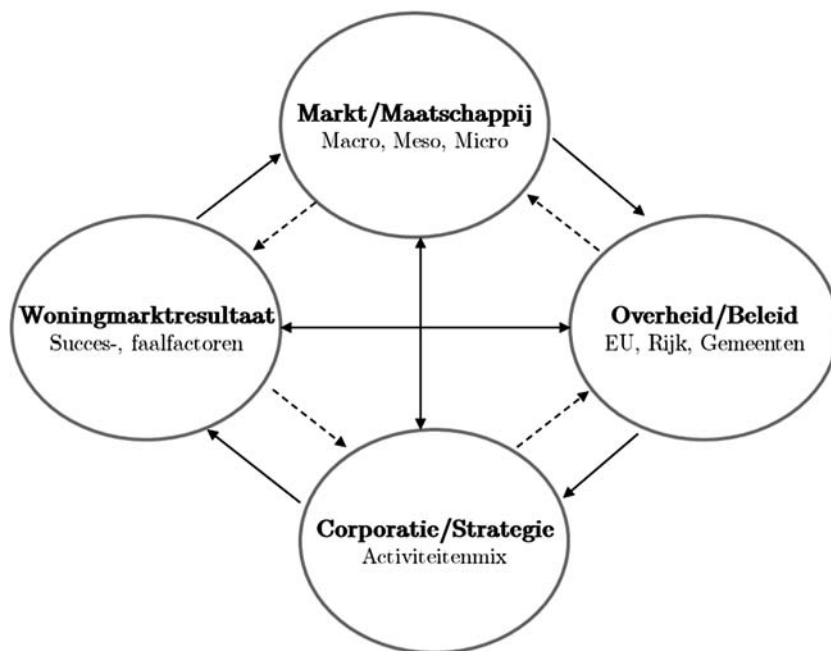
⁹ Coase (1964)

¹⁰ zie Van der Schaar (1991)

¹¹ SER (2010)

¹² SER (2010)

Figuur 1 Beschouwingskader



In het beschouwingskader onderscheiden wij allereerst een serie invloedsfactoren. In onze beschouwing slaat dit op uiteenlopende factoren die een invloed hebben op het functioneren van de woningmarkt en/of het handelen van woningcorporaties. Invloedsfactoren zijn in onze definitie factoren waar woningcorporaties wel rekening mee moeten houden maar die geheel of grotendeels buiten hun invloed vallen; dat wil zeggen dat zij deze factoren moeten accepteren en eventueel absorberen in hun strategie. Wij starten het kader bovenin met de invloeden vanuit de **markt** en maatschappij. Hierbij is het zinvol om een onderverdeling te maken naar het interferentieniveau. Op macroniveau speelt bijvoorbeeld de economische conjunctuur een rol (bijvoorbeeld de financieringsrente en inkomensontwikkeling); op mesoniveau valt bijvoorbeeld te denken aan de concurrentie vanuit de koopwoningsector en de ontwikkelingen op de nieuwbouwmarkt. De veranderende voorkeuren ten aanzien van de woning en risicopercepties zijn voorbeelden van relevante factoren op microniveau.

Voor veel huishoudens is het bezitten van een eigen woning een ideaal. De fiscale voordelen van het eigen woningbezit zijn daar ongetwijfeld debet aan. Althans binnen de Nederlandse context: niet ieder land heeft een dergelijk fiscaal systeem ingericht. Toch blijkt dat ook zonder fiscale stimulering het eigen woningbezit de voorkeur geniet onder veel mensen. De voordelen van het eigen woningbezit worden in binnen- en buitenland benadrukt, waarbij vooral veronderstelde maatschappelijke voordelen – zoals meer binding met de woning en omgeving en een sterker gedeeld gemeenschappelijk wijkbelang – in de afgelopen decennia ertoe hebben geleid dat de voorkeur voor de eigen woning ook vanuit het overheidsbeleid is gestimuleerd.

Als deze stimulering van eigen woningbezit de lange termijntrend vormt, dan bespelen de economische ontwikkelingen de korte termijn trend. In de hoogtijdagen van de laatste economische hoogconjunctuur (1995–2005) vond een forse groei plaats van het eigenwoningbezit in Nederland.

Veel huishoudens (circa 5–6 procentpunt) startten of vervolgden hun wooncarrière in de koopsector. Een keuze overigens die veel huishoudens nu enigszins betreuren. Aanhoudende prijsdalingen, verslechterende economische vooruitzichten in termen van koopkracht en werkgelegenheid hebben meer en meer potentiële kopers «kopschuw» gemaakt om de overstap van de huur- naar de koopsector te maken. Het gevolg daarvan was en is dat er een druk ontstaat op de huurwoningmarkt. De doorstroming stopt, met als gevolg dat buitenstaanders op de markt minder kansen krijgen (oplopende wachttijden en huurprijzen zijn daar bijvoorbeeld het gevolg van). Vandaag de dag lijkt de pendule weer langzaam richting de koopsector te zwaaien: stabiliserende prijzen en het huidige huurbeleid om onder meer scheefwoners aan te pakken is daar debet aan.

Ook op het terrein van de woningbouw is er sprake van veranderende marktvloeden. Hier wordt de rol van woningcorporaties – in tijden van voorspoed (1995–2005) – zowel praktisch als beleidsmatig beperkt (de markt moet de oplossing brengen), terwijl tegenwoordig de druk op woningcorporaties wordt opgevoerd om de woningbouwmarkt weer op gang te brengen.

Terwijl de wensen ten aanzien van de output van de woningcorporatiesector veranderde met de conjunctuur, nemen de mogelijkheden van de corporatiesector om in deze behoefte te voorzien een andere wending. Sinds begin jaren negentig zijn corporaties gehouden om meer bedrijfsmatig te gaan werken en is de financiële steun van de overheid aan woningcorporaties drastisch afgebouwd. Gevolg daarvan is dat de corporatiesector in termen van mogelijkheden afhankelijker is geworden van de markt. Primair geldt dat voor de financiële mogelijkheden die corporaties hebben. Kredieten op een sterk gedaalde onderpandwaarde zijn ook voor woningcorporaties moeilijker te realiseren en het verkopen van huurwoningen tegen een marktprijs is ook voor corporaties onder de huidige marktomstandigheden een uitdaging.

Waar het hier uiteindelijk om gaat is dat de opgave en de mogelijkheden voor woningcorporaties sterk beïnvloed worden door exogene ontwikkelingen op de woningmarkt (koop en huur) en daarbuiten, waarbij de woningcorporaties uiteindelijk meer volgend dan sturend zijn. Gaat het economisch minder voorspoedig dan nemen de behoeften vanuit de maatschappij aan de woningcorporatiesector toe terwijl de mogelijkheden juist sterk afnemen, en vice versa. En dat heeft natuurlijk zijn gevolgen voor de prestaties van diezelfde sector.

Daarnaast onderscheiden wij de **beleids**veranderingen al dan niet direct gelinkt aan de woningmarkt. Potentieel belangrijke indirecte (niet direct op de woningmarkt gerichte) beleidsfactoren zijn bijvoorbeeld de veranderingen in de sociale zekerheid en de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Beide factoren ondermijnen, bedoeld of onbedoeld, inkomenszekerheid van woonconsumenten; inkomenszekerheid die ten grondslag ligt aan een goed functionerende woningmarkt. Zolang er geen nieuwe arrangementen zijn ontwikkeld die eigen woningbezit in mindere tijden toch betaalbaar houdt, mag worden verwacht dat woonconsumenten een grotere voorkeur aan de dag leggen voor huren, met als direct gevolgen: meer scheefwoners en langere wachttijden. Andere voorbeelden in dit kader zijn de zorg, bijvoorbeeld het langer thuiswonen van ouderen/ziekten, en het onderwijsbeleid zoals de studiefinanciering die mede bepaalt wanneer jongeren zelfstandig gaan wonen. Ook heeft het fiscale

beleid in Nederland direct gevolgen voor de inkomensontwikkeling en inkomensverdeling en daarmee op de vraag naar sociale huurwoningen; de invloedsmogelijkheden vanuit de woningcorporatiesector zijn nagenoeg nihil. Specifiek fiscaal beleid ten aanzien van de eigen woning beïnvloedt de relatieve prijzen tussen beide concurrerende segmenten van de woningmarkt en daarmee de positie van woningcorporaties.

Vaak zal de veranderende maatschappelijke omgeving beleidsmakers op verschillende niveaus inspireren om met nieuw beleid de kansen en bedreigingen die hiervan uitgaan op de corporatie en/of op de eigen organisatie te mitigeren dan wel te versterken. Bij het formuleren van dit beleid heeft de woningcorporatiesector zeker invloed. Ook hier is het zinvol om een onderverdeling te maken naar het interferentie niveau. Voor wat betreft de EU regulering – zie bijvoorbeeld de discussie rondom de afbakening van de doelgroep van beleid – is er nauwelijks sprake van een directe invloed; wel kan de corporatiesector lobbyen voor haar positie via het de Rijksoverheid en/of via Europese sectororganisaties zoals Cecodhas. Bij de formulering van het nationaal woonbeleid zijn uiteraard meer mogelijkheden voor de woningcorporatiesector. Mede omdat corporaties in ultimo private organisaties zijn, wordt er bij de formulering van het beleid vaak naar overeenstemming gezocht tussen Rijk, gemeenten en corporaties (bv. bouwopgave, wijkaanpak), maar het Rijk kan ook eenzijdig maatregelen nemen zoals te zien is bij de huurprijsregulering en de verhuurdersheffing.

Woningcorporaties zelf worden geconfronteerd met een continu veranderende omgeving waarop zij hun eigen **strategie** moeten zien af te stemmen. In deze dynamische omgeving is strategieformulering geen sinecure, juist omdat beslissingen van corporaties vaak een lange aanloop en een lange doorloop kennen. Sinds de bruteringsoperatie van begin jaren negentig zijn woningcorporaties meer bedrijfsmatig gaan werken. Als bij uitstek sociale ondernemingen zoals woningcorporaties meer bedrijfsmatig gaan werken, kan dat gaan wringen met de oorspronkelijke sociale opdracht van diezelfde ondernemingen. Het vinden van een balans daarbinnen is niet eenvoudig¹³, noch is dat probleem voorbehouden aan de woningcorporatiesector (zie in dat kader de discussies in de zorg, onderwijs en veiligheid).

De strategie van de corporatie is in ons beschouwingskader de schakel tussen de contextuele ontwikkelingen en het al dan niet realiseren van de beoogde doelstellingen en het uiteindelijke **resultaat** op de woningmarkt. Het primaat voor de strategie ligt bij de corporatie, maar vele ogen kijken mee; en als de corporatie niet presteert of voornemens heeft die door andere partijen strijdig gevonden worden met maatschappelijke belangen, kunnen toezicht en maatschappelijk protest leiden tot bijstelling. Bovendien kunnen aan de activiteiten van corporaties faalfactoren verbonden zijn: ongewenste (neven)effecten. Als de uitkomst over de hele linie van de woningcorporatiesector tegenvalt dan zullen er ofwel nieuwe beleidsinterventies plaatsvinden, dan wel doelstellingen moeten worden bijgesteld. Een proces waar we momenteel, in deze recessie en met de instelling van de Parlementaire Enquêtecommissie middenin zitten.

Het bovenstaande beschouwingskader zal worden ingezet om duiding te geven aan deze interacties en de resultaten van het corporatiebestel. Wij hanteren hierbij de van ons beschouwingskader afgeleide redeneerlijn:

¹³ zie onder meer Van Tulder (2012)

- 1) Corporaties acteren op of beïnvloeden de woningmarkt door: huurprijsstelling, verkoop, nieuwbouw, toewijzingen, sloop, aankoop, onderhoud en verbetering. De strategie van corporaties ten aanzien van deze activiteiten wordt beïnvloed door diverse factoren: opvattingen management, kenmerken van het bezit en de beschikbare middelen. De opvattingen van het management en de beschikbare middelen worden beïnvloed door kenmerken van de woningmarkt (lokaal en landelijk), (dominante, in de tijd wisselende, lokale en landelijke) visies in het corporatiebestel op de opgaven op de woningmarkt en de rol van, regelgeving overheden, kaders van financiële toezichthouders (CFV, WSW) en financiële ondersteuning (indirect via WSW, CFV en huurtoeslag), alsmede algemene «contextuele» ontwikkelingen.
- 2) Zoals gesteld ondernemen corporaties hun activiteiten om invloed uit te oefenen op de woningmarkt voor het voorkomen of verminderen van marktimperfecties en ongewenste effecten van vrije marktwerking. Activiteiten die daar niet direct aan bijdragen, zijn activiteiten die onder «normale, commerciële» voorwaarden ook zouden worden vervuld (wat overigens niet vanzelfsprekend betekent dat deze activiteiten niet binnen het corporatiebestel of door corporaties zouden mogen worden uitgevoerd). Net zoals overheidsinterventie ook kan leiden tot «overheidsfalen», kunnen ook de activiteiten en interacties in het corporatiebestel leiden tot «falen».
- 3) Wij beschouwen het *corporatiebestel* als het geheel van actoren en instituties dat de activiteiten van corporaties beïnvloedt (corporaties, overheden, toezichthoudende instanties, financiers etc. (conform de definitie van de Tijdelijke Commissie Woningcorporaties)). In ons beschouwingskader omvat dit uiteraard de strategie en het resultaat van corporaties op de woningmarkt, maar ook elementen die onderwerp zijn van overheidsbeleid (specifieke regulering, instrumenten en beleid ten aanzien van de corporatiesector). Onze opvatting van het corporatiebestel is indicatief geduid in figuur 1.

Tot slot vinden wij het hierbij belangrijk te benadrukken dat wij niet principieel positief of negatief over het corporatiebestel of individuele corporaties staan. Door de gewenste effecten en faalfactoren van het corporatiebestel op de woningmarkt te duiden, willen wij bijdragen aan systematisch inzicht in het functioneren van het bestel ter onderbouwing van politieke beleidsvorming voor interventies in het bestel. Verder is het van belang te benadrukken dat wij ons in onze analyse beperken tot de interacties tussen het corporatiebestel en de woningmarkt en hierbij (politieke) paradigma's over de gewenste inrichting van een welvaartsstaat zoveel mogelijk vermijden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat wij het onderwerp «level playing field» niet als principieel na te streven beginsel behandelen, maar wel meenemen in onze analyse van de effecten van het corporatiebestel.

3. Interacties in beeld

In dit hoofdstuk van het essay gaan wij nader in op invloedsfactoren op de activiteiten van het corporatiebestel op de woningmarkt en de beoogde effecten en faalfactoren (risico's) die daaraan verbonden zijn. Concreet bestuderen wij de huurprijsstelling, toewijzing, nieuwbouw, sloop, woningverbetering, verkoop en aankoop van woningen in het corporatiebestel, en de wijze waarop deze activiteiten bijdragen aan het voorkomen en verminderen van marktimperfecties, evenals faalfactoren (negatieve (neven)effecten) die eraan verbonden kunnen zijn.

3.1 Huurprijsstelling

Corporaties krijgen en vragen voor veel woningen geen marktconforme huur en streven daarbij voor een flink deel van hun voorraad naar een huurprijs onder de huurtoeslaggrens, dit onder invloed van de taakopvatting (focus op betaalbaar huisvesten van de primaire doelgroep), beschikbaarheid van huurtoeslag voor de huurder, afspraken met gemeenten en huurdersorganisaties over de omvang van de voorraad betaalbare huurwoningen, beschikbaarheid van garantie via het WSW en dus toegang tot (goedkope) financiering en uiteraard van de huurprijsregulering.

Het corporatiebestel draagt hiermee bij aan een omvang van de voor de doelgroep toegankelijke voorraad die niet onder normale, commerciële omstandigheden tot stand zou komen (nog los van bredere effecten voor toegankelijkheid van steden voor lagere inkomensgroepen en de bevordering doorstroming binnen de sociale huursector). Daarnaast kan een lage huurprijsstelling bijdragen aan beperking van het beslag op de huurtoeslag. Ook kan het bijdragen aan een prijsdrukkend effect op de hele woningmarkt, doordat andere sectoren (voor een deel) moeten concurreren met de lagere prijzen in de sociale huursector.

Aan deze wijze van huurprijsstelling zijn verschillende faalfactoren verbonden:

- Het kan beperkend werken op de doorstroming uit de betaalbare huursector, doordat mensen die na inkomensstijging in beginsel een hogere huur zouden kunnen betalen minder te winnen hebben door te verhuizen naar een andere woning met een naar verhouding prijs ten opzichte van de waarde.
- In mindere mate geldt dit ook voor doorstroming binnen de betaalbare huursector, omdat corporaties bij het leegkomen van woningen vaak een hogere huurprijs vaststellen (huurharmonisatie). De effecten voor de primaire doelgroep worden evenwel voor een deel gecompenseerd door een hogere huurtoeslag.
- Het draagt bij aan het tekort aan huurwoningen met een prijs in het segment boven de huurtoeslaggrens en kan leiden tot een overmaat aan huurwoningen met een prijs die (net) onder de huurtoeslaggrens ligt.
- Het prijsdrukkend effect kan beperkend werken op de nieuwbouw door andere actoren en in andere sectoren van de woningmarkt, indien het lastig is dit onder concurrerende en kostprijsdekkende voorwaarden te doen.

Diverse studies wijzen erop dat er een scheve verdeling is van de huurwoningvoorraad qua prijsstelling ten opzichte van de omvang van verschillende inkomensgroepen, waarbij met name wordt gewezen op een tekort aan woningen die qua prijsstelling zouden passen bij middeninkomensgroepen^{14 15}. In de literatuurstudie van Elsinga e.a.¹⁶ (2014) is te zien dat de huren vanaf de eeuwwisseling sterker zijn gestegen dan de inflatie. In figuur 2 te zien dat het aandeel goedkope huurwoningen in de corporatievoorraad terugloopt, terwijl het aandeel van duurdere woningen toeneemt. Dit wijst erop dat corporaties de ruimte van die de regelgeving biedt om reële huurstijgingen tot stand te brengen benutten

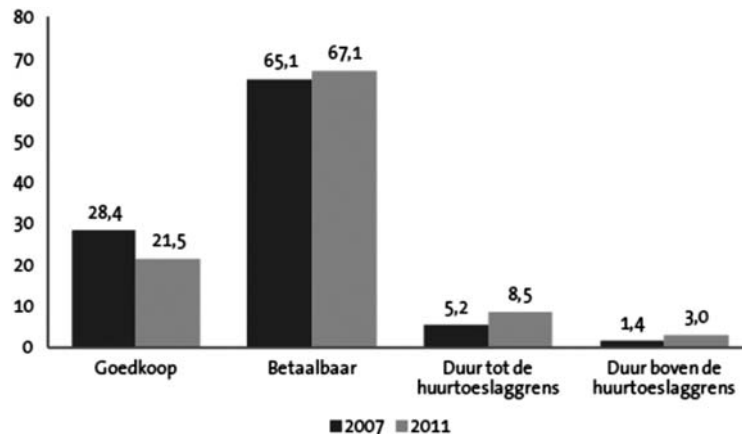
¹⁴ Kromhout et al. (2010)

¹⁵ Conijn (2011)

¹⁶ Elsinga et al. (2014)

en bijdragen aan herverdeling van de huurwoningvoorraad naar prijsklassen.

Figuur 2: ontwikkeling voorraad naar prijsklassen 2007–2011



CFV (2012)

Het remmende effect van de lagere prijsstelling op nieuwbouw door andere actoren (ontwikkelaars, eigenaar-bewoners, beleggers) laat zich lastig inschatten. De eigen woningsector wordt financieel ook flink ondersteund door de hypotheekrenteaftrek en er zijn, naast het prijsdrukkend effect van het huurbeleid in het corporatiebestel, ook andere factoren die de investeringsbereidheid van Nederlandse beleggers beperken (zie sectie over «nieuwbouw»). De effecten van het huidige woonbeleid zijn eveneens moeilijk te voorspellen. Enerzijds zijn er prikkels om voor woningen waarvan de maximaal redelijke huur en de markt het toelaat een huurprijs na te streven die meer marktconform is en/of boven de huurtoeslaggrens (DAEB) ligt. Anderzijds zijn er prikkels om de huurprijzen juist onder de markthuur en de huurtoeslaggrens te houden, vooral vanuit de (gevoelde) politieke en maatschappelijke vraag om zich sterker te richten op de primaire doelgroep.

3.2 Toewijzing

Corporaties wijzen het grootste deel van hun woningen toe aan huishoudens met lagere inkomens. Dit toewijzingsbeleid wordt beïnvloed door de taakopvatting (focus op huisvesten van de primaire doelgroep), de wens om woningen waarvoor recht op huurtoeslag bestaat gericht toe te wijzen aan lagere inkomensgroepen, regulering voor de woonruimteverdeling en afspraken met gemeenten en huurdersorganisaties over de toewijzing van sociale huurwoningen en de beschikbaarheid van garantie via het WSW en dus toegang tot (goedkope) financiering, die met name sinds de Tijdelijke Beschikking voor de invoering van de Europese richtlijn voor staatssteun aan corporaties van belang geworden is. Het corporatiebestel draagt hiermee bij aan de verwezenlijking van de primaire doelstelling van corporaties, waarbij het beleid langs diverse wegen is gelegitimeerd en gereguleerd (BBSH, lokale regelgeving en afspraken voor woonruimteverdeling, de Europese richtlijn voor staatssteun).

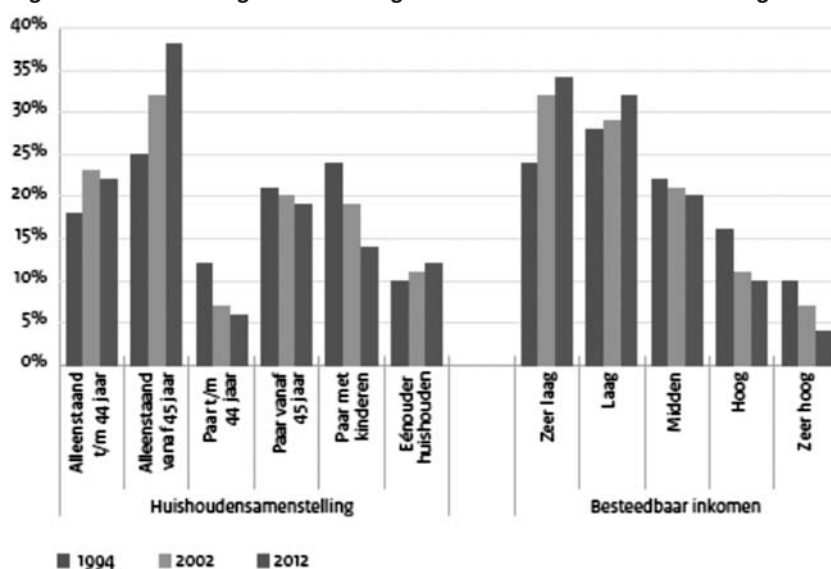
Deze wijze van toewijzing kan de volgende faalfactoren met zich meebrengen:

- De nadruk op de primaire doelgroep kan de kansen voor (lagere) middeninkomens verlagen. In gebieden met een kleine vraag vanuit de

primaire doelgroep kan leegstand dreigen (met name in krimpgebieden). Daarnaast kan het leiden tot ruimtelijke concentratie van lagere inkomensgroepen en stigmatisering van groepen in de sociale huursector. Met name vanwege de eerstgenoemde faalfactor is recent een motie¹⁷ in de Tweede Kamer aangenomen om de inkomensgrens van mensen die in aanmerking komen voor een woning in het DAEB segment te verhogen. Een neveneffect van deze maatregel is uiteraard dat de kansen voor de lagere inkomensgroepen afnemen door een grotere druk op de voorraad betaalbare huurwoningen. Ook kan dit remmend werken op nieuwbouwactiviteiten buiten het DAEB segment (door andere actoren).

De literatuurstudie van Elsinga e.a.¹⁸ wijst uit dat er een toenemende concentratie is van lagere inkomensgroepen in de sociale huursector (zie ook figuur 3). Een analyse van Musterd^{19 20} wijst uit dat dit ook leidt tot toenemende ruimtelijke segregatie in Amsterdam. Enerzijds bevestigt dit dat het corporatiebestel in toenemende mate wordt gebruikt voor huisvesten van de primaire doelgroep. Anderzijds kan dit leiden tot zorgen over het optreden van de tweede faalfactor. Binnen het bestel bestaan wel mogelijkheden om dit met lokaal beleid voor een deel te voorkomen, met als bekendste voorbeeld de Rotterdamwet, waardoor juist middeninkomens voorrang krijgen in bepaalde wijken.

Figuur 3: ontwikkeling samenstelling huishoudens met een huurwoning



BZK (2013)

3.3 Nieuwbouw

Corporaties worden in de maatschappij nog steeds vaak woningbouwverenigingen genoemd. Sinds de verzelfstandiging wordt de nieuwbouw door corporaties gekenmerkt door een groter aandeel van koop en (middel)dure huurwoningen in hun nieuwbouwproductie, maar het grootste deel van de nieuwbouw vindt plaats in het segment huurwoningen met een prijs onder de huurtoeslaggrens. Het nieuwbouwbeleid

¹⁷ Kamerstuk II, 2013/14, 33 750 XVIII, nr. 24

¹⁸ Elsinga et al. (2014)

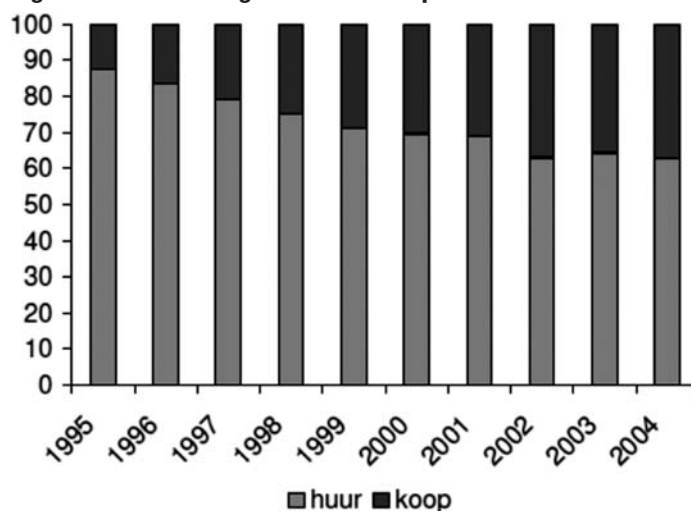
¹⁹ Musterd (2014)

²⁰ Van Gent et al. (2014)

wordt beïnvloed door de taakopvatting (focus op huisvesten van de primaire doelgroep), mede te verwezenlijken door betaalbare huurwoningen te bouwen en doorstroming te bevorderen door nieuwbouw in andere segmenten. Daarnaast is een deel van de nieuwbouw een uiting van het streven naar vernieuwing en herdifferentiatie van de voorraad, mede door toevoeging van duurdere huur en koopwoningen, deels ter vervanging van betaalbare huurwoningen. Voor veel corporaties is nieuwbouw tevens een manier om het vermogen actief in te zetten, en een manier om visies op de lokale nieuwbouwopgave, al dan niet vastgelegd in (prestatie)afspraken met gemeenten, te realiseren.

Interessant hierbij is dat corporaties zich tijdens de bouwproductie op zogenaamde VINEX locaties nog vooral richtten op betaalbare huurwoningen en daarbij ook vaak als afnemer van ontwikkelaars fungeerden. Het streven naar betaalbare woningen op nieuwbouwlocaties werd toen ook veel in verband gebracht met de mogelijkheid om binnenstedelijk te kunnen herstructureren. Sinds de verzelfstandiging zijn veel corporaties zelf actief geworden als ontwikkelaar, ook buiten het betaalbare huursegment (zie ook figuur 4). De argumenten om dit te doen zijn hierboven al genoemd. Daarnaast speelde ook een rol dat zij door zelf actief te worden een hogere zekerheid hadden dat er ook betaalbare huurwoningen op nieuwbouwlocaties werden gerealiseerd en dat zij ernaar streefden winsten uit commerciële projecten te realiseren voor financiering van sociale doelen.

Figuur 4: ontwikkeling nieuwbouw corporaties naar huur en koop 1995–2004



Van Leuvensteijn en Shestalova (2006)

Het corporatiebestel draagt met de nieuwbouwactiviteiten bij aan toevoegingen aan de voorraad die onder normale marktomstandigheden niet in dezelfde mate, op dezelfde plaatsen (ook op herstructuringslocaties) en met dezelfde prijs-kwaliteitsverhouding tot stand zou komen. Dit bevordert doorstroming binnen en buiten de sociale huursector en (al dan niet politiek gewenste) herdifferentiatie van woongebieden.

Aan deze wijze van nieuwbouwinzet kunnen de volgende faalfactoren worden verbonden:

- Maatschappelijk gebonden vermogen kan weglekken bij tegenvallende resultaten bij projectontwikkeling. Daarnaast kan er opwaartse stimulatie van de woonconsumptie plaatsvinden, doordat meer

gebouwd wordt en tegen een gunstigere prijs-kwaliteitsverhouding dan commerciële actoren zouden doen. Daarmee kan de veroudering van de bestaande voorraad worden versneld. Verder kan het stelsel bijdragen aan hogere grond- en bouwprijzen, omdat gemeenten en bouwbedrijven niet worden gestimuleerd om de kosten te beperken als corporaties de (verborgen) rekening kunnen financieren.

Toezietsrapporten van het CFV wijzen erop dat winsten uit projectontwikkeling door de bank genomen beperkt zijn geweest en in de laatste jaren hebben corporaties (net als commerciële ontwikkelaars) als gevolg van de crisis flink af moeten schrijven op ontwikkelposities. Aanwijzingen van het optreden van de tweede faalfactor zijn vooral af te leiden uit het feit dat corporaties lange tijd geen voorverkoopseisen of expliciete rendementseisen hanteerden bij nieuwbouw en vaak ook ontwikkelingsrisico's afdekten door niet verkochte woningen uit projecten in de verhuur te nemen. In de studie van Elsinga e.a.²¹ is ook te zien dat de stichtingskosten van huurwoningen lange tijd sterker stegen dan de huurprijzen. De tweede faalfactor is in feite een kip-ei vraagstuk. Veel corporaties en gemeenten verklaarden delen van het bezit als verouderd en werden daarom actiever in de (vervangende) nieuwbouw (zie ook paragraaf over «sloop»). Over het optreden van de derde faalfactor is weinig bekend. In het rapport van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen²² wordt wel geconcludeerd dat de financieringsruimte onder particulieren een belangrijk prijsopdrijvend effect heeft gehad, zowel voor voorraad als voor nieuwbouwwoningen. De hogere grond- en bouwprijzen konden ook door corporaties worden gedragen, mede dankzij de goede financieringsmogelijkheden.

Recent zijn de nieuwbouwactiviteiten van corporaties flink neerwaarts bijgesteld. Hierbij spelen verschillende factoren een rol: heffingen, de crisis, de Europese richtlijn en verminderde toegang tot (goedkope) financiering en een veranderende taakopvatting. We zien hierbij ook dat corporaties bouwbedrijven beginnen uit te dagen om betaalbare en kostprijsdekkende huurwoningen met goedkopere stichtingskosten te realiseren. Verder zien we dat veel gemeenten actief vragen om meer nieuwbouwactiviteiten door corporaties, vooral in de betaalbare huursector.

Investerings in niet-DAEB woningen zullen naar verwachting minder plaatsvinden door corporaties. De beperktere toegang tot financiering als gevolg van de (uitwerking van de) Europese richtlijn speelt hierbij een belangrijke rol. Enerzijds kan dit bijdragen aan oplopende woningtekorten. Anderzijds kan dit gezien worden als een test voor marktwerking: gaat de markt (inclusief corporaties) in de behoefte aan (middel)dure huur- en koopwoningen voorzien? In theorie zou nieuwbouw van duurdere huur- en koopwoningen op goede marktlocaties ook door ontwikkelaars en beleggers tot stand moeten kunnen komen. Ten aanzien van beleggers dient hierbij te worden opgemerkt dat de interesse en mogelijkheden van Nederlandse beleggers beperkt is geweest. De IVBN²³ gaf aan dat beleggers wel actiever willen worden indien aan verschillende voorwaarden zou worden voldaan, zoals een ruimer huurbeleid, regionalisering van maximale huurprijzen en reëlere grondprijzen voor vrije sector huurwoningen. Het is daarbij twijfelachtig of Nederlandse institutionele

²¹ Elsinga et al. (2014)

²² Kamerstuk II 2012/13, 33 194, nr. 3

²³ IVBN (2011)

beleggers op grote schaal actief worden op de nieuwbouwmarkt want zij willen in het kader van risicospreiding maar een beperkt deel van hun vermogen in de Nederlandse woningmarkt beleggen. Mede daarom wordt recent ook gekeken naar de interesse van buitenlandse beleggers om te investeren in de Nederlandse woningbouw²⁴. Mogelijk biedt dat perspectief voor de financiering van huurwoningen in het niet-DAEB segment, al dan niet beheerd door woningcorporaties.

Verder zijn er vraagtekens te zetten bij de mogelijkheden van de markt bij herstructurering van woningen in kwetsbare wijken. Marktpartijen zijn terughoudend bij het realiseren van duurdere huur en koopwoningen in deze wijken, indien er geen afdekking van risico's plaatsvindt. Als deze activiteit als gewenste interventie wordt gezien, zullen marktpartijen en/of corporaties mogelijkheden moeten krijgen (of behouden) om dit met al dan niet impliciete subsidiëring te realiseren.

3.4 Sloop

Corporaties onttrekken jaarlijks woningen aan de voorraad door sloop en samenvoeging van woningen. Het slopen van woningen wordt beïnvloed door de taakopvatting (het bevorderen van de kwaliteit van woningen en woonomgeving); het streven naar vernieuwing en herdifferentiatie van de voorraad en woongebieden, al dan niet vastgelegd in (prestatie)afspraken met gemeenten; het actief willen aanwenden van het vermogen; het voorkomen van leegstand; en door bouwkundige problemen, van dien aard dat sloop-nieuwbouw minder kost en/of tot een betere prijs-kwaliteitsverhouding leidt dan ingrijpende renovatie. Met deze sloopactiviteiten draagt het corporatiebestel bij aan afstemming van de woningvoorraad op een veranderende vraag en herdifferentiatie van woongebieden in een tempo dat onder normale marktomstandigheden en door andere actoren niet zou gebeuren.

Vanuit het functioneren van de woningmarkt bezien, kunnen ook aan sloop in het corporatiebestel faalfactoren verbonden zijn:

Er kan opwaartse stimulatie van de woonconsumptie plaatsvinden, doordat meer gesloopt (met vervangende nieuwbouw) wordt dan andere actoren zouden doen.

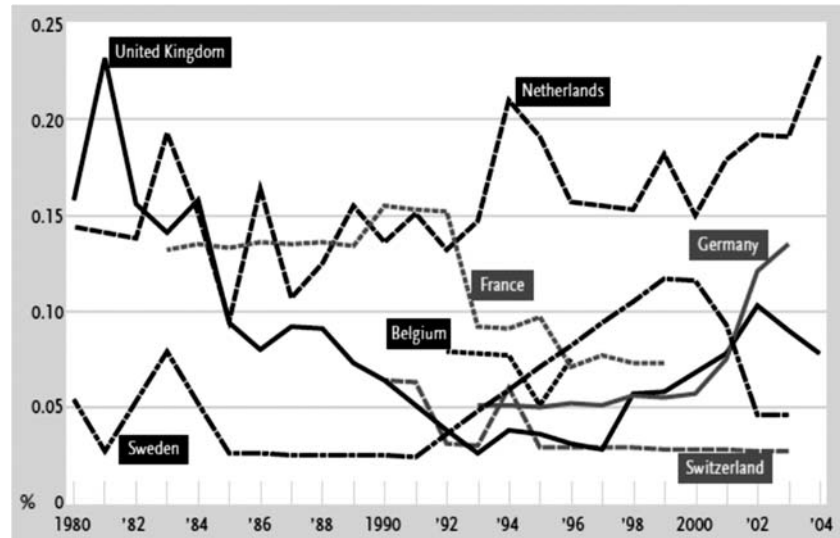
Daarnaast leidt het tot extra druk op de bestaande voorraad (sociale huur)woningen.

Ten aanzien van de eerste factor is de studie van Van der Flier en Thomsen²⁵ (2006) interessant, die aantoont dat in Nederland ten opzichte van andere West Europese landen significant meer woningen zijn gesloopt (zie figuur 5). De belangrijkste verklarende factor hierbij is dat het Nederlandse corporatiebestel relatief gunstige voorwaarden voor sloop bevat (voldoende omvang sociale huurwoningvoorraad, stimulerend stedelijke vernieuwingsbeleid en de financieringsmogelijkheden in het bestel). Het optreden van de tweede faalfactor is hiervan een vanzelfsprekend gevolg, maar vormde tegelijkertijd in Nederland minder een beperking voor sloopactiviteiten door de grotere omvang van de voorraad sociale huurwoningen.

²⁴ zie bijvoorbeeld Capital Value (2014)

²⁵ Van der Flier en Thomsen (2006)

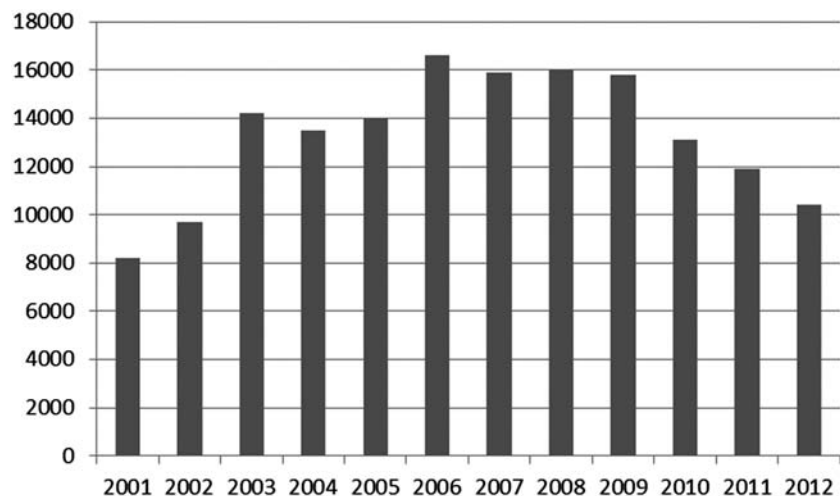
Figuur 5: percentages gesloopte woningen in Nederland en naburige landen



Van der Flier en Thomsen (2006)

Recent is het aantal sloopplannen flink verminderd als gevolg van de bekende ontwikkelingen, maar ook als gevolg van het verlaten van het herdifferentiatieparadigma (figuur 7)^{26 27}. In krimpregio's zijn wel omvangrijkere sloopplannen aangekondigd, ook met verwijzing naar de mogelijkheid tot vrijstelling van de verhuurdersheffing.

Figuur 6: aantal gesloopte corporatiewoningen 2001–2012



CFV (2012)

3.5 Woningverbetering

Een flink deel van de uitgaven van corporaties wordt besteed aan onderhoud en verbetering. Het beleid op dit terrein wordt beïnvloed door de taakopvatting (het bevorderen van de kwaliteit van de woningen); door financiële mogelijkheden van de betreffende corporatie; door de bouwkundige staat van het bezit; door de marktpositie van het bezit; door

²⁶ CFV (2012)

²⁷ Gruis en Van der Kuij (2012)

de huurprijsregulering (met name de (on)mogelijkheden om na verbetering de huur te verhogen; en door de beschikbaarheid van garantie via het WSW en toegang tot (goedkope) financiering.

Met onderhoud geven corporaties invulling aan hun «goed huismeesterschap» en dragen ze bij aan het voorkomen van bouwkundige verloeding van sociale huurwoningen en de negatieve gevolgen daarvan voor stigmatisering van huurders en buurten. Met woningverbetering kunnen corporaties bijdragen aan het aanpassen van de woningen aan een veranderende vragen, duurzaamheid en het (daarmee) betaalbaar houden van de woonlasten.

De volgende faalfactoren kunnen verbonden worden aan onderhoud en woningverbetering binnen het corporatiebestel:

- Er kan opwaartse stimulatie van de woonconsumptie plaatsvinden, doordat meer geïnvesteerd wordt in onderhoud en verbetering dan andere actoren zouden doen. Het stelsel kan bijdragen aan hogere onderhoudskosten doordat bouw- en onderhoudsbedrijven onvoldoende geprikkeld worden om de kosten te beperken, doordat corporaties deze «marktinefficiëntie» kunnen financieren.

Er zijn geen geschikte data om na te gaan of de eerste faalfactor optreedt. Er wordt door sommigen wel op gewezen dat corporaties meer uitgeven aan onderhoud dan beleggers (zouden) doen, maar dit wordt ook vaak in verband gebracht met de ouderdom en kwaliteit van het bezit en/of inefficiënties in de organisatie. De stijging van de onderhoudskosten in de economisch goede periode (en de huidige prijsverlagingen) doen vermoeden dat de tweede faalfactor (marktinefficiëntie) inderdaad is opgetreden.

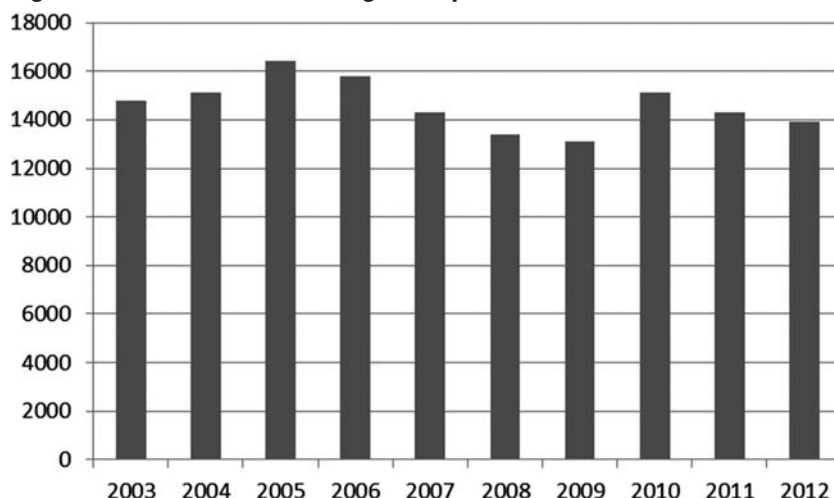
Recente ontwikkelingen hebben er enerzijds toe geleid dat corporaties de nadruk hebben verschoven naar het in stand houden van de voorraad (ten opzichte van sloop en vervangende nieuwbouw), maar anderzijds dat het budget voor onderhoud en verbetering onder druk staat. Bovendien zijn ingrijpende renovaties (evenals sloop) lastiger te realiseren doordat de mogelijkheden tot verhuizing van de huidige bewoners lastiger is geworden door de lage doorstroming op de woningmarkt. Daarbij zien we dat de markt reageert door lagere prijzen te rekenen en dat de belangstelling voor ketensamenwerking en verwante contractvormen is gegroeid om zodoende ook structurele besparingen tot stand te brengen. Marktpartijen worden daarbij ook uitgedaagd om corporaties en hun huurders te helpen bij het tot stand brengen van rendabele duurzaamheidsinvesteringen met een korte doorlooptijd, met de Stroomversnelling als bekend voorbeeld.

3.6 Verkoop

De verkoop van corporatiewoningen is sinds de verzelfstandiging toegenomen. In de periode 2003–2012 hebben corporaties gemiddeld een kleine 15.000 woningen per jaar aan particulieren verkocht (zie figuur 6). Ter vergelijking: in de jaren 1990, 1991 en 1992 lag het totaal aantal verkopen rond de 3.000 woningen per jaar. Het verkoopbeleid wordt beïnvloed door de taakopvatting – het bevorderen van keuzevrijheid en eigen woningbezit is door veel corporaties als doel geadopteerd – de wens en noodzaak om additionele financiële middelen te verwerven, de lokale verhouding tussen huur- en koopwoningen en de vraag naar koopwoningen, en de doelstellingen ten aanzien van herdifferentiatie van

woongebieden, al dan niet vastgelegd in (prestatie)afspraken met gemeenten.

Figuur 7: aantal verkochte woningen aan particuliere huishoudens 2003–2012



CFV (2012)

Door verkoop draagt het corporatiestelsel bij aan afstemming tussen vraag en aanbod (qua eigendomsverhouding), differentiatie van woonwijken en een financieel houdbaar stelsel. Corporaties bieden daarbij ook veel koopwoningen aan met korting en/of risico beperkende voorwaarden, waarmee zij bijdragen aan toegankelijkheid van woningbezit onder lagere en middeninkomensgroepen.

Aan het verkoopbeleid binnen het corporatiebestel kunnen de volgende faalfactoren worden verbonden:

- Corporaties kunnen onvoldoende woningen te koop aanbieden om voldoende bij te dragen aan de gewenste herdifferentiatie van de voorraad, omdat zij bijvoorbeeld vanuit hun taakopvatting en/of financiële mogelijkheden vinden dat dit geen prioriteit heeft. Corporaties kunnen zoveel woningen te koop aanbieden dat dit negatieve gevolgen heeft voor de prijsontwikkeling op de koopmarkt. De verkoop bevorderende voorwaarden kunnen leiden tot ongewenste concurrentie met de reguliere verkoopmarkt.

Een belangrijke vraag die vooral door Minister Remkes en later ook Minister Donner is gesteld, is of corporaties zich voldoende inspannen om woningen te verkopen. Corporaties geven hierbij aan dat zijn veel meer woningen te koop aanbieden dan de markt opneemt. Bovendien verkopen Nederlandse corporaties ten opzichte van andere West-Europese landen veel woningen. Alleen in het Verenigd Koninkrijk zijn de verkoopaantallen hoger geweest en dat vooral onder invloed van het «Right to Buy»²⁸. Ten aanzien van de tweede faalfactor zijn met name kanttekeningen geplaatst bij de kortingen die corporaties daarbij (mogen) geven²⁹. Tegelijkertijd wordt in het verdiepende onderzoek naar bouw- en grondkostenstijgingen in opdracht van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen gesteld dat het corporatiebestel door te weinig te verkopen bijgedragen kan hebben aan een prijsverhogend effect op de huizenmarkt³⁰ voor een nadere discussie).

²⁸ Gruis et al. (2009)

²⁹ zie bijvoorbeeld NVM (2014)

³⁰ zie Kamerstuk II 2013/14, 33 194, nr. 3 voor een nadere discussie

De recente ontwikkelingen leiden er enerzijds toe dat corporaties meer woningen willen verkopen om additionele financiële middelen te genereren, maar anderzijds dat het lastiger is geworden deze woningen af te zetten. Bovendien is de druk op de betaalbare huurwoningvoorraad toegenomen, wat voor sommige corporaties ook reden is om terughoudend te zijn met verkoop. Corporaties overwegen nu ook sterker niet-DAEB bezit af te stoten (al dan niet complexgewijs).

3.7 Aankoop

De laatste activiteit van corporaties op de woningmarkt die hier belicht wordt is aankoop van woningen. Hierbij zijn verschillende categorieën te onderscheiden. Bij aankoop van nieuwgebouwde woningen ter uitbreiding voorraad treden corporaties niet zelf als ontwikkelaar op, maar nemen de woningen af van andere partijen. Aankoop van collega's gebeurt vaak als vorm van financiële ondersteuning van collega-corporaties die aanvullende kasstromen nodig hebben. Daarnaast vindt aankoop plaats ter verbetering van woningen en woongebieden.

De invloedsfactoren, effecten en faalfactoren van de eerste categorie aankopen zijn vergelijkbaar met die van de activiteit «nieuwbouw». Met de tweede categorie aankopen oefent het corporatiebestel in feite weinig tot geen directe invloed uit op de woningmarkt. Aankopen in de derde categorie zijn echter expliciet bedoeld om verloedering van woningen en woonwijken tegen te gaan. Corporaties doen in het kader hiervan mee aan zogenaamde aankoop, opknappen en verkoopinitiatieven en kopen zich ook in bij complexen met slecht functionerende Verenigingen van Eigenaren om hen te stimuleren de woningen beter te beheren. Deze vorm van aankoop vindt plaats onder invloed van de taakopvatting (het bevorderen van de kwaliteit van de woningen), financiële mogelijkheden, nabijheid van corporatiebezit (vanwege uitstralingseffecten) en de beschikbaarheid van garantie via het WSW en toegang tot (goedkope) financiering.

Faalfactoren die aan deze categorie van aankoop verbonden kunnen worden, zijn:

- Het weglekken van maatschappelijk gebonden vermogen,
- Een opwaartse stimulatie van de woonconsumptie, doordat meer geïnvesteerd wordt in onderhoud en verbetering dan andere actoren zouden doen.

Beide faalfactoren moeten echter sterk genuanceerd worden. Het maatschappelijke vermogen dat weglekt gebeurt doelbewust, om bij te dragen aan de kwaliteit van woningen en buurten. Het gaat hierbij dus eerder om een principiële discussie of men vindt dat het vermogen van corporaties hiervoor gebruikt mag worden of niet. De opwaartse stimulatie van de woonconsumptie is in dit geval ook niet als faalfactor te benoemen, omdat het vooral gaat om bezit met grote kwaliteitsachterstanden.

De recente ontwikkelingen leiden ertoe dat corporaties hun aankoopactiviteiten verminderen en sommigen zich ook terug willen trekken uit complexen waar zij zich eerder hebben ingekocht.

3.8 Eerste conclusies

Aan de interventies die corporaties plegen op de woningmarkt kunnen diverse faalfactoren worden verbonden. Hierbij is er in het corporatiebestel sprake van een grote diversiteit aan invloedsfactoren die soms onderling strijdig werken op de beleidsafweging van individuele corporaties. Spanningen zijn het meest zichtbaar op de volgende beleidsvelden:

- Huurprijsstelling, waarbij het huidige corporatiebestel duidelijk tegenstrijdige prikkels bevat, vooral voor de keus om woningen onder de DAEB grens te houden of juist naar het niet-DAEB segment te prijzen;
- Toewijzing, waarbij de sterkere nadruk op de lagere inkomensgroepen in het kader van de Europese Richtlijn (op termijn) negatieve maatschappelijke gevolgen kan hebben;
- Nieuwbouw, sloop, verbetering en aankoopactiviteiten die in herstructureringsgebieden in het niet-DAEB segment veel lastiger zijn geworden, terwijl deze activiteiten vanuit (lokaal) beleid en opgave wel gewenst kunnen zijn.

Bij hervorming van het corporatiebestel is het een uitdaging om faalfactoren structureel te verminderen, zonder de mogelijkheden tot (gewenste) interventie vanuit het corporatiebestel geweld aan te doen. Wij zien hierbij verschillende aanknopingspunten voor het woonbeleid:

Ten aanzien van de huurprijsstelling kan het bestel kan meer eenduidige prikkels krijgen om een «overschot» aan DAEB-bezit over te hevelen naar het niet-DAEB segment. Dit hoeft geen overdracht naar beleggers te betekenen, maar toegang tot financiering van niet-DAEB is hierbij wel van belang. Hiermee kan het bestel stimuleren dat er een evenwichtigere opbouw van de voorraad naar huurprijs ontstaat, er kansen ontstaan voor het mobiliseren van kapitaal van beleggers naar de woningmarkt. Het risico op stigmatisering van de sociale huursector kan worden vermeden indien corporaties ook de verhuur van het niet-DAEB bezit blijven doen (of op termijn ook het DAEB-bezit via commerciële beheerkantoren gaan verhuren), zodat door burgers het onderscheid tussen «sociaal» en «commercieel» niet ervaren wordt. Hierbij is ook te overwegen om afwegingen tussen verhogen van de huurprijs en behouden van de betaalbaarheid in één hand te brengen door de huursubsidie van corporatiehuurders via corporaties te laten lopen. Bij dit laatste is ook een bruterij van een gedeelte van de huurtoeslag met de verhuurdersheffing te overwegen³¹.

Voor de toewijzing is het van groot belang het overhevelen van «overtollig» DAEB bezit naar het niet-DAEB segment (zwaar) te temporeren om de slaagkansen voor lagere inkomensgroepen niet teveel te beperken. Bovenstaande suggestie moet dan ook nadrukkelijk worden uitgewerkt in de vorm van een lange termijn strategie, met prikkels maar geen «pressure cooker».

Vanuit de gewenste interventies gezien is het van belang dat er mogelijkheden blijven voor ingrepen in aandachtswijken en krimpgebieden (herstructurering). Dit kan bijvoorbeeld door voor die gebieden een bepaald percentage van het corporatiebezit de voorwaarden voor

³¹ zie bijvoorbeeld ook Van der Schaar (2014)

staatsteun, middels het WSW, te verruimen en/of daar (wel) interne leningen vanuit de DAEB-tak van corporaties naar de niet-DAEB tak toe te staan.

Nieuwbouw van niet-DAEB kan in theorie aan de markt worden overgelaten. Het lijkt hier vooral van belang om goed te volgen of en welke nieuwbouwactiviteiten de markt oppakt. Indien nieuwe stimuleringsmaatregelen vanuit de overheid toch gewenst lijken, is het vanuit het functioneren van de woningmarkt aan te bevelen deze op basis van de principes van een level-playing-field tussen corporaties en andere partijen vorm te geven.

Bij alle van de bovenstaande suggesties is het van groot belang dat het bestel ruimte biedt voor lokaal maatwerk, omdat de behoefte aan betaalbare huurwoningen en de gewenste kwaliteitsverbetering nu eenmaal sterk verschillen per regio.

4. Een nieuwe beschouwing op bestaande voorstellen

Om vast te stellen welke woningmarkteffecten er uitgaan van de interacties met het corporatiebestel is een uitgebreide en gedetailleerde kijk op een groot geheel van dynamische verbanden noodzakelijk. Dit voert te ver voor dit essay aangezien daarvoor de voorgaande opsomming van bestaande corporatieactiviteiten bezien zou moeten worden vanuit de zes prestatievelden zoals afgesproken met de beleidsmaker tegen de achtergrond van een veranderende markt en economie. Het doel van dit essay ligt in het aanreiken van een beschouwingskader om invloedsfactoren, gewenste interventies en faalfactoren van het corporatiebestel te kunnen duiden. Want, om beleidskeuzen te onderbouwen is het van belang deze te beoordelen op de gevolgen voor gewenste interventies en faalfactoren. Om de toepassing van ons beschouwingskader op beleidsinterventies in het corporatiebestel nader toe te lichten, plaatsen wij nu een aantal recente beleidsvoorstellen in het kader. Hiertoe werken we kort drie scenario's uit voor het huurbeleid en het nieuwbouwbeleid in het niet-DAEB segment.

Illustratie 1 Huurbeleid, drie alternatieve routes, interactief beschouwd:

Route 1: doorgaan op «oude» voet

In dit scenario gaan wij terug naar het beleid dat voor het huidige kabinet werd gevoerd. De verhuurdersheffing wordt afgebouwd, zodat deze prijsopdrijvende prikkel verdwijnt en de huurprijsontwikkeling wordt beperkt door centrale overheidsregulering. De faalfactoren blijven in stand: beperking van doorstroming uit de betaalbare huursector en het tekort aan huurwoningen met een prijs in het segment boven de huurtoeslaggrens versus een overmaat aan huurwoningen met een prijs die (net) onder de huurtoeslaggrens ligt. Voordelen zijn dat betaalbaarheid voor lagere inkomensgroepen beter geborgd kan worden en dat het beslag op de huurtoeslag beperkt blijft.

Route 2: doorgaan op de «huidige» voet

In dit scenario wordt het huidige kabinetsbeleid voortgezet. Er blijven tegenstrijdige prikkels voor het huurbeleid van corporaties, enerzijds om voor meer woningen een marktconforme huurprijs na te streven en anderzijds om de huurprijzen juist onder de huurtoeslaggrens te houden. De afweging die daarbij gemaakt wordt zal sterk afhangen van de

middelen en context van individuele corporaties. Per saldo zal dit beleid leiden tot hogere huren, wat de besteedbare inkomens van lagere inkomensgroepen verder onder druk zet, wat ook de belangrijkste faalfactor van het beleid is, indien er onvoldoende compensatie plaatsvindt via verruiming van de huurtoeslag.

Route 3: doorgaan op de voet van Wonen 4.0

In dit scenario wordt de centrale huurprijsregulering verruimd, zodat er meer mogelijkheden ontstaan om naar marktconforme huren te komen. De extra opbrengst wordt (meer dan in het huidige beleid) gebruikt om de huurtoeslag te verruimen, zowel wat budget als doelgroep betreft, en minder als heffing ten bate van de algemene middelen. Daarnaast wordt de opbrengst gebruikt om herstructurering van de woningvoorraad in kwetsbare gebieden te subsidiëren. Hiermee kunnen enkele van de faalfactoren uit het oude en huidige beleid worden verminderd.

Illustratie 2 Nieuwbouwbeleid, drie alternatieve routes, interactief beschouwd:

Route 1: ruim baan voor niet-DAEB

In dit scenario behouden corporaties ruime mogelijkheden om woningen te ontwikkelen in het niet-DAEB segment, zowel op uitbreidings- als op herstructureringslocaties. Door een strakker (administratief) onderscheid tussen DAEB en niet-DAEB en eisen aan de rente die corporaties moeten rekenen voor interne leningen wordt beoogd het gelijke speelveld te waarborgen. Corporaties mogen echter wel interne leningen (ook vanuit de DAEB-tak) verschaffen, zodat de toegang tot financiering relatief goed blijft. Het corporatiebestel kan hierdoor bij blijven dragen aan toevoegingen die onder normale marktomstandigheden niet tot stand zou komen, wat bijdraagt aan doorstroming herdifferentiatie in woongebieden. Veel van de huidige faalfactoren blijven evenwel ook in stand: het risico op weglekken van maatschappelijk vermogen, opwaartse stimulatie van de woonconsumptie en het mogelijke opwaartse effect op grond- en bouwprizen.

Route 2: niet-DAEB, niet doen

In dit scenario wordt de lijn uit de Novelle van Minister Blok strak voortgezet. Corporaties hebben weinig financieringsmogelijkheden voor niet-DAEB nieuwbouw, mede door de omvangrijke verhuurdersheffing en de beperking van interne financieringsmogelijkheden; via aanvullende regelgeving wordt nieuwbouw in het niet-DAEB segment verder ontmoedigd. Faalfactoren van het huidige beleid worden verminderd, maar er worden ook concessies gedaan aan het mogelijk maken van gewenste effecten, met name op het terrein van doorstroming bevorderende maatregelen en herstructurering.

Route 3: niet-DAEB aan banden

In dit scenario wordt de lijn uit de Novelle van Minister Blok minder strikt voortgezet en wordt onderscheid gemaakt in «uitbreiding» en «herstructurering». Bij nieuwbouw op uitbreidingsgebieden zijn geen interne leningen mogelijk, zodat een volledig gelijk speelveld met andere partijen wordt gerealiseerd. Voor (vervangende) nieuwbouw (en renovatie) in herstructureringsgebieden zijn wel interne leningen toegestaan, vanuit de overweging dat marktpartijen hier niet snel zullen investeren en ook de exploitatie van het huidige vastgoed in handen is van de corporaties. Er vindt hierdoor nog wel opwaartse stimulatie van de woonconsumptie plaats, maar dan vanuit politieke overwegingen om de kwaliteit van

bepaalde gebieden te verbeteren. Corporaties kunnen wel minder goed bijdragen aan bevordering van nieuwbouw voor de doorstroming, maar op uitbreidingslocaties is de kans groter dat marktpartijen dit oppakken, indien gemeenten ook eisen stellen aan de diversiteit in de woningbouw-programmering en de grondprijzen hierop afstemmen.

Deze twee illustraties dienen als voorbeelden voor hoe denkrichtingen uit recente rapporten middels ons beschouwingskader kunnen worden gezien. Op deze wijze rijken wij onze lezers een instrument aan, waarmee eigen conclusies kunnen worden getrokken uit bestaande aanbevelingen. Naast Wonen 4.0 zijn er in de afgelopen jaren andere aanbevelingen aangereikt onder meer in «Een Nieuw Fundament» van SEO³², in «Tijd voor Keuzes» van de VROM-raad³³, en in «Naar een Integrale Hervorming van de Woningmarkt» door de Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen³⁴. Het reikt te ver om al deze denkrichtingen in dit essay met voldoende nuances en details recht te doen. Aan de hand van de geschetste verbanden uit figuur 1, kan de lezer deze adviezen echter herlezen en de interacties zelf op waarde schatten.

5. Conclusies

Overheidsinterventies op de woningmarkt zijn omvangrijk, veelvormig en soms zeer ingrijpend. Het corporatiebestel is in het Nederlandse volkshuisvestingssysteem altijd een prominente factor geweest om gewenste interventies op de woningmarkt tot stand te brengen. De vorm waarin deze interventies hebben plaatsgevonden, zijn echter sterk gebonden aan tijd en plaats. Een tijd die sinds de invoering van de Woningwet ingrijpend is veranderd, waardoor ook de opdracht aan corporaties door de jaren heen regelmatig is aangepast. Na de bruteringsoperatie was het devies om afstand te bewaren tussen overheid en woningcorporatie. De mogelijkheden om vanuit Den Haag gedetailleerde richtlijnen te geven aan corporaties hoe te handelen werd steeds minder opportuun geacht; daarvoor verschilde de opdracht, middelen en context tussen woningcorporaties te sterk. Hierdoor is de strategie van (individuele) corporaties een grotere factor geworden bij het bepalen van de interventies op de woningmarkt. Tegelijkertijd (en hiermee samenhangend) is de kritiek op het functioneren van corporaties gegroeid en zijn er vragen ontstaan over hun taakafbakening, toezicht en sturing en effecten van het corporatiebestel op de woningmarkt.

Onze analyse, die zich toespitst op het laatste aspect, maakt duidelijk dat het corporatiebestel veel gewenste effecten op de woningmarkt tot stand brengt. Het corporatiebestel draagt bij aan een voor lagere inkomensgroepen toegankelijke en goede woningvoorraad die in een vrije markt niet tot stand zou komen. Bovendien dragen corporaties door een actief voorraadbeleid bij aan het tot stand brengen van gewenste veranderingen in het aanbod, door bijvoorbeeld vergroting van het aanbod voor middeninkomensgroepen en herstructurering van woonwijken. Impliciet geven wij hiermee aan dat «de markt» alleen geen duurzame oplossing kan genereren. Dat was 150 jaar geleden niet anders en dat blijft onverminderd het uitgangspunt. Instituties zoals woningcorporaties, blijven nuttig.

³² SEO (2006)

³³ VROM-raad (2007)

³⁴ SER (2010)

Maar er zijn ook faalfactoren verbonden aan het handelen van corporaties op de woningmarkt. Faalfactoren in het huidige bestel zijn bijvoorbeeld dat andere partijen ontmoedigd worden om actief te worden in het huursegment voor middeninkomensgroepen, maatschappelijk gebonden vermogen weg kan lekken door risico's bij projectontwikkeling en opwaartse stimulatie van de woonconsumptie, bouw- en grondkosten kan plaatsvinden.

Naast de faalfactoren zijn er soms onderling strijdige prikkels vanuit het overheidsbeleid op het handelen van corporaties. Vooral het huurbeleid van corporaties is onderwerp van tegenstrijdige prikkels op de keuze om woningen onder de zogenaamde DAEB grens te houden of juist niet. Daarnaast zijn er kanttekeningen te plaatsen bij een aantal van de huidige (voorstellen tot) aanpassingen in het corporatiebestel, die er enerzijds op gericht zijn om faalfactoren te verminderen, maar ook tot flinke concessies kunnen leiden aan gewenste effecten van het corporatiebestel. Prominente voorbeelden hiervan zijn de strakkere toewijzingsnormen en de verminderde mogelijkheden voor (financiering van) herstructurering die onder meer kunnen leiden tot ruimtelijke concentratie van lagere inkomensgroepen.

Nieuwe voorstellen voor aanpassingen van het corporatiebestel moeten dan ook worden beoordeeld vanuit de gevolgen voor de woningmarkt. In dit essay hebben wij voor een beperkt aantal beleidsvelden geïllustreerd hoe dit kan door systematisch te redeneren vanuit gewenste effecten en faalfactoren van het corporatiebestel. De grote uitdaging is hierbij om aanpassingen zo vorm te geven dat gewenste interventies vanuit het corporatiebestel mogelijk blijven en eenduidiger worden gestimuleerd én tegelijkertijd de faalfactoren worden geminimaliseerd. Gezien de lastige voorspelbaarheid van de manier waarop maatregelen op de woningmarkt uitwerken, verdient het daarbij aanbevelingen om voorgestelde wijzigingen in een bestel van een risicoanalyse te voorzien en waar mogelijk vooraf te laten gaan door experimenten in de praktijk voordat maatregelen op nationaal niveau worden ingevoerd.

Referenties

Capital Value (2014) Amerikanen, Duitsers en Engelsen willen Nederlandse huurwoningen, http://www.capitalvalue.nl/nl/nieuws/amerikanen,-duitsers-en-engelsen-willen-nederlandse-huurwoningen?news_id=138.

CFV (2012) Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Verslagjaar 2011. Baarn: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Coase, R. (1964) The Regulated Industries: Discussion, American Economic Review, 54(2), p. 195

Conijn, J. (2011) De Vastgoedlezing 2011: Woningcorporaties op een kruispunt. Wat zijn de gevolgen van een nieuw evenwicht tussen staatssteun en «level playing field»? Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Drucker, H.L., H.B. Greven, en J. Kruseman, (1896) Het Vraagstuk der Volkshuisvesting, in opdracht van de maatschappij tot Nut van 't Algemeen.

Elsinga, M.H., Hoekstra, J.S.C.M., Hof, A.J.C. van 't, Leij, E.G. van der, en Rijn E. van (2013) Literatuurstudie Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties.

IVBN (2011) Visie op de huurwoningenmarkt, september 2011.

Flier, K. van der & Thomsen, A. (2006) Life cycle of dwellings and demolition by Dutch housing associations, in: Gruis, V. Visscher, H. & Kleinhans R., Sustainable neighbourhood transformation. Amsterdam: IOS Press.

Gent, W. van, Musterd, S. & Veldhuizen, E. (2014). De ongedeelde stad onder druk; de veranderende geografie van armoede in Amsterdam, 2004–2012. In: L Michon & J Slot (Red.), Armoede in Amsterdam; Een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede (pp. 47–57). Amsterdam: Bureau Onderzoek en Statistiek van de Gemeente Amsterdam.

Gruis, V., Tsenkova, S. & Nieboer, N. (Eds.) (2009) Management of privatised housing; international policies & practice. Chichester, UK: Wiley-Blackwell.

Gruis, V.H. en Kuij R.S. van der (2012) Financiering van woningcorporaties na de dubbele crisis, in: Vastgoedfinanciering in woelige tijden; jubileumbundel van de Stichting Fundatie Bachiene, p. 51–73.

Kamerstuk II 2012/13, [33 194](#), nr. 3. Kosten koper. Eindrapport van de tijdelijke commissie Huizenprijzen

Kamerstuk II 2013/14, [33 750 XVIII](#), nr. 24. Motie van het lid Monasch c.s. Verhogen van inkomensgrens sociale huurwoningen tot € 43.000.

Kromhout, S., Smeulders, E. & Scheele–Goedhart, J. (2010) Tussen wal en schip. Twee deelstudies naar de gevolgen van de 90%–norm. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

Musterd, S. (2014) Public Housing for Whom? Experiences in an Era of Mature Neo-Liberalism: The Netherlands and Amsterdam. Housing Studies (prepublication on internet).

NVM (2014) Meldpunt voor ervaringen met verkoop corporatiewoningen, http://www.nvm.nl/actual/maart_2014/meldpunt_voor_ervaringen_met_verkoop_corporatiewoningen.aspx

Priemus, H., 1999, «Institutes: noodzakelijk op onvolmaakte woningmarkt», Tijdschrift voor de volkshuisvesting nr. 9, p.9–14.

Schaar, J. van der, 1987, Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Delft: DUP

Schaar, J. van der, 1991, Volkshuisvesting: een zaak van beleid. Utrecht: Het Spectrum

Schaar, J. van der (2014) Het wordt nooit meer zoals het was, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 1, p. 11–16.

SER (2010) Naar een Integrale Hervorming van de Woningmarkt, Commissie Sociaal Economische Deskundigen, April 2010.

Tulder, R.J.M. van (2012). *Corporate Responsibilities in Turbulent times: Cases and Tool Book*. Beijing: China Economic Publishing House.

OMGEVINGSANALYSE 2: WONINGCORPORATIES VERGELEKEN MET ONDERWIJS EN ZORG

prof. dr. C.J. (Cor) van Montfort
E. (Eva) Buwalda-Groeneweg MA
prof. dr. ir. R. (Rienk) Goodijk

19 mei 2014

Inhoud

1.	De woningcorporatiesector, onderwijs en zorg in beeld	30
1.1	Inleiding	30
1.2	De woningcorporatiesector	33
1.2.1	Schaalgrootte in de woningcorporatiesector	33
1.2.2	Governance in de woningcorporatiesector	33
1.2.3	Financiële kengetallen	36
1.3	Onderwijs	37
1.3.1	Schaalgrootte en complexiteit in het onderwijs	37
1.3.2	Governance in het onderwijs	40
1.3.3	Financiële kengetallen	44
1.4	Zorg	44
1.4.1	Schaalgrootte en complexiteit in de zorg	44
1.4.2	Governance in de zorg	46
1.4.3	Financiële kengetallen	49
1.5	Overeenkomsten en verschillen	49
1.6	De rol van de eindgebruiker	51
2.	Reflectie	53
2.1	Inleiding	53
2.2	Schaalvergroting en complexiteit	53
2.3	Governancecodes	57
2.4	Overhead	57
2.5	Financiële kengetallen	58
2.6	Definiëring van het publieke belang	58
2.7	Hoe kan het semipublieke domein goed toegerust de toekomst tegemoet treden?	59
Literatuur		60
Bijlage I	Figuur bij hoofdstuk 1 «De woningcorporatiesector, onderwijs en zorg in beeld»	65
Bijlage II	Tabellen bij hoofdstuk 1 «De woningcorporatiesector, onderwijs en zorg in beeld»	66

1. De woningcorporatiesector, onderwijs en zorg in beeld

1.1 Inleiding

De zorgsector, het onderwijs en de sociale huisvesting kennen, ondanks de grote verschillen tussen de sectoren, een vergelijkbare ontwikkelingsgeschiedenis. Alle drie de sectoren begonnen ooit als particulier initiatief. Daarna trad een periode in van regulering, collectivisering en verstatelijking en werden de drie sectoren belangrijke pijlers van onze verzorgingsstaat. Daarmee werden ze ook onderdeel van de beleidsagenda en object van overheidstoezicht. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw trad een periode in van liberalisering, marktwerking en/of verzelf-

standing en werd de autonomie van de instellingen een belangrijk goed.³⁵

Inmiddels waren de instellingen in alle drie de sectoren flink van karakter veranderd. De sectoren die in de beginjaren veelal bestonden uit (verzuilde) verenigingen met een sterke binding met de aangesloten leden, transformeerden gaandeweg tot professionele, autonome en grootschalige stichtingen. De binding met de traditionele achterban (de leden) verdween.³⁶ De leden werden klanten of cliënten. Daarmee werd hun binding met de school, de zorgaanbieder en de woningcorporatie anders en losser. De toegankelijkheid van de voorzieningen wordt geborgd door een ingenieus stelsel van inkomensafhankelijke belastingen en heffingen, toeslagen en eigen bijdragen. Ook het bestuursmodel veranderde: het two tier-systeem, dat is gebaseerd op het corporate governance-model uit het bedrijfsleven werd eind vorige eeuw in het semipublieke domein geïntroduceerd. Daarmee deed het fenomeen «Raad van Toezicht» zijn intrede in de overgrote meerderheid van de organisaties in de zorg, de corporatiesector en het onderwijs (met primair onderwijs als uitzondering).

Positief geformuleerd kunnen we stellen dat de organisatie van de sectoren zorg, wonen en onderwijs telkens opnieuw is aangepast aan de eisen van de nieuwe tijd en aan de veranderende opvattingen over de gewenste balans tussen overheid, markt en samenleving. Door de eeuwen heen zijn in deze visie hybride stelsels ontstaan, waarbij overheidsregulering, concurrerend aanbod en maatschappelijke inbedding elkaar in het beste geval goed aanvullen.

Negatief geformuleerd kunnen we stellen dat er *Monsters van Frankenstein* zijn gecreëerd die vanuit de beste bedoelingen zijn opgebouwd uit verschillende niet goed op elkaar passende onderdelen: een scheut overheidsfinanciering, een vleugje corporate governance-denken, een laagje stakeholderinvloed, en een beetje markt. Met als gevolg dat in de zorg, het onderwijs en de corporatiesector een patchwork van verschillende sturings- en verantwoordingsprincipes is ontstaan dat, net als bij het monster uit de legende, tot onvoorspelbaar en soms ongewenst gedrag leidt. In deze visie hebben de hybride stelsels hun langste tijd gehad en wordt het tijd voor meer eenduidigheid.

Beide kampen zijn het er over eens dat om de sectoren sociaal wonen, onderwijs en zorg toekomstbestendig te maken, de legitimiteit, doelmatigheid, doeltreffendheid en controleerbaarheid verbeterd moeten worden. In de discussies over de toekomstbestendigheid van deze sectoren nemen de onderwerpen «schaal», «governance» en «financiën» een prominente plek in.

Met de liberalisering, verzelfstandiging en marktwerking, en met de introductie van het corporate governance-model in het semipublieke domein werden de vraagstukken van schaalgrootte, governance en financiële duurzaamheid extra pregnant.

In dit eerste hoofdstuk van de omgevingsanalyse presenteren we feitelijke gegevens over schaalgrootte en complexiteit, governance en financiële kengetallen voor de woningcorporatiesector, het onderwijs en de zorg.

³⁵ Zie ook: WRR, 2014.

³⁶ WRR, 2014.

Schaalgrootte. Een belangrijke motivatie voor schaalvergroting binnen de (semi-)publieke sector is het vergroten van de efficiency en de doelmatigheid van een organisatie (schaalvoordelen). Bestuurlijke en institutionele schaalvergroting heeft consequenties voor de governance van een organisatie. De meer bedrijfsmatige aansturing van de instellingen, gecombineerd met een sterkere competitie tussen instellingen leidde al snel tot schaalvergroting in de alle drie de sectoren. De schaalvergroting moest leiden tot meer efficiency en doelmatigheid. Maar al snel werd de keerzijde zichtbaar: bureaucratie, de afstand tussen bestuur en afnemer van diensten werd groter en er ontstonden toenemende bestuurskosten.

In dit hoofdstuk beschrijven we per sector, aan de hand van een aantal kengetallen (waaronder: ontwikkeling aantal instellingen, aantal medewerkers), hoe de schaalgrootte zich heeft ontwikkeld.

Governance. Het begrip «governance» heeft betrekking op het bestuur, de beheersing, de verantwoording en het toezicht binnen een organisatie. Het is een veelomvattend begrip dat op meerdere manieren kan worden gedeut. De introductie in het semipublieke domein van elementen uit het corporate governance-model uit het bedrijfsleven moest het interne toezicht en de publieke verantwoording een nieuwe impuls geven nadat massaal de overstap was gemaakt van het verenigingsmodel naar het stichtingsmodel. Maar ook hier bleek de praktijk weerbarstiger en onvoorspelbaarder dan de leer: het bleek lastig om de publieke pendant van de aandeelhouder goed te definiëren en de Raden van Toezicht bleken niet op korte termijn de vereiste professionaliteit in huis te hebben om hun toezichttaak goed uit te kunnen oefenen.

Om een indruk te geven van de ontwikkeling van enkele governance-aspecten in de verschillende sectoren gaan we in dit hoofdstuk in op intern toezicht (scheiding bestuur en toezicht, naleving governancecodes), extern overheidstoezicht, bestuurs- en bedrijfskosten (overhead en topinkomens van bestuurders), kwaliteit in internationaal perspectief, accountantsoordelen en medezeggenschap. Deze onderdelen van het begrip governance zijn gekozen omdat ze de laatste jaren in de politiek en in de maatschappij sterk in de belangstelling staan.

Financiële kengetallen. De grotere autonomie en de verzelfstandiging van de instellingen in de zorg, het onderwijs en de corporatiesector leidden, in combinatie met het meer bedrijfsmatig sturen, bij bestuurders en toezichthouders tot een grotere aandacht voor financiële kengetallen.

Bij de bespreking van financiële kengetallen komen in dit hoofdstuk de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit binnen de sectoren aan de orde.

Om in het volgende hoofdstuk een vergelijking te kunnen maken van de sectoren onderwijs en zorg ten opzichte van de woningcorporaties is het uiteraard ook nodig om de situatie in de woningcorporatiesector goed te kennen. Een uitgebreide literatuurstudie ten behoeve van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties werd uitgevoerd door Elsinga, Hoekstra, Van 't Hof, Van der Leij en Van Rijn.³⁷ In paragraaf 1.2 komt de woningcorporatiesector daarom slechts beknopt aan bod; op deze plaats wordt volstaan met het presenteren van enkele kerngegevens over de sector als geheel. De paragrafen 1.3 en 1.4 gaan uitgebreider in op de situatie in de sectoren onderwijs en zorg.

³⁷ Elsinga, Hoekstra, Van 't Hof, Van der Leij & Van Rijn, 2014

1.2 De woningcorporatiesector

In deze paragraaf gaan we in op de schaalgrootte (1.2.1), governance (1.2.2) en financiële kengetallen (1.2.3) van de woningcorporatiesector.

1.2.1 Schaalgrootte in de woningcorporatiesector

In de afgelopen vijftien jaar is het aantal woningcorporaties fors afgenomen. In 1997 waren er nog 764 woningcorporaties maar dit aantal is inmiddels nagenoeg gehalveerd. In 2010 waren hiervan namelijk nog 400 woningcorporaties over en in 2012 was dit aantal verder gedaald naar 381. In 2010 gold voor 40% van de woningcorporaties dat ze in de periode vanaf 1998 betrokken zijn geweest bij een fusie. Het aantal woongelegenheden is in de afgelopen vijftien jaar ongeveer gelijk gebleven (2.412.900 in 2012) en dat betekent dat het aantal woongelegenheden per corporatie behoorlijk is toegenomen. De 40% gefuseerde woningcorporaties in 2010 bezitten 76% van de totale woningvoorraad van woningcorporaties.

Voor de periode 2010 t/m 2012 geldt verder een afname van het aantal corporatiewoningen als aandeel van de totale woningvoorraad, namelijk van 31,5% in 2010 en 31,3% in 2011 naar 30,3% in 2012. Het aandeel sociale huurwoningen neemt sinds 1985 langzaam af (33% in 2011) en het aantal koopwoningen neemt toe (circa 58% in 2011). In 1985 was het aandeel van beide sectoren nog ongeveer even groot, namelijk 40%.³⁸

Werkgelegenheid

De werkgelegenheid in de woningcorporatiesector is in de periode 2005 t/m 2012 gegroeid, al is in het laatste jaar een kleine daling van het aantal fte zichtbaar. In 2005 betrof het aantal fte personeel dat werkzaam was in de woningcorporatiesector 23.300 en in 2012 was dat aantal 27.824. Dat komt neer op circa 10,8 fte (12,3 medewerkers) per 1.000 sociale huurwoningen.³⁹

1.2.2 Governance in de woningcorporatiesector

Governancecodes en intern toezicht

De eerste Governancecode Woningcorporaties is ingevoerd in 2006 en in de periode 2010–2011 is door de Monitoringscommissie Governancecode Woningcorporaties onderzoek uitgevoerd naar het gebruik en naleving van de code. Hieruit blijkt dat de Code op een aantal punten wel en op een aantal punten niet goed wordt nageleefd. Meer dan 75% van de door de Commissie ondervraagde bestuurders en commissarissen van woningcorporaties geeft aan de code na te leven op enkele belangrijke uitgangspunten zoals over het voorleggen van belangrijke of omvattende besluiten aan de Raad van Commissarissen en over de rol van de voorzitter van de Raad van Commissarissen. De Commissie constateerde daarnaast dat de code onvoldoende wordt nageleefd wat betreft enkele andere onderwerpen, zoals de evaluatie en de zittingsduur van de Raad van Commissarissen. Zo is het functioneren van individuele leden van Raden van Commissarissen in 73% van de gevallen in de twee jaar voorafgaand aan het onderzoek van de Commissie geëvalueerd. 87% van de Raden geeft

³⁸ Elsinga et al., 2013; Van den Berge, Buitelaar & Weterings, 2013; CFV. De corporatiesector in cijfers. http://www.cfv.nl/financieel_toezicht/de_corporatiesector_in_cijfers Geraadpleegd op 2 april 2014.

³⁹ Aedes. Hoe zijn de woningcorporaties georganiseerd? <http://www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/corporatiestelsel/hoe-zijn-de-woningcorporaties-georganiseerd/expert--hoe-zijn-de-woningcorporaties-georganiseerd.xml> Geraadpleegd op 2 april 2014.

aan wel met een bepaalde regelmaat de Raad als geheel te evalueren. Ook de maximale zittingsduur wordt vaak niet nageleefd: in 40% van de gevallen wordt deze termijn overschreden, bijvoorbeeld door de termijn opnieuw te tellen als een fusie heeft plaatsgevonden.⁴⁰ Op 1 juli 2011 is de vernieuwde Governancecode Woningcorporaties ingevoerd. Elsinga et al.⁴¹ geven aan dat inmiddels nagenoeg alle woningcorporaties een tweelagenstructuur (een «Raad van Toezicht-model»)⁴² hanteren in hun bestuursmodel. De overgang van een drielagen- naar een tweelagenstructuur is ongeveer gelijktijdig verlopen met de overgang in rechtsvormen van minder verenigingen naar meer stichtingen.

Extern overheidstoezicht

Het extern toezicht op woningcorporaties staat ter discussie door incidenten die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, zoals bij Vestia. Vooralsnog is het zo geregeld dat het volkshuisvestelijk toezicht wordt gedaan door de minister van Binnenlandse Zaken. Jaarlijks ontvangen woningcorporaties een individueel prestatieoordeel van de minister. Het financieel toezicht is belegd bij een zelfstandig bestuursorgaan, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). In maart 2013 maakte minister Blok aan de Tweede Kamer bekend dat hij beide vormen van toezicht wil integreren in één aparte, onafhankelijke toezichtsdienst op het ministerie. Dit voornemen sluit aan bij de adviezen van de sector zelf⁴³ en van de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties.⁴⁴ De plannen voor de oprichting van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (FAw), zoals vastgelegd in de Herzieningswet,⁴⁵ zijn hiermee van de baan.⁴⁶

Overhead⁴⁷

De gemiddelde overhead bij woningcorporaties in de periode 2005 t/m 2012 is 35,2% (zie figuur 1⁴⁸). Tussen woningcorporaties bestaan bovendien behoorlijke verschillen in dit percentage, deze spreiding is circa 26–45%. Overheadonderzoek in publieke en private sectoren heeft uitgewezen dat de omvang van de overhead tussen sectoren en tussen organisaties binnen de sectoren behoorlijk kan verschillen. Voor de publieke sector geldt dat uitvoerende organisaties over het algemeen een lagere overhead hebben dan meer beleidsmatige en politiek georiënteerde organisaties. Uit een statistische analyse van overheadonderzoek onder 1.500 publieke organisaties in Nederland in de periode 2005 tot 2012 blijkt dat bijvoorbeeld ministeries, provincies en gemeenten een relatief hoge overhead hebben en bijvoorbeeld kinderopvangorganisaties en verpleeg- en verzorgingsinstellingen een relatief lage overhead.⁴⁹

⁴⁰ Monitoringscommissie Governancecode Woningcorporaties, 2010

⁴¹ Elsinga et al., 2013

⁴² Volgens dit model ligt het intern toezicht bij een Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen en liggen de bestuurlijke taken bij een College van Bestuur.

⁴³ Aedes. Toezicht met bite, april 2012. <http://www.aedes.nl/binaries/downloads/toezicht/20120405-rapport-toezicht-met-bite.pdf>. Geraadpleegd op 16 mei 2014.

⁴⁴ Hoekstra, Hoogduin & Van der Schaar, 2012

⁴⁵ Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.

⁴⁶ Extern toezicht woningcorporaties volledig bij Rijk, nieuwsbericht 27-03-2012. <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/03/27/extern-toezicht-woningcorporaties-volledig-bij-rijk.html>. Geraadpleegd 16 mei 2014.

⁴⁷ In dit hoofdstuk hanteren we de definitie van overhead in navolging van Huijben (2011). Huijben spreekt over generieke overhead, wat inhoudt dat het functies betreft die in alle sectoren voorkomen (bijvoorbeeld P&O) en dus niet sectorspecifiek zijn (bijvoorbeeld onderwijsondersteuning). Voor het berekenen van deze generieke overhead gaat hij uit van het aantal formatieplaatsen (fte) als centrale maatstaf in de noemer van de breuk.

⁴⁸ De figuur waar in dit hoofdstuk naar wordt verwezen is opgenomen in bijlage I.

⁴⁹ Huijben, 2011; Huijben, Geurtsen & Van Helden, 2014

Topinkomens

Voor beloningen van bestuurders van woningcorporaties geldt, net als voor bestuurders van onderwijs- en zorginstellingen, sinds 1 januari 2013 de Wet Normering Topinkomens (WNT). Binnen de woningcorporatiesector gelden voor deze wet bovendien nog aanvullende bepalingen. Bij het vaststellen van de maximumnorm voor corporatiebestuurders wordt sinds 2014 namelijk ook rekening gehouden met de grootte (het aantal wooneenheden) van de corporatie. Verder geldt sinds 1 juli 2010 de Sectorbrede Beloningscode Woningcorporaties (SBBW) en de Honoreringscode.⁵⁰

De salarissen van corporatiebestuurders staan veelvuldig ter discussie in het maatschappelijke en politieke debat. Zo berichtte de NOS in 2010 dat uit eigen onderzoek bleek dat 40% van de corporatiebestuurders meer verdient dan de norm die binnen de sector is afgesproken.⁵¹ Evaluatieonderzoek naar de SBBW in 2011 toonde echter aan dat bijna 80% van de corporatiebestuurders sinds de invoering van de beloningscode volgens deze code worden beloond. Slechts 5% van de corporatiebestuurders zou een beloning ontvangen boven de Balkenendenorm.⁵²

Weer een ander onderzoek, door het Financieel Dagblad, toonde aan dat in 2011 een derde van de corporatiebestuurders een salaris ontving boven de Balkenendenorm.⁵³ Een jaar later bleek uit onderzoek door dezelfde krant dat corporatiebestuurders in 2012 een gemiddelde salarisstijging van 5.000 euro ontvingen. Dat laatste bericht leidde eind 2013 opnieuw tot grote maatschappelijke en politieke verontwaardiging.⁵⁴

Kwaliteit in internationaal perspectief

De kwaliteit van de Nederlandse woningvoorraad, inclusief de sociale woningbouw, lijkt in het afgelopen decennium te zijn verbeterd. In 2013 werd door de Kwalitatieve Woning Registratie (KWR) 7% van de woningen als slecht of matig worden beoordeeld. Dat komt neer op iets meer dan een half miljoen woningen ten opzichte van 1,75 miljoen woningen in 1990.⁵⁵ In 2010 constateerde de SER ook al dat de kwaliteit van de Nederlandse woningvoorraad er in internationaal perspectief goed voorstaat.⁵⁶

Accountantsbeoordeling

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) bericht in het laatste jaarverslag dat er over het verslagjaar 2012 door accountants veel oordeelonthoudingen zijn afgegeven over onderdelen van het jaarverslag. Dit gegeven vloeit voort uit de aangescherpte richtlijnen van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie. Accountants reageren hierop door bepaalde onderdelen van het jaarverslag minder snel goed te keuren. Ondanks deze voorbehouden van accountants hebben zij in 2012 wel een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven over alle jaarverslagen.⁵⁷

⁵⁰ <http://www.vtw.nl/300/beloningscode-en-honoringscode.html>. Geraadpleegd op 2 april 2014.

⁵¹ Dennekamp, G.-J. en Zijlstra, J. (26-09-2012). Spies pakt corporaties aan. <http://nos.nl/artikel/423020-spies-pakt-corporaties-aan.html> Geraadpleegd op 2 april 2014.

⁵² Barnard & Van Hoorn, 2011

⁵³ Verbraeken, H. (13-09-2013). Rechtszaak om corporatiesalarissen. Financieel Dagblad.

⁵⁴ Aedes (05-12-2013). Salarisstijging corporatiebestuurders domineert debat in Kamer. <http://www.aedes.nl/content/artikelen/bedrijfsvoering/salarissen-bestuurders/salarisstijging-corporatiebestuurders-domineert-de.xml> Geraadpleegd op 2 april 2014.

⁵⁵ Lupi, 2013

⁵⁶ SER, 2010

⁵⁷ CFV, 2013

Medezeggenschap

De medezeggenschap van huurders is geregeld in de Wet op het overleg huurders-verhuurders (de «Overlegwet»). In 2009 is deze wet gewijzigd ten opzichte van het origineel uit 1998 en daarmee hebben huurders meer invloed gekregen. Elsinga et al.⁵⁸ concluderen echter dat de naleving van de wet vaak nog te wensen overlaat.

Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) bepaalt (onder art. 7 lid 1 e) dat de woningcorporatie huurders(verenigingen) in de gelegenheid stelt om ten aanzien van twee vrijkomende plaatsen in het bestuur of het toezichthoudend orgaan, een bindende voordracht te doen voor de benoeming. Huurders hebben dus het recht om een bindende voordracht te doen voor twee huurders-commissarissen. Dat geldt ook bij herbenoemingen. Wel moet een voorgedragen kandidaat aan de vastgestelde profielschets voldoen.⁵⁹ De Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) stelt op de website dat «in de praktijk meestal twee kandidaten op voordracht van de huurders(organisatie) zitting in de Raad van Commissarissen hebben.»⁶⁰

De Ondernemingsraad (OR) heeft op grond van de CAO Woondiensten (onder art. 11.4) het recht om bij een vacature in de Raad van Commissarissen (behalve bij een vacature voor een huurderscommissaris) een advies uit te brengen over de voorgenomen benoeming.

1.2.3 Financiële kengetallen

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) is verantwoordelijk voor het financieel toezicht op woningcorporaties. Het CFV bericht in het sectorbeeld 2013⁶¹ over een afnemend eigen vermogen en solvabiliteit van woningcorporaties in het jaar 2012. Het eigen vermogen is gedaald met 1,8 miljard euro. In 2011 was de solvabiliteitswaarde in de woningcorporatiesector nog 0,277, in 2012 was deze waarde gedaald tot 0,25. Vanwege meer verwachte risico's heeft het CFV de signaleringswaarde verhoogd van 0,2 naar 0,225. Op organisatieniveau blijken bovendien de waardes uiteen te lopen, een toenemend aantal woningcorporaties heeft een opvallend lage solvabiliteit (in 2012 waren er dertig woningcorporaties met een solvabiliteit van minder dan 0,15). Het CFV verwacht dat de verschillen tussen woningcorporaties de komende jaren minder groot worden. De individuele solvabiliteit is één van de aspecten waar het CFV op let bij de financiële beoordeling van woningcorporaties. Per 1 januari 2014 staan veertien woningcorporaties onder verscherpt financieel toezicht.

Impairment

Een belangrijk onderdeel van de financiële positie van woningcorporaties is de waarde van de eigen activa en dan met name het eigen vastgoed. Bij dalende woningprijzen dreigt een bijzondere waardevermindering (impairment). Deze waardevermindering dringt vervolgens ook door in de sectoren die in dit hoofdstuk centraal staan: het onderwijs en de zorg. In het onderwijs dreigen waardeverminderingen (of zelfs leegstand) door een teruglopende bekostiging vanwege afnemende leerlingenaantallen en

⁵⁸ Elsinga et al., 2014

⁵⁹ BBSH, 2005

⁶⁰ <http://www.vtw.nl/162/veelgestelde-vragen-huurderscommissaris-en-bindende-voordracht.html> Geraadpleegd op 2 april 2014.

⁶¹ CFV, 2013

daarmee een lagere bezetting van lokalen en gebouwen. En voor de zorg geldt dat zorginstellingen vanaf 2012 de waardering van hun vastgoed ook moeten baseren op bedrijfseconomische waarderingsgrondslagen. De vaste vergoeding voor de huisvesting in de zorg is inmiddels afgeschaft. Herwaardering (waardevermindering) van vastgoed kan grote gevolgen hebben voor het weerstandsvermogen van organisaties en sectoren en kan zelfs leiden tot niet (volledig) goedgekeurde accountsverklaringen.⁶²

1.3 Onderwijs

Voor de sector onderwijs wordt in deze paragraaf ingegaan op feitelijke gegevens over de volgende soorten van onderwijs:

- Primair onderwijs (PO)
- Voortgezet onderwijs (VO)
- Beroeps- en Volwasseneneducatie (BVE)/Middelbaar beroepsonderwijs (MBO)
- Hoger beroepsonderwijs (HBO)
- Wetenschappelijk onderwijs (WO)

1.3.1 Schaalgrootte en complexiteit in het onderwijs

Tabel 1⁶³ geeft een ontwikkeling over de periode 2008 t/m 2012 weer van vier kenmerken van schaalgrootte in de sector onderwijs, namelijk van het aantal scholen (en schoolbesturen), het aantal leerlingen, het aantal fte personeel en de overheidsuitgaven per leerling.

Schoolbesturen, scholen en vestigingen

Uit de tabel blijkt dat in de periode 2008 t/m 2012 het aantal scholen en schoolbesturen in alle onderwijssoorten afneemt. Ook over een langere periode is deze dalende trend zichtbaar. Het aantal scholen in het primair onderwijs is tussen 1975 en 2010 gehalveerd.⁶⁴ In het voortgezet onderwijs is de daling nog sterker, namelijk van ca. 2.000 scholen in 1980 tot ca. 600 scholen in 2010.⁶⁵ Het aantal vestigingen in het voortgezet onderwijs is minder sterk gedaald dan het aantal scholen, maar de samenstelling van de vestigingen is wel ingrijpend veranderd. Zo is het aantal vestigingen met één schooltype tussen 1993 en 2005 bijna gehalveerd (van 661 naar 366), terwijl het aantal vestigingen met meerdere schooltypen is gestegen van 264 naar 422.⁶⁶

In de beroeps- en volwasseneneducatie is eveneens een toename van het aantal fusies en samenwerkingsverbanden zichtbaar. De Onderwijsraad⁶⁷ spreekt in dit verband van drie fusiegolven. De eerste fusiegolf was van 1989 tot 2002 en betrof een groei van de gemiddelde schaalgrootte (het aantal leerlingen per school). De tweede fusiegolf was tussen 1995 en 2000 en de derde na 2000. Deze laatste fusiegolf had te maken met een

⁶² Finance Ideas (19-03-2014). Meeste zorgfinancials verwachten accountantsverklaring met beperking. <http://www.accountancynieuws.nl/actueel/branche/meeste-zorgfinancials-verwachten.131077.lynkx> Geraadpleegd op 2 april 2014.

⁶³ De tabellen waar in dit hoofdstuk naar wordt verwezen zijn opgenomen in bijlage II (behalve tabel 5).

⁶⁴ Hulst & Turlings, 2012

⁶⁵ Wilschut & Turlings, 2012; CPB, 2013a

⁶⁶ Onderwijsraad, 2008

⁶⁷ Onderwijsraad, 2008

toename van het aantal BOL-deelnemers,⁶⁸ en leidde tot de vorming van zogenaamde mammoetinstellingen.

De Onderwijsraad beschrijft ook de bestuurlijke schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs maar stelt in 2008 dat deze ontwikkeling tot stilstand lijkt te komen. De cijfers uit tabel 1 over de periode 2008 t/m 2012 bevestigen dit beeld. Het aantal universiteiten is al jaren constant, en bestuurlijke samenwerking is beperkt gebleven tot de technische universiteiten en besturenfusies met HBO-instellingen. Voor de toekomst verwacht de Onderwijsraad meer samenwerking tussen HBO- en WO-instellingen.⁶⁹

Rechtsvorm

De meeste scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben als rechtsvorm inmiddels de stichting.⁷⁰ In het primair onderwijs betrof dat in 2011 72% van de scholen en 25% waren verenigingen.⁷¹ In het voortgezet onderwijs is circa 85% van de scholen een stichting met een Raad van Toezicht-model. Daarnaast bestaan er verenigingen, publiek-rechterlijke organisaties en bijzondere bestuurlijke constructen en samenwerkingsverbanden.⁷² Scholen voor MBO- en HBO-onderwijs hebben als dominante rechtsvorm de stichting en de meeste universiteiten hebben de vorm van een publiekrechtelijk rechtspersoon. Daarbij worden de leden van de Raad van Toezicht van universiteiten door de overheid benoemd.

De toegenomen bestuurlijke en institutionele schaalvergroting heeft geleid tot maatschappelijke en politieke discussie over de bewaking van legitimiteit en kwaliteit in het onderwijs.⁷³ Sinds de invoering van de Wet Fusietoets op 1 oktober 2011 adviseert de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) over fusieaanvragen van scholen van primair en voortgezet onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie. In het eerst jaar na invoering van deze wet zijn bij de CFTO 41 fusieaanvragen gedaan. De meeste daarvan kwamen van primair onderwijsinstellingen (dertig aanvragen). De CFTO onderzoekt of het samenvoegingsproces legitiem verloopt en of de keuzevrijheid van betrokken is geborgd. 77% van de 41 aanvragen kreeg een positieve beoordeling van de commissie.⁷⁴ Blokdijk en Goodijk⁷⁵ spreken van een fusiepercentage in 2012 van 12% in het primair onderwijs, 5% in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en 0% in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Het lijkt er dus op dat, vooral in het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs, het aantal fusies afneemt.

Leerlingenaantallen

Voor het primair onderwijs zien we in tabel 1 een sterke daling van het aantal leerlingen. Deze daling is volgens het ministerie van OCW te verklaren door de trend van een dalend aantal geboorten en een afnemende immigratie. Het dalend aantal leerlingen gecombineerd met een afname van het aantal scholen resulteert in een sterk toenemend

⁶⁸ De Beroeps Opleidende Leerweg (BOL-opleiding) is een dagopleiding waarin een leerling hele dagen naar school gaat en tijdens de opleiding een stage volgt.

⁶⁹ Onderwijsraad, 2008

⁷⁰ En daarmee nam in 2011 ook het aantal scholen toe dat bestuur en toezicht van elkaar scheidt (Raad van Toezicht-model).

⁷¹ Hooge & Honingh, 2012

⁷² Blokdijk & Goodijk, 2012

⁷³ Gemmeke, Paulussen-Hoogeboom & Feenstra, 2008

⁷⁴ CFTO, 2012

⁷⁵ Blokdijk & Goodijk, 2012.

aantal leerlingen per school. Voor de overige onderwijssoorten laat tabel 1 een stijgende lijn zien, hoewel de cijfers voor 2012 voor de BVE-, HBO en WO-instellingen weer een daling weergeven. De daling in het hoger beroepsonderwijs wordt vooral veroorzaakt door een sterke daling in het deeltijdonderwijs en een lichte daling in het duaal onderwijs.⁷⁶ Binnen het voltijdse onderwijs is nog sprake van een lichte stijging.⁷⁷

Onderwijs en arbeidsmarkt

Voor de werkgelegenheid in de sector laat tabel 1 voor het primair en het voortgezet onderwijs en de BVE-scholen een daling zien van het aantal fte. Tegelijk stijgt het aantal vaste contracten voor personeel in deze onderwijsrichtingen. Het ziekteverzuimpercentage geeft aan welk deel van de werktijd in een jaar verloren is gegaan wegens ziekteverzuim van werknemers. In 2012 lag dit percentage voor het onderwijzend personeel van het primair onderwijs op 6,5%, voor het voortgezet onderwijs op 5%, in de beroeps- en volwasseneneducatie op 5,6%, in het hoger beroepsonderwijs op 4,1% en in het wetenschappelijk onderwijs op slechts 1,7%.⁷⁸

De loonontwikkeling in het onderwijs staat onder druk door de nullijn die in 2011 is ingevoerd voor de collectieve sector (met uitzondering van de zorg). Anderzijds heeft het kabinet de ambitie de kwaliteit van het onderwijs te vergroten, onder andere door leraren beter te belonen.⁷⁹ Afspraken over het versterken van de functiemix in het onderwijs (het bevorderen dat leraren doorstromen naar hogere beloningsschalen) zijn vastgelegd in de Convenant LeerKracht. Voor het primair onderwijs is de afspraak gemaakt dat in 2014 58% van de leraren in salarisschaal LA komt te zitten, 40% in schaal LB en 2% in schaal LC. Op 1 maart 2013 was nog sprake van 81,3% van de leraren in schaal LA, 18,5% in schaal LB en 0,2% in schaal LC.⁸⁰ In het voortgezet onderwijs geldt als doelstelling voor 2014 33% van de leraren in schaal LB, 37% in schaal LC en 28% in schaal LD. In 2011 was de feitelijke verdeling nog respectievelijk 52%, 29% en 19%.⁸¹ Het verschil tussen starterssalaris en maximumsalaris in het primair onderwijs is 40% en in het voortgezet onderwijs 70%. De salarissen van leraren zijn hoger, naarmate ze lesgeven aan leerlingen op een hoger niveau van onderwijs.⁸²

Overheidsuitgaven

Tot slot blijkt uit tabel 1 dat de OCW-uitgaven per leerling in het primair en voortgezet onderwijs en in het wetenschappelijk onderwijs in de periode 2008 t/m 2012 licht zijn gestegen, terwijl dit in de beroeps- en volwasseneneducatie en het hoger beroepsonderwijs ongeveer gelijk is gebleken. In alle gevallen schommelt het bedrag rond de € 6.000.

Samengevat kan worden gesteld dat in het onderwijs over de afgelopen jaren een ontwikkeling zichtbaar is van schaalvergroting (afname aantal scholen en schoolbesturen, toename aantal leerlingen per school) maar

⁷⁶ Ministerie van OCW, 2013, p. 118: «Duaal onderwijs is de opleidingsvariant waarbij de student op basis van een onderwijsarbeidsovereenkomst werkzaam is in een voor de opleiding relevante functie binnen een bedrijf. De instroom in deze variant is in 2012 gedaald ten opzichte van 2011 en bedraagt nu ongeveer 2.000.»

⁷⁷ Ministerie van OCW, 2013.

⁷⁸ Databank Stamos.

⁷⁹ Ministerie van OCW, 2011.

⁸⁰ Aandeel leraren per salarisschaal in fte. In het primair onderwijs gelden de salarisschalen LA, LB en LC. www.functiemix.nl Geraadpleegd op 2 april 2014.

⁸¹ CPB, 2013b. Aandeel leraren per salarisschaal in fte. In het voortgezet onderwijs gelden de salarisschalen LB, LC en LD.

⁸² Ministerie van OCW, 2011

dat deze trend inmiddels aan het afzwakken is. Bestuurlijke schaalvergroting heeft geleid tot complexere samenwerkingsvormen. De meeste schoolbesturen hebben meerdere scholen en veel besturen zelfs meerdere onderwijssoorten onder zich. Sectoroverstijgende besturen in het primair en voortgezet onderwijs hebben gemiddeld vaker (zeer) zwakke scholen onder zich.⁸³ De Onderwijsinspectie meent dat er niet kan worden gesproken van dé optimale schaalgrootte van scholen en schoolbesturen. Dit hangt af van specifieke kenmerken, zoals de omgeving waarin de school zich bevindt en de denominatie van de school. Grote en kleine schoolbesturen hebben ieder hun eigen risico's.⁸⁴

1.3.2 Governance in het onderwijs

Governancecodes en intern toezicht

Sinds de invoering van de wet Goed onderwijs, goed bestuur in 2010 zijn onderwijsinstellingen verplicht om bestuur en intern toezicht van elkaar te scheiden. Daarnaast zijn sinds 2005 voor alle onderwijssoorten governancecodes ingevoerd en vervolgens verbeterd naar aanleiding van evaluaties.⁸⁵ In het primair onderwijs is in 2010 de Code goed bestuur in het primair onderwijs ingevoerd.⁸⁶ Uit onderzoek blijkt dat in 2012 ongeveer 73% van de schoolbesturen aangeeft de code te gebruiken, ten opzichte van 50% in 2011. Een groot deel (93%) van de schoolbesturen kende in 2012 intern toezicht en de meest voorkomende bestuursmodellen betroffen het Raad van Toezicht-model (39%), het éénlaagsmodel (14%)⁸⁷ en het model van «het toezichthoudend bestuur met (bovenschools) management dat via volmacht, mandaat of delegatie bestuurt» (28%). Schoolbesturen met meer dan één school onder zich (meerpitters) hebben vaker intern toezicht dan schoolbesturen met maar één school (éénpitters).⁸⁸

In het voortgezet onderwijs is in 2008 de tweede versie (eerste versie in 2007) Code Goed Onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs ingevoerd.⁸⁹ De code is aangescherpt in 2011 naar aanleiding van onderzoek in opdracht van de VO-Raad. Uit dit onderzoek bleek dat in 2011 ruim 70% van de schoolbesturen bestuur en toezicht heeft gescheiden en daarvan kende 90% van de scholen een Raad van Toezicht-model.⁹⁰ In 2012 was het aantal schoolbesturen met een scheiding van bestuur en toezicht verder gestegen naar 83%.⁹¹

Voor de BVE/MBO-scholen geldt de Governancecode BVE,⁹² voor het eerst ingevoerd in 2006 en herzien in 2008 na onderzoek van de Commissie Hooge.⁹³ In 2012 en 2013 heeft opnieuw onderzoek plaatsgevonden en de resultaten van die onderzoek leiden tot invoering van een nieuwe branchecode per 1 augustus 2014.⁹⁴ Uit de resultaten van het onderzoek

⁸³ Inspectie van het Onderwijs, 2013

⁸⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2013a

⁸⁵ Blokdijs & Goodijk, 2012

⁸⁶ PO-Raad, 2010

⁸⁷ Volgens dit model vormen bestuur en toezicht één orgaan.

⁸⁸ Hooge & Honingh, 2012

⁸⁹ VO-Raad, 2008

⁹⁰ De Koning & Dielemans, 2011

⁹¹ Blokdijs & Goodijk, 2012

⁹² MBO-Raad, 2009

⁹³ Onafhankelijke Commissie Governance Code BVE, 2008

⁹⁴ MBO-Raad, 2014

uit 2013 blijkt dat in 2011 bijna alle schoolbesturen (97%) verantwoording afleggen over naleving van de governancecode, ten opzichte van 80% in 2010.⁹⁵

In het hoger beroepsonderwijs is in 2006 de Branchecode Governance voor hogescholen ingevoerd en deze Code is in 2012 geëvalueerd door de Commissie van Montfort.⁹⁶ Op basis daarvan heeft een wijziging van de code plaatsgevonden, ingevoerd in oktober 2013.⁹⁷ Inmiddels is een permanente commissie Goed Bestuur ingesteld door de Vereniging Hogescholen (HBO-Raad).⁹⁸ Onderzoek van Blokdijs en Goodijk⁹⁹ toont aan dat in 2012 zowel in het hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs 85% van de schoolbesturen de governancecode in technische zin goed naleeft.

Voor de onderwijssector als geheel geldt dat de omvang van het aantal leden van de Raden van Toezicht gemiddeld vijf (in het primair en wetenschappelijk onderwijs) tot zeven (middelbaar en hoger beroepsonderwijs) bedraagt. De gemiddelde leeftijd van de leden ligt tussen de 40 en 60 jaar en is hoger naarmate het onderwijsniveau ook hoger is. Datzelfde geldt voor het aandeel vrouwen (25–35%). In de meeste gevallen houden de leden zich aan de maximale zittingstermijn van twee keer vier of twee keer drie jaar, wordt gewerkt met commissies en houden de Raden zich aan hun eigen reglement. Dat laatste gebeurt nog het minst vaak (79%) in het primair onderwijs en het meest (100%) in het wetenschappelijk onderwijs.¹⁰⁰ Colleges van Bestuur in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en hoger onderwijs bestaan inmiddels relatief vaak uit slechts één persoon. Dit geldt in het primair onderwijs voor 39% van de besturen, in het voortgezet onderwijs voor 51% en in het hoger beroepsonderwijs 50%. In het middelbaar beroepsonderwijs heeft de meerderheid (twee derde) van de schoolbesturen een tweehoofdig leiderschap en in het wetenschappelijk onderwijs heeft men overwegend een driehoofdig College van Bestuur.¹⁰¹

Raden van Toezicht in het onderwijs geven aan dat zij meestal (55% tot 80%) verantwoording afleggen over hun functioneren in het jaarverslag; circa een derde (20% tot 40%) zegt ook expliciet verantwoording af te leggen aan stakeholders; een klein gedeelte (25% tot 5%) doet dat in een aparte bijeenkomst met stakeholders (vooral in het PO en VO).¹⁰² Toezichthouders in het primair en voortgezet onderwijs voelen zich overwegend (89%) sterk verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Een kleine meerderheid voelt zich ook verantwoordelijk voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit; vooral het beoordelen van de opbrengsten en resultaten zoals aangeleverd door de bestuurder. Toezichthouders bespreken de onderwijskwaliteit (behalve met de bestuurder) het meest

⁹⁵ Commissie Governance, Handhaving en Codes, 2013

⁹⁶ Commissie van Montfort, 2012

⁹⁷ Vereniging Hogescholen, 2013

⁹⁸ In de branchecode Goed Bestuur hogescholen is vastgelegd dat een permanente commissie wordt ingesteld die verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de afspraken in de code. De permanente commissie voert hiertoe een jaarlijkse monitoring en een tweejaarlijkse quick scan uit. De commissie rapporteert jaarlijks over zijn bevindingen. Voorzitter van de commissie is Thom de Graaf (tevens voorzitter Vereniging hogescholen). <http://www.vereniginghogescholen.nl/component/content/article/39/1357>. Geraadpleegd op 24 april 2014.

⁹⁹ Blokdijs & Goodijk, 2012

¹⁰⁰ Blokdijs & Goodijk, 2012

¹⁰¹ Blokdijs & Goodijk, 2012

¹⁰² Blokdijs & Goodijk, 2012

met schoolleiders (62%) en de medezeggenschapsraad (48%). In 11% van de gevallen heeft de Raad van Toezicht bovendien rechtstreeks contact met de Onderwijsinspectie.¹⁰³

Extern overheidstoezicht

In de onderwijssector is zowel het extern financieel toezicht als het toezicht op kwaliteit belegd bij de Inspectie van het Onderwijs. Het financieel toezicht heeft betrekking op financiële continuïteit, rechtmatigheid en doelmatigheid op bestuursniveau. Het kwaliteitstoezicht bevindt zich eveneens op bestuursniveau en richt zich op het aantal schoolbesturen met zwakke dan wel zeer zwakke scholen. In de laatste jaren heeft bovendien onderzoek plaatsgevonden naar het bestuurlijk handelen en de governance van onderwijsbesturen en de onderwijssector als geheel.¹⁰⁴ De Onderwijsinspectie neemt dit sinds 1 augustus 2013 op als vast onderdeel van het toezicht.¹⁰⁵

Overhead

Uit statistische analyse van overheadpercentages over de periode 2005 t/m 2012 blijkt dat universiteiten een gemiddelde overhead hebben van 22,6%, scholen van voortgezet onderwijs («secondary education») 19,7% en scholen van basisonderwijs («primary education») 14,7% (zie figuur 1).¹⁰⁶ Voor scholen van voortgezet onderwijs blijkt bovendien dat er een verband is tussen het aantal locaties van de school en de omvang van de overhead voor facilitaire zaken. Als een school meerdere vestigingen telt, neemt deze omvang toe.¹⁰⁷

Topinkomens

De Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) was tot 1 januari 2013 van kracht en stelde openbaarmaking van topinkomens van bestuurders in de (semi-)publieke sector verplicht. Het was niet verboden een salaris boven die WOPT-norm te hebben. In tabel 2 is een overzicht opgenomen van het aantal inkomens in de onderwijssector boven de WOPT-norm in de periode 2008 t/m 2011. Uit de tabel blijkt dat met name bestuurders in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs nog wel eens een inkomen hadden boven de WOPT-norm. Per 1 januari 2013 geldt de Wet Normering Topinkomens (WNT). Deze wet gaat nog een stapje verder dan de WOPT en verbiedt een salaris voor bestuurders van (semi-)publieke instellingen boven 130% van het ministersalaris (en het plan van het kabinet is de norm te verlagen naar 100%). Binnen het onderwijs gelden bovendien lagere maxima, behalve in het wetenschappelijk onderwijs.¹⁰⁸

Kwaliteit in internationaal perspectief

Als wordt gekeken naar de kwaliteit van het onderwijs in Europees perspectief, dan komt Nederland vrij goed naar voren. In het Europese werkprogramma Onderwijs en Training 2020 zijn vijf benchmarks op het gebied van onderwijs afgesproken. Wat betreft het aantal voortijdig schoolverlaters presteert Nederland met 9,1% (in 2011) onder de EU-norm van 10%. Bovendien heeft Nederland de doelstelling dit te laten dalen tot 8%. 16,7% van de Nederlandse volwassenen volgde in 2011 een opleiding of cursus en daarmee doet Nederland het ook goed ten opzichte van

¹⁰³ Goodijk, 2013

¹⁰⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2013; Inspectie van het Onderwijs, 2013a

¹⁰⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2014

¹⁰⁶ Huijben, Geurtsen & Van Helden, 2014

¹⁰⁷ Huijben, 2011

¹⁰⁸ www.topinkomens.nl

andere Europese landen voor wat betreft het criterium «leven lang leren». Daarbij moet wel de nuance worden gemaakt dat dit aandeel sinds 2010 is gedaald. Ook wat betreft het aandeel hoger opgeleiden scoort Nederland in 2011 goed, met 41,1% ho-opgeleiden van de 30–34-jarigen. De EU-doelstelling voor 2020 is 40%.¹⁰⁹

Accountantsbeoordeling

De Inspectie van het Onderwijs maakt voor het signaleren van scholen met financiële risico's gebruik van de door de accountants gecontroleerde jaarverslagen. In 2011 werden in het onderwijs 1.837 jaarverslagen door accountants beoordeeld. Daarvan werden er over 1.806 een goedkeurende en over zeventien een afkeurende verklaring afgegeven. Over veertien jaarverslagen werd slechts een beperkt goedkeurende verklaring afgegeven. De afkeurende verklaringen over jaarverslagen waren alle in het primair onderwijs (tien) en het voortgezet onderwijs (zeven).¹¹⁰

In 2012 heeft de Onderwijsinspectie reviews uitgevoerd om de toereikendheid van de accountantswerkzaamheden vast te stellen. Bij zeven van de 113 uitgevoerde reviews werd vervolgens het predicaat ontoereikend gegeven. In 2011 ging het om een vergelijkbaar aantal reviews. Deze beoordeling heeft gevolgen voor het gewicht dat aan de accountantsbeoordeling kan worden toegekend. Ook bij andere reviews maakte de inspectie kanttekeningen bij de aanpak, uitvoering en evaluatie van de accountantsonderzoeken.¹¹¹

Medezeggenschap

De Wet Medezeggenschap op scholen (WMS, 2007) regelt medezeggenschap voor scholen in het basis- en voortgezet onderwijs. Uit evaluatieonderzoek in 2012 blijkt dat nagenoeg alle scholen (99%) in het basis- en voortgezet onderwijs een medezeggenschapsraad hebben volgens de WMS. Schoolbesturen met meer scholen onder zich (meerpitters) behoren een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) te hebben, maar dat is in de praktijk niet altijd het geval. Zo heeft in het voortgezet onderwijs één op de vier van de meerpitters geen GMR. Dit kan een knelpunt zijn omdat uit de evaluatie ook blijkt dat door bestuurlijke schaalvergroting de positie van de GMR juist sterker is geworden. Opvallend is verder dat 35% van de voor het evaluatieonderzoek ondervraagden¹¹² aangeeft dat er op zijn of haar school geen contact is tussen de medezeggenschapsraad en de Raad van Toezicht. Nog eens 20% zegt dat dit niet het geval is, omdat er geen Raad van Toezicht is. 26% van de betrokkenen zegt dat er op hun school geen mogelijkheid is een bindende voordracht te doen voor de Raad van Toezicht en maar liefst 51% weet niet of dat zo is.¹¹³ Uit onderzoek van Blokdijk en Goodijk¹¹⁴ blijkt dat in het primair onderwijs benoeming van nieuwe leden voor de Raad van Toezicht in 45% van de gevallen plaatsvindt op advies of aanbeveling van de medezeggenschapsraad. Daarbij gaat het in de meeste gevallen om één (63%) of twee (20%) vacatures. In 17% van de gevallen vindt benoeming voor één of meerdere vacatures plaats op bindende voordracht van de ouders. In het voortgezet onderwijs is dat aandeel 15%. Het aandeel benoemingen op advies of aanbeveling van de

¹⁰⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2013; OECD, 2013

¹¹⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2013

¹¹¹ Inspectie van het Onderwijs, 2014

¹¹² 4.330 respondenten die op een bepaalde manier «met medezeggenschap te maken hebben»: bestuurders, schoolleiders, schoolpersoneel, ouders en leerlingen.

¹¹³ Bokdam, Bal, De Jonge, 2012

¹¹⁴ Blokdijk & Goodijk, 2012

medezeggenschapsraad is in het voortgezet onderwijs hoger dan in het primair onderwijs, namelijk 66%. In het middelbaar onderwijs is dit aandeel 74%, in het hoger beroepsonderwijs 80% en in het wetenschappelijk onderwijs 50%.

De bezetting van medezeggenschapraden door zowel leden vanuit het personeel als vanuit de ouders en leerlingen is over het algemeen geen groot probleem. In het primair onderwijs is de bezettingsgraad voor zowel het personeel als de ouders 100%. In het voortgezet onderwijs is de bezettingsgraad voor ouders 90% en voor leerlingen 80%. De bezettingsgraad voor de gemeenschappelijke medezeggenschapraden ligt wel lager.¹¹⁵

1.3.3 Financiële kengetallen

De Inspectie van het Onderwijs speelt een belangrijke rol bij het extern toezicht van de financiële situatie en de onderwijskwaliteit van schoolbesturen. De Inspectie maakt daarvoor onder meer gebruik van de door accountant gecontroleerde jaarverslagen van schoolbesturen en houdt voor het toezicht op de financiële continuïteit van het bestuur rekening met de financiële kengetallen van solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. De Inspectie hanteert bij de solvabiliteit een signaleringssgrens van 0,2. Uit tabel 2 blijkt dat het gemiddelde van alle onderwijsbesturen hier in de periode 2008 t/m 2011 nog ruim boven zat. De spreiding is echter groot, dus het gemiddelde zegt weinig over de financiële situatie bij individuele instellingen. In de toekomst wil de Inspectie de signaleringswaarde van de solvabiliteit verhogen naar 0,3, maar ook daar zitten de onderwijsbesturen gemiddeld nu nog boven. Voor de liquiditeit hanteert de Inspectie de signaleringswaarde 0,5. Hier zitten de onderwijsbesturen ook gemiddeld nog ruim boven. Als scholen niet goed scoren op de drie financiële kengetallen betekent dat overigens niet direct dat ze onder verscherpt financieel toezicht komen te staan. Hiervoor vindt nader onderzoek van de Inspectie plaats.¹¹⁶ Halverwege 2013 stonden 34 scholen in het basis- en voortgezet onderwijs onder verscherpt financieel toezicht van de Onderwijsinspectie.¹¹⁷

1.4 Zorg

Voor de sector zorg is cijfermateriaal verzameld dat is uitgesplitst naar de volgende soorten van zorg:

- Ziekenhuizen; dit zijn algemene, academische en categorale ziekenhuizen
- Geestelijke gezondheidszorg (GGZ)
- Gehandicaptenzorg
- Verpleeg- en verzorgingstehuizen (VVT)

1.4.1 Schaalgrootte en complexiteit in de zorg

Tabel 3 geeft een ontwikkeling over de periode 2008 t/m 2012 weer van drie kenmerken van schaalgrootte in de zorg, namelijk van het aantal zorginstellingen, het aantal fte personeel en de overheidsuitgaven. Uit de

¹¹⁵ Bokdam, Bal, De Jonge, 2012

¹¹⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2013

¹¹⁷ Aob (10-07-2013). Meer basisscholen onder toezicht vanwege financiële problemen.
<http://www.aob.nl/default.aspx?id=24&article=49778&q=aangepast> financieel toezicht&m=Geraadpleegd op 2 april 2014

tabel blijkt een afname van het aantal zorginstellingen (behalve GGZ), een toename van het aantal werkzame personen in de zorg en een toename van de overheidsuitgaven aan de zorg. Deze cijfers duiden op een proces van schaalvergroting in de zorg. Als naar cijferontwikkeling op langere termijn wordt gekeken, wordt dit beeld bevestigd. Postma, Putters & Van de Bovenkamp¹¹⁸ hanteren daarbij de vuistregel: «het aantal zorgorganisaties is met de helft afgenomen, terwijl de nog bestaande organisaties twee keer zo groot zijn geworden». In de periode van 1985 tot 2007 is het aantal ziekenhuizen flink gedaald en tegelijkertijd de omvang van het aantal medewerkers verdubbeld.

In de sector gezondheids- en welzijnszorg als geheel is eveneens sprake van een toename van het aantal werkzame personen: in 2012 was sprake van een toename met 15.000 personen naar 1.367.000 mensen. De groei van het aantal banen in de zorg ligt veel hoger dan de werkgelegenheid in de rest van Nederland. De helft van het aantal zorgbanen is in de ziekenhuizen en de ouderenzorg, het aandeel in de gehandicaptenzorg en GGZ is 18%. Het aantal banen in de zorg maakt 15,7% uit van het totaal aantal banen in Nederland.¹¹⁹ Het voorspelde tekort aan personeel in de zorg is nu nog niet aan de orde, maar wordt voor de toekomst wel verwacht. Er zullen groeiende overschotten ontstaan van lagere kwalificatieniveaus en agogische beroepen en meer vraag naar hoger opgeleid personeel.¹²⁰ Het gemiddelde ziekteverzuim in de zorg was in 2013 4,91%. Dat betrof 4,45% in het eerste ziektejaar en 0,47% in het tweede ziektejaar. Deze cijfers liggen lager dan in de jaren ervoor. Het ziekteverzuimpercentage is in de zorg echter nog steeds hoger dan het totaal van alle branches in Nederland. Van de vier zorgsoorten zoals onderscheiden in tabel 3 ligt het percentage ziekteverzuim het hoogst bij personeel van verpleeg- en verzorgingstehuizen (5,8% in 2012) en het laagst bij personeel van ziekenhuizen (4,33% in 2012).¹²¹

De stijging van het aantal zorguitgaven ligt in lijn met de groei van de werkgelegenheid. In 2012 betroffen de zorguitgaven in de gezondheids- en welzijnszorg 92,7 miljard euro,¹²² dat is 3,7% meer dan in 2011. Voor ziekenhuizen en specialistenpraktijken golden in de afgelopen tien jaar de volgende cijfers: 12,6 miljard (2001), 16,6 miljard (2005), 22,7 miljard (2010) 22,7 miljard (2011, nader voorlopig cijfer), 23,9 miljard (2012, voorlopig cijfer).¹²³

De lonen in de gezondheidszorg liggen gemiddeld hoger dan in de welzijnszorg. Als je kijkt naar de verschillen tussen werknemersgroepen, dan blijkt dat artsen (in loondienst) in 2011 gemiddeld tussen de 70.000 en 85.000 euro verdienden en verpleegkundigen circa 40.000 euro. Voor de overige BIG-geregistreerden ligt dat gemiddelde op 50.000 (welzijnszorg) en 55.000 euro gezondheidszorg).¹²⁴

¹¹⁸ Postma, Putters & Van de Bovenkamp, 2012

¹¹⁹ CBS, 2013

¹²⁰ Onderzoeksprogramma AZW, 2012

¹²¹ www.vernet.nl; www.azwinfo.nl

¹²² Het CBS noemt in deze bron een getal dat 0,4 miljard hoger ligt dan het getal genoemd door CBS Statline.

¹²³ CBS, 2013

¹²⁴ CBS, 2013

Postma et al.¹²⁵ stellen dat het proces van schaalvergroting in de zorg onderdeel uitmaakt van een bredere beweging van schaalvergroting in het publieke domein, en dat deze in de zorg vooral veroorzaakt wordt door fusies en overnames. Echter, de Raad voor de Volksgezondheid geeft aan dat er een ontwikkeling zichtbaar is richting minder fusies en dat andere vormen van samenwerking ontstaan, bijvoorbeeld coöperatieve verenigingen en lokale netwerken.¹²⁶ Postma et al. spreken over een toename van het aantal kleinschalige organisaties, bijvoorbeeld commerciële privéklinieken en zelfstandige behandelcentra. Op uitvoerend niveau zien zij een toename van het aantal kleinschalige woon- en zorgvoorzieningen (als onderdeel van een grotere organisatie), bijvoorbeeld de organisatie «Zorg in de buurt». Ook Blokdijk en Goodijk¹²⁷ zien een toegenomen omvang en complexiteit van zorginstellingen en het ontstaan van nieuwe rechtsvormen. Naast het bestaan van vereniging en stichtingen worden er steeds vaker coöperaties gevormd.

1.4.2 Governance in de zorg

Governancecodes en intern toezicht

Evenals in de sector onderwijs heeft in de sector zorg het denken over goed bestuur zich in het afgelopen decennium ontwikkeld. Dit heeft geleid tot de eerste Zorgbrede Governancecode in 2006.¹²⁸ In 2010 werd de herziene Zorgbrede Governancecode ingevoerd.¹²⁹ Zorginstellingen die zijn aangesloten bij de Brancheorganisaties Zorg (BoZ)¹³⁰ zijn volgens de statuten verplicht deze code na te leven. De Governancecommissie Gezondheidszorg ziet hierop toe volgens het «pas toe of leg uit»-beginsel.¹³¹ De commissie is bevoegd gevraagd en ongevraagd advies te geven en sancties op te leggen.¹³² Uit een evaluatie van de eerste Zorgbrede Governancecode in 2008¹³³ bleek dat 78% van de zorginstellingen de Zorgbrede Governancecode naleven. Blokdijk en Goodijk¹³⁴ stellen in 2011 ook dat door zorginstellingen de code «in ieder geval in «technische zin», redelijk goed nageleefd» wordt. Zij zijn vooral kritisch over «de openheid bij de werving van nieuwe leden van de Raad van Toezicht, de betrokkenheid bij (en informatie van) interne en externe stakeholders bij de besluitvorming, de wijze van evaluatie en verantwoording e.d.». Uit hun enquête-onderzoek komen bovendien de volgende cijfers over Raden van Toezicht in de zorg naar voren:

- De gemiddelde omvang van de Raden van Toezicht is in de periode 1998 tot 2010 nagenoeg gelijk gebleven, namelijk circa zeven leden. Er is een lichte trend zichtbaar richting kleinere Raden, terwijl tegelijk de omvang en complexiteit van zorginstellingen is toegenomen.
- Samenstelling: 25% van de leden is jonger dan vijftig jaar, 60% van de leden is tussen de vijftig en 65 jaar, 15% is ouder dan 65 jaar. 25% van de leden is vrouw. Leden met een financiële en juridische achtergrond

¹²⁵ Postma et al., 2012

¹²⁶ RVZ, 2008

¹²⁷ Blokdijk & Goodijk, 2012

¹²⁸ BoZ, 2005

¹²⁹ BoZ, 2010

¹³⁰ ActiZ, GGZ Nederland, Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN).

¹³¹ Codeverplichtingen hoeven niet één op één te worden nageleefd, organisaties moeten in hun jaarverslag motiveren waarom ze bepaalde onderdelen van de codes niet naleven.

¹³² <http://scheidsgerechtgezondheidszorg.nl/governance>

¹³³ Pelzer & Schallenberg, 2008

¹³⁴ Blokdijk & Goodijk, 2011

- zijn in ruime mate aanwezig, maar ook de zorginhoudelijke kwaliteit van de Raden is op orde.
- In 2010 werkte 93% van de Raden volgens een eigen Raad van Toezicht-reglement (ten opzichte van 86% in 2008 en 5% in 1998) en 67% werkte met commissies. 88% van de Raden hield zich aan de maximale zittingstermijn van twee termijnen.
 - Raden van Toezicht geven aan dat zij vaak (84%) verantwoording afleggen over hun functioneren in het jaarverslag en circa 25–30% zegt ook verantwoording af te leggen aan stakeholders (ondernemingsraad en cliëntenraad). 20% van de Raden geeft aan dat te doen in aparte bijeenkomsten voor deze stakeholders. De verantwoording gaat dan vooral over: 1) de samenstelling van de Raad van Toezicht, 2) de werkwijze, en 3) de belangrijkste inhoudelijke besluiten.

Over de Raden van Bestuur in de zorg kan tenslotte worden opgemerkt dat er steeds vaker sprake is van een bestuur met slechts één of twee leden. Dit bleek in 2011 in twee derde van de gevallen zo te zijn.¹³⁵

Extern overheidstoezicht

Het extern toezicht in de zorg is verdeeld over verschillende partijen. In de eerste plaats is er de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Naast het kwaliteitstoezicht heeft de IGZ een Toezichtkader Bestuurlijke Verantwoordelijkheid voor Kwaliteit en Veiligheid vastgesteld. Hierin is vastgelegd op welke wijze de IGZ het toezicht op goed bestuur zal uitvoeren.¹³⁶ De Nederlandse Zorgautoriteit ziet toe op het gedrag van zorgaanbieders en zorgverzekeraars en is daarmee extern toezichthouder op het gebied van zowel kwaliteit als financiën. De NZa bewaakt dat zorgaanbieders en -verzekeraars zich houden aan de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).¹³⁷ De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op concurrentie in de zorg.

Overhead

Uit het eerder genoemde overheadonderzoek komt naar voren dat over de periode 2005 t/m 2012 de gemiddelde overhead bij GGZ-instellingen 22,3% is, bij ziekenhuizen 15,0%, bij instellingen voor gehandicaptenzorg ook 15,0% en bij verpleeg- en verzorgingstehuizen 13,6% (zie figuur 1).¹³⁸ De relatie tussen de omvang van overhead en de schaalgrootte van een organisatie kan worden geduid met een L-curve: over het algemeen kan worden gesteld dat de gemiddelde overheadkosten bij een toename van schaalgrootte eerst dalen en daarna constant blijven. Deze samenhang is onder meer zichtbaar bij verpleeg- en verzorgingstehuizen: kleinere organisaties hebben te maken met schaalnadelen.¹³⁹

Topinkomens

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWZ) brengt ieder jaar rapportage uit aan de Tweede Kamer over de inkomens van bestuurders van zorginstellingen. In de rapportage over het verslagjaar 2012 wordt onder meer het bruto jaarloon van zorgbestuurders afgezet tegenover de richtlijn die is gesteld door de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorginstellingen (NVTZ). Deze richtlijn gaat over het

¹³⁵ Blokdijs & Goodijk, 2011

¹³⁶ Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2011

¹³⁷ www.nza.nl

¹³⁸ Huijben, Geurtsen & Van Helden, 2014

¹³⁹ Huijben, 2011

maximum salaris van bestuurders, afhankelijk van organisatiekenmerken, zoals personeel, omzet en complexiteit. In 2012 zat 86% van de ziekenhuisbestuurders boven deze norm. Voor bestuurders van GGZ-instellingen was dat 52%, voor instellingen van gehandicaptenzorg ook 52% en voor verpleeg- en verzorgingstehuizen 55%. Gemiddeld kwam 60% van alle inkomens van bestuurders van zorginstellingen uit boven de NVTZ-richtlijn, ten opzichte van 65% in 2011.¹⁴⁰

Kwaliteit in internationaal perspectief

De kwaliteit van Nederlandse zorg staat er in internationaal perspectief erg goed voor. Sinds 2010 staat Nederland bovenaan in de ranglijst van de Euro Health Consumer Index.¹⁴¹ In de Index wordt Nederland omschreven als «het meest patiëntvriendelijke systeem van Europa». Verbetering is nog te behalen in de toegankelijkheid, als medisch specialisten direct zouden kunnen worden geconsulteerd zonder verwijzing door een huisarts.¹⁴²

Accountantsbeoordeling

In paragraaf 1.2.2 kwam aan de orde dat waardevermindering van vastgoed invloed kan hebben op het weerstandsvermogen van zorginstellingen. Dit impairment-probleem kan zelfs leiden tot niet (volledig) goedkeurende accountantsverklaringen. Uit onderzoek van Finance Ideas¹⁴³ blijkt dat een derde van alle zorginstellingen een afwaardering op het vastgoed verwacht. Bij instellingen voor gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg geldt zelfs voor meer dan de helft (respectievelijk 54% en 52%). Ook andere onzekerheden die voortvloeien uit de complexiteit van het bekostigingssysteem in de zorg leiden ertoe dat accountants en zorginstellingen verwachten dat er meer afkeurende of beperkende accountantsverklaringen zullen worden afgegeven over het verslagjaar 2013. 60% van de ziekenhuizen en GGZ-instellingen verwacht een accountantsverklaring met beperkingen en 15% van de ziekenhuizen verwacht zelfs helemaal geen goedkeuring te krijgen.¹⁴⁴

Medezeggenschap

Medezeggenschap in de zorg is voor (familie van) cliënten en patiënten nu nog geregeld in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz, 1996). Ziekenhuizen, GGZ-instellingen, instellingen voor gehandicaptenzorg en verpleeg- en verzorgingstehuizen zijn alle verplicht een cliëntenraad te hebben. De wet schrijft ook voor dat cliënten het recht hebben een bindende voordracht te doen voor ten minste één bestuurszetel. In de praktijk gebeurt dit in slechts 20% van de gevallen (het meest in de gehandicaptenzorg). Veel vaker (57%) kiest een cliëntenraad voor een advies of aanbeveling ten aanzien van een benoeming.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Bijlage bij Aanbiedingsbrief 12 december 2013: Rapportage inkomensgegevens van bestuurders van zorginstellingen uit de jaarverslagen-2012. Kenmerk 180127–114787-MEVA.

¹⁴¹ Bjornberg, 2012; 2013

¹⁴² Nederlandse Zorg weer de beste in Euro Health Index, 16 mei 2012. <http://www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Nieuws/2012/5/Nederlandse-zorg-weer-de-beste-in-Euro-Health-Index-ZVS013947WW/>. Geraadpleegd op 19 mei 2014.

¹⁴³ HEAD & Finance Ideas (2014). Financiële zorgthermometer 2014 eerste kwartaal. <http://www.finance-ideas.nl/uploads/files/Uitgebreide-resultaten-Financiele-Zorgthermometer-2014-I.pdf>. Geraadpleegd op 2 april 2014.

¹⁴⁴ NBA (21-03-2014). Accountants kunnen jaarrekening ziekenhuizen niet goedkeuren. <https://www.nba.nl/Actueel/Nieuws/Nieuwsarchief/Accountants-kunnen-jaarrekening-ziekenhuizen-niet-goedkeuren/> Geraadpleegd op 2 april 2014.

¹⁴⁵ Blokdijs & Goodijk, 2011

In onderzoek uit 2000 en 2004 bleken er nog de nodige kanttekeningen te worden gemaakt bij de Wmcz. De discussie over de wet had vooral betrekking op de mate waarin enerzijds zaken formeel moesten worden vastgelegd en anderzijds zaken aan zelfregulering moest worden overgelaten. In ziekenhuizen was bijvoorbeeld veel weerstand tegen het verplichtende karakter van de wet. Desalniettemin kon in 2000 worden gesteld dat toch 63% van de ziekenhuizen een cliëntenraad hadden. Het onderzoek uit 2004 toonde een beperkte invloed aan van de cliëntenraden op besluitvorming, zij werden daar door het bestuur te weinig bij betrokken.¹⁴⁶ Een wetsvoorstel ter verbetering van cliëntenrechten (waaronder medezeggenschap) in de zorg ligt sinds juni 2010 bij de Tweede Kamer en wordt vanwege de omvang nu in gedeelten behandeld.¹⁴⁷

In de zorg-CAO is vastgelegd dat de ondernemingsraad (OR) een adviesrecht heeft bij de benoeming van intern toezichthouders. Dit recht is tamelijk onbekend en onbenut; 57% van de benoemingen geschiedt op basis van een advies of aanbeveling van de OR. De betrokkenheid van de OR bij benoemingen is het grootst in ziekenhuizen. Slechts 8% van de benoemingen vindt daarnaast plaats op basis van het bindend voordrachtsrecht van de ondernemingsraad.¹⁴⁸

1.4.3 Financiële kengetallen

Tabel 4 toont de financiële kengetallen solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit voor de zorgsector, uitgesplitst naar vier soorten zorginstellingen. Uit de tabel blijkt dat de solvabiliteit van alle typen zorginstellingen in de periode van 2008 t/m 2011 is toegenomen. Zorginstellingen staan er in dat opzicht dus financieel sterker voor. Het gemiddelde solvabiliteitsniveau verschilt tussen de typen zorginstellingen. Instellingen in de gehandicaptenzorg en de verpleeg- en verzorgingstehuizen hebben een hogere solvabiliteit dan de ziekenhuizen en GGZ-instellingen. De rentabiliteit in de zorgsector is sinds 2009 redelijk stabiel. De RIVM verwacht voor de komende jaren echter dat de rentabiliteit onder toenemende druk komt te staan als de inkomsten van zorginstellingen minder hard zullen groeien.¹⁴⁹

1.5 Overeenkomsten en verschillen

Op basis van de feitelijke gegevens zoals gepresenteerd in dit hoofdstuk kan een vergelijking worden gemaakt tussen de sectoren zorg, wonen en onderwijs. Uit deze vergelijking komen veel overeenkomsten, maar ook een aantal belangrijke verschillen naar voren. In tabel 5 worden de belangrijkste aspecten van schaalgrootte, governance en financiële kengetallen nog eens weergegeven.

¹⁴⁶ Van der Voet, 2007; De Laat, 2007

¹⁴⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/patientenrecht-en-clientenrecht/medezeggenschap-clienten-in-de-zorg>

¹⁴⁸ Blokdijs & Goodijk, 2011

¹⁴⁹ Rentabiliteit zorginstellingen. In: Zorgbalans. Bilthoven: RIVM, <?><http://www.gezondheidszorgbalans.nl>> Zorgbalans\Kosten\Financiële positie, 28 maart 2013.

Tabel 5: Vergelijking woningcorporaties, onderwijs en zorg

	Woningcorporaties	Onderwijs	Zorg
Dominante rechtsvorm	Stichting (en steeds minder verenigingen).	Stichting (daarnaast verenigingen (nog vooral in PO), publiekrecht. organisaties en bijz. best. constructen). WO: publiekrecht. rechtspersoon.	Stichting (daarnaast verenigingen en een toenemende interesse voor coöperatieve verbanden).
Schaalgrootte/complexiteit	Schaalvergroting: afname van het aantal woningcorporaties, toename aantal woongelegenheden per corporatie.	Bestuurlijke en institutionele schaalvergroting en complexere samenwerkingsvormen.	Toegenomen omvang en complexiteit van zorginstellingen.
Governancecodes	Governancecode Woningcorporaties 2006 en 2011. Naleving 75% op enkele belangrijke uitgangspunten.	Codes in alle onderwijssectoren ontwikkeld en verbeterd in de periode 2006 t/m heden. Toename naleving van de code (gemiddelde van de sectoren rond de 75%).	Zorgbrede Governancecode 2006 en 2010. Toename naleving van de code.
Intern toezicht	Bijna alle corporaties hanteren een RvT-model (overgang van drielagen- naar tweelagenstructuur).	Toename van gebruik van het RvT-model (ook in PO en VO). Afname omvang RvT (5–7) en relatief vaak eenhoofdig RvB.	Overwegend RvT-model (93% in 2010). Lichte afname omvang RvT (5–7) en relatief vaak een- of tweehoofdig RvB.
Extern financieel toezicht	Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) is financieel toezichthouder namens de minister van Binnenlandse Zaken.	Inspectie van het Onderwijs	Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM)
Extern toezicht op prestaties en kwaliteit	Volkshuisvestelijk toezicht door minister van Binnenlandse Zaken. Jaarlijks ontvangen corporaties een individueel prestatieoordeel.	Inspectie van het Onderwijs. Sinds 1 augustus 2013 ook toezicht op bestuurlijk handelen en governance.	Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)
Overhead	35,2%. Tussen woningcorporaties bestaan aanzienlijke verschillen.	WO: 22,6% VO: 19,7% PO: 14,7%	GGZ: 22,3% Ziekenhuizen: 15,0% Geh. zorg: 15,0%. VVT: 13,6%.
Topinkomens	Salarissen topbestuurders veelvuldig ter discussie. Berichtgeving is tegenstrijdig.	Met name bestuurders van HO en WO in 2008–2011 boven WOPT-norm.	In 2012 60% van salarissen boven NVTZ-norm, in 2011 65%.
Medezeggenschap	Overlegwet 1998 en 2009. Bindend voordrachtsrecht volgens BBSH en adviesrecht volgens CAO woondiensten.	Medezeggenschapsraad op grond van de WMS (2007). Beperkt gebruik van bindend voordrachtsrecht, recht van advies/aanbeveling wordt vaker gebruikt.	Verplichte cliëntenraad volgens de Wmcsz (1996). Naleving bindend voordrachtsrecht 20%, advies/aanbeveling 57%.
Financiën	Afname solvabiliteit en eigen vermogen in 2012. Impairment-probleem: waardevermindering vastgoed kan nadelen opleveren voor eigen vermogen onderwijs en zorg.	Waarden solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit in de meeste gevallen ruim boven de signaleringswaarden. Grote verschillen tussen onderwijsinstellingen.	Toename solvabiliteit in de periode 2008 t/m 2011. Rentabiliteit sinds 2009 stabiel, RIVM verwacht toenemende druk.

Naast de in de tabel genoemde verschillen en overeenkomsten zien we nog een aantal meer algemene overeenkomsten:

- We zien de afgelopen vijftien jaar een ontwikkeling in de richting van grootschalige en complexe/hybride organisaties. Dit brengt aanstuuringsproblemen met zich mee en maakt het voor bestuurders en toezichthouders lastig om zicht te houden op de interne besturing en

de werkorganisatie. Ook stelt de toenemende complexiteit van de organisaties andere eisen aan bestuurders en toezichthouders. Tot slot wordt een goede horizontale dialoog met stakeholders bemoeilijkt als de organisaties heel gelaagd en meervoudig zijn. Zo zien we bijvoorbeeld bij grote onderwijsinstellingen dat er verschillende dialogen met belanghebbenden op verschillende niveaus ontstaan: bestuurders voeren hun stakeholderdialoog (bijvoorbeeld met lokale wethouders) en opleidingsdirecteuren voeren hun eigen dialoog met de voor hun relevante stakeholders (bijvoorbeeld met bedrijven uit de regio). Het wordt problematisch als de (uitkomsten van de) verschillende dialogen niet goed op elkaar worden afgestemd.

- Tevens zien we dat de stichtingsvorm, de overheersende rechtsvorm in de zorg, het onderwijs en de corporatiesector, vragen oproept over eigenaarschap (wie vervult de rol van eigenaar?) en de publieke verantwoording (aan wie moet verantwoording worden afgelegd?). In het bedrijfsleven of bij organisaties met leden zijn deze vragen eenduidiger te beantwoorden.
- We zien ook een sectoroverschrijdende, en nog niet uitgekristalliseerde discussie over de taken en verantwoordelijkheden van het intern toezicht. Moet het intern toezicht zich richten naar het belang van de organisatie, of is het intern toezicht ook verantwoordelijk voor een bredere afweging van het publieke belang? Mede daardoor is er nog veel onduidelijkheid over de mogelijke afstemming («verbinding») tussen intern en extern toezicht. Ook is door deze onduidelijkheid de vraag naar de aansprakelijkheid nog niet goed te beantwoorden.¹⁵⁰

Samenvattend hebben deze algemene overeenkomsten vooral betrekking op de onduidelijkheden die in de governance zijn ontstaan als gevolg van de keuze voor het two tier-model en de ontwikkelingen in de richting van meer grootschaligheid en complexiteit.

1.6 De rol van de eindgebruiker

Als we onze blik richten op de positie van de eindgebruiker zien we grote verschillen tussen de sectoren. In navolging van Hirschman¹⁵¹ hanteren we in deze paragraaf het onderscheid tussen «exit», «voice» en «loyalty» om deze verschillen te duiden.

Exit: de mogelijkheid om over te stappen naar een andere aanbieder.

Voice: de mogelijkheid voor de eindgebruiker om zijn te stem laten horen via medezeggenschap, een klacht of anderszins.

Loyalty: de eindgebruiker die kiest voor een aanbieder omdat hij zich verbonden voelt met die specifieke aanbieder (bijvoorbeeld op grond van levensbeschouwelijke, ideologische of culturele motieven).

De verschillen zitten niet zozeer in de mate waarin de eindgebruiker zijn stem kan laten horen («voice»). In alle sectoren zijn vormen van gebruikersraden aanwezig (ouderraad, huurdersbelangenvertegenwoordiging, cliëntenraad). Ook kunnen gebruikers invloed uitoefenen via «hun»

¹⁵⁰ Zie ook: Kamerbrief minister Opstelten, 12 november 2013. «Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in semipublieke sectoren».

¹⁵¹ Hirschman, 1970

vertegenwoordiging in een bestuurlijk gremium zoals de Raad van Toezicht of de faculteitsraad. Daarnaast besteden instellingen in het kader van hun governance steeds meer aandacht aan «stakeholdermanagement»: het betrekken van stakeholders bij (onderdelen) van het beleid en het afleggen van verantwoording aan diezelfde stakeholders. In wet- en regelgeving en in sectorale governancecodes zijn tal van bepalingen opgenomen die de invloed en zeggenschap van stakeholders moet waarborgen.

Wat de voice-optie betreft zien we wel verschillen tussen de corporaties enerzijds en de zorg en het onderwijs anderzijds als het gaat om openbare benchmarkinformatie. In de zorg en het onderwijs is het inmiddels heel gebruikelijk dat (potentiële) gebruikers hun ervaringen op internet delen en elkaar ondersteunen bij het maken van keuzes of het ontwikkelen van een kritisch tegengeluid.

Als we kijken naar de mate waarin levensbeschouwing, ideologie of cultuur («loyalty») een rol spelen bij de keuze van een aanbieder zien we al iets meer verschillen. Met name in de onderwijssector speelt in het primair en voortgezet onderwijs de denominatie, de onderwijsmethode of de «sfeer en cultuur» (naast «afstand tot de school») een belangrijke rol bij de schoolkeuze. Dat is in de gezondheidszorg veel minder het geval, al speelt dit soms wel bij de keuze van een specifiek verzorgingshuis (er zijn bijvoorbeeld verzorgingshuizen voor hindoestaanse ouderen of voor bejaarde kunstenaars en artiesten). In de corporatiesector is het «loyalty»-aspect nauwelijks aanwezig. Hier heeft «loyalty» plaatsgemaakt voor «klanttevredenheid».

De grootste verschillen liggen in de mate waarin sprake is van «exit»-mogelijkheden. In de sociale huursector hebben huurders binnen bepaalde financiële en geografische marges wel keuzemogelijkheden. Al zullen al die keuzes eerder gebaseerd zijn op de woning (het aanbod) dan op de corporatie (de aanbieder). Er is altijd een exit-optie om te kiezen voor een andere woning die ofwel door dezelfde als door een andere corporatie kan worden aangeboden. Via huurdifferentiatie worden «scheefwoners» momenteel geprikkeld om van de exit-optie gebruik te maken en hun sociale huurwoning in te ruilen voor een koopwoning of een huurwoning in de vrije sector. Naast deze «stok» kiezen sommige corporaties ook voor de «wortel» door scheefwoners tijdelijk financieel te ondersteunen bij het verhuizen naar een duurdere woning.¹⁵²

In de zorg is het beeld veel meer gedifferentieerd. Daar moet een onderscheid worden gemaakt tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders, en binnen de zorgaanbieders een onderscheid tussen intramurale zorg en extramurale zorg en tussen verzekerde zorg en zorg door privéklinieken. De exit-optie is het sterkst daar waar sprake is van concurrentie: bij de zorgverzekeraars, bij extramurale zorg (bijvoorbeeld de huisarts of de fysiotherapeut) en bij de privéklinieken.

Bij de intramurale zorg (ziekenhuizen) heeft de patiënt in theorie ook een exit optie, maar zal toch in eerste instantie in het ziekenhuis worden behandeld waarnaar hij wordt doorverwezen. De exit-optie voor de eindgebruiker wordt minder nu verzekeraars steeds selectiever worden in de zorgaanbieders met wie zij wel of geen contracten afsluiten.

¹⁵² Zie ook: Van Montfort et al., 2014

In het onderwijs is de exit-optie het meest laagdrempelig. In het wetenschappelijk onderwijs worden studenten zelfs aangemoedigd om na het behalen van de bachelor eens goed na te denken over de universiteit waar ze hun masterdiploma willen halen. Afstand tot de school is een belangrijke factor die maakt dat in de praktijk in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs beperkt gebruik wordt gemaakt van de exit-optie. Opvallend is dat in de onderwijssector, waarin het aanbod het meest strikt is gereguleerd (eindtermen, taakuren, urennormen), de exit-optie het meest ontwikkeld is.

2. Reflectie

2.1 Inleiding

In dit deel van de rapportage reflecteren we op de bevindingen uit hoofdstuk 1 en geven we een aantal aandachtspunten mee die naar ons idee van belang zijn voor een duurzame, efficiënte en effectieve semipublieke sector. Discussies over de wenselijkheid van fusies, de toekomst van Raden van Toezicht en gewenste financiële staat van een sector hebben – naar onze mening – vaak een nogal dichotoom karakter. Grofweg gezegd: verdergaande fusies zijn uit den boze, Raden van Toezicht zijn tandeloze tijgers en kunnen het beste worden gemarginaliseerd, en de financiële reserves in een sector kunnen maar beter ten goede komen aan het primaire proces in plaats van op de bankrekening van de instellingen te staan of besteed te worden aan overhead. We willen met deze reflectie iets meer grijstinten in het debat aanbrengen.

We hanteren dezelfde indeling als in hoofdstuk 1: (1) schaalvergroting en complexiteit, (2) governance en (3) financiële kengetallen.

2.2 Schaalvergroting en complexiteit

Uit hoofdstuk 1 komt allereerst naar voren dat de omvang en de complexiteit van semipublieke organisaties, niet alleen in de sociale huisvestingssector maar ook in de zorg en het onderwijs, sinds de jaren negentig van de vorige eeuw sterk zijn toegenomen. Veel semipublieke organisaties zijn gaandeweg uitgegroeid tot grootschalige en complexe/hybride ondernemingen: ook zorginstellingen zijn via schaalvergroting en fusies steeds meer «concerns» en «meervoudige» instellingen geworden met daarbinnen verschillende typen activiteiten (georganiseerd in divisies of op locaties), met verschillende rechtsvormen (stichtingen, BV's maar gaandeweg ook coöperaties) en in veel gevallen voorzien van een eenhoofdig bestuur. Eenzelfde ontwikkeling naar schaalvergroting hebben we gezien in het onderwijs. Ook in het onderwijs hebben zich veel fusies voltrokken. En is het aantal instellingen met meerdere schooltypen en een grote complexiteit/diversiteit (vergelijk Amarantis) sterk toegenomen. Wel zien we de laatste jaren een zekere kentering, een ontwikkeling richting minder fusies en een toenemende belangstelling voor andere vormen van samenwerking, bijvoorbeeld in coöperatieverband.

De schaalvergroting en toegenomen complexiteit en hybriditeit hebben in een aantal gevallen tot grote problemen in de governance geleid. De «concerns» bleken gaandeweg last te krijgen van aansturingsproblemen, de afstand tot het primaire proces werd te groot, de specifieke kennis/vaardigheden om te besturen en toezicht uit te oefenen ontbrak hier en daar, en de betrokkenheid van belanghebbenden nam af (een toenemende

anonimiteit).¹⁵³ Analyses van misstanden wijzen er vooral op dat binnen de grootschalige verbanden de interne besturing vaak niet op orde is. In onderzoek en beschouwingen klinkt steeds vaker de (retorische?) vraag of de governance van de semipublieke organisaties wel voldoende meegroeit met de ontwikkeling naar grootschaligheid en complexiteit.

De discussie heeft twee kanten: (a) hoe wenselijk is schaalvergroting en wat is vanuit het perspectief van de klant of de beheersbaarheid de optimale schaal, en (b) hoe kan de governance (het geheel van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht) meegroeien met de toenemende complexiteit, en schaalvergroting?

Ad (a) (On)wenselijkheid van schaalvergroting?

Schaalvergroting zou volgens voorstanders leiden tot efficiencyvoordelen en een grotere bestuurskracht, maar volgens tegenstanders juist tot meer bureaucratie, en tot onbeheersbare financiële risico's. Soms lijkt het er zelfs op dat schaalvergroting in de ogen van de tegenstanders wordt gezien als het Kwaad achter alles wat er misgaat in het semipublieke domein. Wij pleiten ervoor om de discussie over het gewenste schaalniveau te verdiepen door een onderscheid te maken tussen drie niveaus waarop sprake kan zijn van schaalvergroting (of schaalverkleining): de organisatie (het bestuur), de financiering en de dienstverlening.

Oplossingen hoeven niet per se te liggen in minder grootschaligheid, maar kunnen vaak nog beter gezocht worden in een goede interne besturing (bijvoorbeeld het organiseren van «klein binnen groot»). De schaal waarop een organisatie gefinancierd wordt, hoeft immers niet dezelfde te zijn als de schaal waarop diensten worden verleend, of de schaal waarop wordt bestuurd. Zo wordt bijvoorbeeld in de sector van het voortgezet onderwijs op schoolniveau gefinancierd. De afzonderlijke scholen maken veelal deel uit van een groter schoolbestuur dat middelen (geld, mensen) kan herverdelen tussen de aangesloten scholen. En ouders en scholieren ervaren veelal de specifieke kleinschalige vestiging in de buurt als hún school terwijl het in wezen een vestiging is binnen een school, binnen een grootschalig bestuur.

In de discussies zou in onze visie niet zozeer de vraag naar de optimale bestuurlijke schaal centraal moeten staan, maar de vraag hoe het beste klantgerichte dienstverlening hand in hand kan gaan met een robuust financieringsmodel en een efficiënte sturing en beheersing. Dat zou er in de praktijk toe kunnen leiden dat een kleinschalige, klantvriendelijke en herkenbare front office gecombineerd wordt met een grootschalige organisatie met complexe financieringsarrangementen en een efficiënt sturende, maar voor de klant onzichtbare, back office.

Het kernprobleem zit bij grootschalige besturen vaak niet in de grootschaligheid op zichzelf, maar in het gebrek aan flexibiliteit of handelingsruimte op uitvoeringsniveau om in te kunnen spelen op lokale contexten en behoeften.

De semipublieke sector zou op dit punt kunnen leren van grote multinationale ondernemingen zoals Mc Donalds of Starbucks, die grootschaligheid juist weten te realiseren door op microniveau voor de lokale klant heel herkenbaar te zijn en constante kwaliteit te leveren. Een ander voorbeeld is Google, dat een heel simpel en voor iedereen begrijpelijk

¹⁵³ Denk bijvoorbeeld aan de incidenten bij Vestia, Amarantis, VUmc.

beginscherm en een kwalitatief goede dienstverlening (zoekresultaten) combineert met voor de consument haast onzichtbare verdienmodellen.

Bij deze voorbeelden is de vraag niet het groot- of kleinschalig organiseren, maar zijn de wijze van organiseren en de schaal van organiseren een afgeleide van het streven naar toegankelijkheid, herkenbaarheid en kwaliteit. En daarbij staat de dienstverlening dicht bij de klant zonder dat die iets merkt van de manier en de schaal waarop de financiering en de bestuurlijke organisatie zijn vormgegeven.

Grootschaligheid hoeft dus op zichzelf niet tot problemen te leiden mits:

- De interne besturing duidelijk richting geeft, maar ruimte voor variatie in de uitvoering laat en feedbackmechanismen van onderop organiseert;
- De dienstverlening binnen die grootschalige verbanden naar de menselijke maat wordt aangeboden en georganiseerd (dus: «klein binnen groot»);
- Bestuur en Raad van Toezicht voldoende «aangesloten» zijn op de interne organisatie.¹⁵⁴

Ad (b) Governance in een complexe omgeving: de Raad van Toezicht

De toegenomen omvang en complexiteit van de organisaties stelt andere en hogere eisen aan het intern toezicht dan in de jaren negentig toen het duale model zich begon te ontwikkelen. En de taakomschrijving van de huidige Raad van Commissarissen/Raad van Toezicht beperkt zich in veel gevallen nog steeds tot een «kopie» van de taakomschrijving van het RvC in het private domein, terwijl dat kopiëren onvoldoende recht doet aan de specifieke kenmerken en eigen dynamiek van het semipublieke domein (met meer focus op de publieke belangen en de kwaliteit van de dienstverlening).

Uit hoofdstuk 1 komt naar voren dat het merendeel van de organisaties in de zorg, het onderwijs en de sociale huisvesting een Raad van Toezicht-model kent. In de praktijk kent dit model echter een aantal problemen met betrekking tot legitimiteit, weerwerk, reikwijdte van het toezicht en publieke verantwoording.

Legitimiteit

Dit zogeheten «two tier model» kent een aantal haken en ogen die deels in het model zelf, en deels in de uitwerking in de praktijk zitten. Kort gezegd komt de structurele weeffout er op neer dat het systeem in het verleden iets te gemakkelijk uit het beursgenoteerde bedrijfsleven is overgenomen, maar dan zonder de rol die de aandeelhouders in dat model hebben. Dat heeft tot de dag van vandaag geleid tot discussies over de legitimiteit van de Raad van Toezicht: namens wie en voor wie handelt de Raad van Toezicht?

Conform de governancecodes dienen organisaties een actief stakeholder-beleid te voeren waarin de betrokkenheid van en de dialoog met zowel interne als externe stakeholders gestalte krijgen. Daarmee zouden vertrouwen en legitimiteit kunnen groeien. In de praktijk zien we dat gaandeweg meer invulling wordt gegeven aan actief stakeholderbeleid, maar de dialoog met de meest belanghebbenden als ouders of huurders

¹⁵⁴ «Niet voor niets werd de Raad van Toezicht van het grote VUmc aangeraden meer contact te zoeken met de werkorganisatie om belangrijke cultuursignalen te kunnen herkennen en in verband te brengen met het functioneren van de organisatie» (NVTZ, 2014: 17).

blijft nog onderontwikkeld. Vaker zien we wel dat semipublieke organisaties eigen initiatieven nemen om het legitimiteitsvacuüm (veelal binnen een stichtingsmodel) op te vullen, vooral via aparte bijeenkomsten met (vertegenwoordigers van) stakeholders: het eigenaarschap concretiseren door zich af te vragen «voor wie we het doen». Van deze betere practices kan veel worden geleerd.

Weerwerk

Het praktijkprobleem zit vooral in het ontbreken van «toezicht met bite». Toezichthouders zijn in de meeste gevallen nog steeds te eenzijdig afhankelijk van de informatievoorziening door de bestuurder, denken wellicht wat te vaak en te lang «mee» in plaats van «tegen» en hebben niet altijd de moed om «door te pakken» en in te grijpen als dat nodig is.

In lijn met het WRR-advies «Van tweeluik naar driehoeken» (te verschijnen in mei 2014) zijn we van mening dat de Raad van Toezicht hulp kan gebruiken bij de uitoefening van zijn taak. De Raad van Toezicht zou er erg bij zijn gebaat als andere informatiebronnen rechtstreeks toegang zouden hebben tot de Raad, zonder tussenkomst of aanwezigheid van de bestuurder. Dat zou de Raad van Toezicht kunnen helpen bij de uitoefening van zijn taak en zou in voorkomende gevallen ook kunnen zorgen voor tegenspel en een extra check op het werk van de Raad van Toezicht daar waar de kritische distantie ten opzichte van het bestuur wat te klein is geworden.

Reikwijdte van het toezicht

Onderzoek wijst uit dat de meer «traditionele» governance (o.a. gekenmerkt door formeler toezicht op afstand en een vrij beperkte taakopvatting) vaker tot problemen leidt dan de meer ontwikkelgerichte governance waar het besef bestaat dat het toezicht zich kan verbeteren door een meer (pro-)actieve opstelling, grotere betrokkenheid en meer interacties.¹⁵⁵

Gaandeweg worden de taakomschrijvingen (onder andere onder druk van aangepaste governance codes en het publieke debat) wel wat meer «opgerekt» met formuleringen over het ook rekening houden met het publieke belang van de zorg c.q. het onderwijs en over het toezien op de kwaliteit van de zorg c.q. het onderwijs (het primair proces). Tegelijkertijd zien we een toenemende aandacht voor de inhoudelijke expertise (op het gebied van huisvesting, zorg dan wel onderwijs) binnen het bestuur en toezicht.

Verantwoording

We zien de ontwikkelingen in het functioneren van de Raad van Toezicht nog slechts in beperkte mate terug in de publieke verantwoording door Raden van Toezicht. De publieke verantwoording geeft maar een beperkt beeld van wat de Raad van Toezicht in de praktijk doet. De verantwoording in het jaarverslag blijft tot nu toe veelal beperkt tot een technische opsomming van samenstelling, vergaderingen, zittingstermijnen en dergelijke. Met nog onvoldoende transparantie. Meer transparantie op dit punt is gewenst, al was het alleen maar om het vertrouwen in Raden van Toezicht te versterken.

¹⁵⁵ Zie o.a. onderzoek «Toezicht binnen onderwijsinstellingen», Blokdijk & Goodijk, 2012

Er is naar onze mening meer druk vanuit de sector zelf en vanuit de wetgever nodig om het two tier model in het semipublieke domein beter te laten functioneren. Enerzijds zijn reparatiewerkzaamheden aan het model nodig die de externe legitimatie versterken en aanvullende informatievoorziening regelen. Tegelijkertijd is ook scholing nodig ten aanzien van houding en gedrag en deskundigheidsbevordering, en meer transparantie over de manier waarop Raden van Toezicht hun taak invullen. Anderzijds moeten we ook niet alles van de versterking van het interne en externe toezicht verwachten. Toezicht vindt primair op hoofdlijnen en achteraf plaats en zal daardoor vaak te laat zijn om problemen te voorkómen. Daarom is het belangrijk om in «de voorkant» te investeren: in goede checks and balances binnen de instellingen. Goede klachten- en klokkenluidersregelingen, een stevige positie voor de controller, goede ingangen bij bestuur en toezichthouders voor werknemers, de mogelijkheid voor kritisch weerwerk van belanghebbenden op voor hen belangrijke onderwerpen, et cetera.

2.3 Governancecodes

De brancheorganisaties hebben het governancevraagstuk ook zelf opgepakt door governancecodes op te stellen waarin zij onder andere de taken en rollen van bestuurders, toezichthouders en belanghebbenden hebben vastgelegd. Uit de in de paragrafen 1.2.2, 1.3.2 en 1.4.2 beschreven evaluaties van governancecodes blijkt dat de naleving in alle sectoren (ruim) boven de 70% ligt. Dat lijkt op het eerste gezicht misschien hoog, maar valt toch tegen, want we mogen verwachten dat sectoren de normen die zij zich zelf hebben opgelegd ook naleven en dat de naleving 100% zou zijn. In onze visie zou de druk om de code naar letter én geest uit te voeren moeten worden opgevoerd. Het heeft er alle schijn van dat de druk die de brancheverenigingen op hun leden kunnen uitoefenen te beperkt is. Een wettelijke verankering van de governancecodes, of anderszins een wettelijke verankering van governanceprincipes en -uitgangspunten zou naar onze mening kunnen helpen om de naleving van de normen die de sector zichzelf heeft opgelegd verder te verhogen.

2.4 Overhead

Goed bestuur betekent ook dat er op een efficiënte manier met de beschikbare (publieke) middelen wordt omgesprongen. De hoeveelheid overhead kan daar een indicatie voor zijn. De cijfers in hoofdstuk 1 laten grote verschillen in percentages overhead tussen de sectoren zien. De corporatiesector springt er uit met relatief hoge overheadkosten (of bedrijfslasten). Nu hoeft een hoog percentage overhead niet per se een probleem te zijn, maar er lijken wel verbetermogelijkheden voor de sector te liggen. Overigens kan ook een te laag percentage overhead een risico voor de continuïteit en de efficiency van de bedrijfsvoering vormen. Als ondersteunende activiteiten, die ten dienste staan van het primaire proces, te massaal wegvallen kan dat er toe leiden dat «dure» mensen het werk van «goedkope» mensen gaan overnemen en dat de inefficiency dus juist toeneemt door verder in de overhead te snijden. Bij discussies over het percentage overhead is het dan ook belangrijk ook te kijken naar het, vanuit de efficiency van het primaire proces geredeneerd, minimaal gewenste niveau van overhead.

2.5 Financiële kengetallen

De ontwikkeling van de financiële kengetallen laat per sector een macrobeeld zien. Dit macrobeeld ontnemt echter het zicht op de diversiteit in de praktijk. Zo kunnen bijvoorbeeld achter de gunstige solvabiliteitscijfers voor de sector als geheel grote verschillen tussen instellingen schuilgaan. Het is belangrijk om de neiging te onderdrukken om op basis van macrocijfers generieke maatregelen te nemen die individuele instellingen in de problemen kunnen brengen. Een optimale allocatie van collectieve middelen vraagt om een financiële analyse op instellingsniveau waarin ook zaken als de noodzaak van financiële reserves, wel of geen concurrerende omgeving, wel of geen bevolkingskrimp et cetera worden meegenomen. Generieke maatregelen op grond van macrocijfers kunnen op microniveau grote schade berokkenen. We pleiten ervoor dat er, voorafgaande aan diep ingrijpende generieke financiële maatregelen, gedegen empirische analyses worden gemaakt die de diversiteit in uitgangspositie, bestuurskwaliteit en lokale duw- en trekkrachten goed in beeld brengen. Er zou benchmarkinformatie beschikbaar moeten komen die duidelijk maakt als gevolg van welke interne en externe factoren bepaalde instellingen (in zorg, wonen en onderwijs) wel en vergelijkbare instellingen niet de gewenste maatschappelijke prestaties leveren en/of in financiële problemen verkeren.

2.6 Definiëring van het publieke belang

Het publieke belang van een semipublieke instelling is niet gemakkelijk en eenduidig te definiëren en vast te leggen.¹⁵⁶ Het is wellicht zelfs een illusie om te denken dat wie dan ook, het publieke belang precies kan definiëren. Sommigen zullen dat publiek belang beperken tot een basisbelang dat niet via een private partij behartigd kan/zal worden, anderen definiëren het begrip veel ruimer. Het hangt vooral ook samen met de vragen «waartoe het precies dient» en «voor wie je het precies doet». De Commissie Halsema bijvoorbeeld, stelt o.i. te stellen dat «de burger» in het algemeen de eigenaar is voor wie je het doet.¹⁵⁷ De vraag naar het eigenaarschap is echter niet zo gemakkelijk te beantwoorden en vraagt vooral ook om een interne bezinning binnen de semipublieke instelling zelf.

Onderzoek wijst uit dat in de praktijk onderwijsinstellingen vaker op bestuurlijk niveau – in het overleg tussen bestuur en intern toezicht – over de maatschappelijke opdracht (en de *reason to exist*) en de kwaliteit van het primair proces spreken dan woningcorporaties. Terwijl in de zorg en het onderwijs het aantal RvT-commissies «onderwijskwaliteit» of «kwaliteit en veiligheid» toeneemt, ligt de nadruk in het overleg bij woningcorporaties meer op de kerntaken.¹⁵⁸

De overheid zou in onze visie in alle drie sectoren heel duidelijk moeten zijn over de vraag welk publiek «basisbelang» in ieder geval geborgd dient te worden en hoe de externe toezichthouder dit kan bewaken c.q. afdwingen. Daarbij zou de overheid zich expliciet moeten afvragen hoe dat publieke belang het beste gediend kan worden: door een uitvoeringsorgaan dat onderdeel van het Rijk uitmaakt (een baten-lasten dienst), door een «instelling op afstand» (verzelfstandiging), of door een marktpartij

¹⁵⁶ Vergelijk ook: WRR, 2013

¹⁵⁷ Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013

¹⁵⁸ Blokdijk & Goodijk, 2011; 2012; Cloudt & Geurts, 2013

(privatisering). De consequenties die de keuze voor een bepaald model met zich meebrengt worden door de politiek in de praktijk echter niet altijd geaccepteerd. Bij marktwerking hoort winst kunnen maken en failliet kunnen gaan, bij op afstand plaatsen hoort handelingsruimte voor de op afstand geplaatste organisatie en bij overheidsdiensten hoort verticaal toezicht en een nadrukkelijke koppeling aan beleidsdoelstellingen.¹⁵⁹

Van binnenuit dient door bestuur en intern toezicht van de instelling zelf aangegeven te worden hoe in brede zin de publieke belangen behartigd worden. Bij het vaststellen van die maatschappelijke opdracht (inclusief de publieke belangen en van wie) van de instelling is het essentieel dat bestuur en intern toezicht een dialoog voeren met de meest relevante stakeholders en zich over de uitkomsten verantwoordt in bijvoorbeeld aparte stakeholderbijeenkomsten. Daarvan zien we inmiddels in verschillende instellingen al goede praktijkvoorbeelden. Overleg met brede groepen belanghebbenden is met name in corporatiesector geen uitzondering meer.

2.7 Hoe kan het semipublieke domein goed toegerust de toekomst tegemoet treden?

Op alle drie de terreinen is het publieke belang onder politieke en maatschappelijke druk de afgelopen decennia verder opgerekt:

- van zorgaanbieders wordt inmiddels ook verwacht dat ze bijdragen aan signalering, preventie en gedragsverandering («gezond leven»);
- van onderwijsinstellingen wordt verwacht dat ze niet alleen aan kennisoverdracht doen, maar leerlingen ook burgerschap bijbrengen («normen en waarden») en dat ze bijdragen aan een gezonde leefstijl («bewegen»). Daarnaast worden ze geacht ook ondersteuning voor moeilijk lerende kinderen te bieden en een deel van de taak van de ouders over te nemen («aanleren van goed gedrag»);
- van corporaties wordt (werd) verwacht dat ze niet alleen sociale woningen verhuren en beheerden, maar ook bijdroegen aan leefbaarheid, signalering van sociale problemen en het aanbod van zorg.

De combinatie van schaalvergroting (zie hoofdstuk 1), taakverbreding en groeiende verwachtingen vanuit de politiek en de samenleving hebben de besturing en het financieel beheer van de instellingen aanzienlijk complexer en risicovoller gemaakt. Het heeft ook in alle drie de sectoren geleid tot het opzoeken en soms overschrijden van de eigen domeingrenzen. Regelgeving (bijvoorbeeld ten aanzien van reserves, verbindingen of marktactiviteiten) en een verminderde financiële weerbaarheid nopen de instellingen momenteel om zich op kerntaken terug te trekken en soms te ontvlechten. Vanuit het publieke belang in enge zin hoeft dat niet verkeerd te zijn. Maar het publieke belang is breder dan alleen een goede uitvoering van de kerntaken. Publiek belang is ook dat er daar waar nodig verbindingen kunnen worden gemaakt tussen bijvoorbeeld corporaties en zorginstellingen, tussen onderwijsinstellingen en het regionale bedrijfsleven, tussen corporaties en welzijnsinstellingen. Ketenzorg, vraaggerichte dienstverlening en innovatie vereisen dat instellingen zich niet terugtrekken in nauw omschreven en scherp afgepaalde eigen domeinen, maar de vrijheid hebben en nemen om van tijd tot tijd iets buiten hun kerntaak te treden en een handreiking naar een ander domein te doen. In een toekomstbestendig semipubliek domein zijn

¹⁵⁹ Vergelijk ook: CPB, 2013

de kerntaken duidelijk omschreven, maar beschikken instellingen ook over voldoende ruimte om – als het bredere publieke belang dat vraagt – op een financieel verantwoorde en op een transparante wijze buiten die kerntaak te treden.

Zoals onder andere de Commissie Halsema (zie ook de Amarantis-casus) constateerde komen veel incidenten in het semipublieke domein voort uit een combinatie van zaken die niet goed geregeld zijn, weeffouten in de structuur, verkeerde gedragsprikkels, menselijk onvermogen en een gebrekkig moreel kompas.

De governanceproblemen bij woningcorporaties zijn in veel opzichten te vergelijken met die van zorginstellingen en onderwijsorganisaties. Er is nog steeds discussie over de reikwijdte van het intern toezicht, over wat adequate informatievoorziening tussen bestuur en toezicht is en over de omgang met stakeholders (de zogenoemde horizontale dialoog). Op deze gebieden zien we inmiddels de nodige bewustwording en ontwikkeling, maar er is nog steeds sprake van veel verbetermogelijkheid. Veel belang dient gehecht te worden aan:

1. De inrichting van de topstructuur en het realiseren van voldoende «countervailing power» op het bestuursniveau (wellicht wat meer aandacht voor meerhoofdig bestuur).
2. De activering van de bestaande governance door het (re-)activeren van het governance-systeem zelf (het doorontwikkelen van het bestaande systeem), met een steviger «tegenover» binnen en tussen de boards, een grotere betrokkenheid van (en verantwoording aan) diverse stakeholders en het stimuleren van een «betere benutting» door de actoren.
3. Ruimte voor zelfregulering «met bite»:
De brancheorganisaties zijn nog steeds een belangrijke factor in het verder verbeteren en professionaliseren van de governance in hun sector. Zelfregulering blijft daarbij belangrijk. Maar tegelijkertijd schort het nog aan doorzettingsmacht (en wil) van de brancheorganisaties om stevig door te pakken. Belangenbehartiging van de sector en krachtig aanspreken van de aangesloten instellingen op gedrag worden door brancheorganisaties nog te vaak als twee zaken gezien die elkaar bijten. Naar ons idee is het semipublieke domein echter alleen gebaat bij zelfregulering als die ook effectief bijdraagt aan verdere professionalisering waar mogelijk een correctie van aangesloten leden waar nodig.
4. Balans tussen intern en extern toezicht:
In navolging van de commissie Hoekstra zou derhalve ook gestreefd moeten worden naar een nieuwe balans tussen extern en intern toezicht. Het intern toezicht dient zich verder te ontwikkelen en professionaliseren ook als het gaat om het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening/het primair proces. En het extern toezicht dient steviger te disciplineren en vooral de mogelijkheid te hebben om in te grijpen (te interveniëren) als het mis dreigt te gaan.

Literatuur

Barnard, J.L. & Hoorn, F.J.J.H. van (2011). Beloningscode voor bestuurders. Evaluatieonderzoek naar het gebruik door toezichthouders bij woningcorporaties. Onderzoek in opdracht van VTW en NVBW. Nieuwegein: Quintis BV.

Berge, M. van den, Buitelaar, E. & Weterings, A. (2013). Schaalvergroting in de corporatiesector. Kosten besparen door te fuseren? Achtergrondstudie. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

Bjornberg, A. (2013). Euro Health Consumer Index. Health Consumer Powerhouse Ltd.

Bjornberg, A. (2012). Euro Health Consumer Index. Health Consumer Powerhouse Ltd.

Blokdijk, G.M.M. & Goodijk, R. (2012). Toezicht binnen onderwijsinstellingen: onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van het intern toezicht in het onderwijs. Den Haag: Nationaal Register.

Blokdijk, G.M.M. & Goodijk, R. (2011). Zorgtoezicht in ontwikkeling: naar een betere balans tussen controle en strategisch partnerschap? Onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van raden van toezicht in de zorg. Den Haag: Nationaal Register.

Bokdam, J., Bal, J. & Jonge, J. de (2012). Evaluatie Wet Medezeggenschap op Scholen. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Brancheorganisaties Zorg (BoZ) (2010). Zorgbrede Governancecode. Utrecht: BoZ.

Brancheorganisaties Zorg (BoZ) (2005). Zorgbrede Governancecode. Utrecht: BoZ.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2013). Gezondheid en zorg in cijfers 2013. Den Haag/Heerlen: CBS.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) (2013). Sectorbeeld 2013. Baarn: CFV.

Centraal Planbureau (CPB) (2013). De governance van semipublieke instellingen. CPB-notitie van 13 november 2013. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (CPB) (2013a). Schaalgrootte. CBP-notitie van 4 november. Notitie opgesteld verzoek van de Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (CPB) (2013b). Arbeidsmarkt leraren: aanpassingsmechanismen en aangrijpingspunten voor beleid. CBP-notitie van 23 oktober 2013. Den Haag: CPB.

Cloudt, S. & Geurts, J. (2013). Kenmerken van de maatschappelijke onderneming bij woningcorporaties. M&O 67(6), 5–24.

Commissie Behoorlijk Bestuur (Commissie Halsema) (2013). Een lastig gesprek. Advies van de Commissie Behoorlijk Bestuur september 2013.

Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) (2012). Tussenevaluatie. Zoetermeer: CFTO.

Commissie Governance, Handhaving en Codes (2013). Voldoende ... En nu naar goed! De praktijk van goed bestuur in het mbo. Evaluatie van de code «Goed bestuur in de bve-sector». In opdracht van de MBO Raad en het Platform Raden van Toezicht mbo.

Commissie van Montfort (2012). Goed bestuur in het hbo. Advies van de evaluatiecommissie brachecode governance hbo. Den Haag: HBO-Raad.

Elsinga, M.G., Hoekstra, J.S.C.M., Hof, A.J.C. van 't, Leij, E.G. van der & Rijn, E. van (2014). Literatuurstudie parlementaire enquetecommissie Woningcorporaties. Eindrapport 9 juli 2014.

Gemmeke, M., Paulussen-Hoogeboom, M.C. & Feenstra, W. (2008). De menselijke maat. Effecten van schaalgrootte in het voortgezet onderwijs. Amsterdam: Regioplan, publicatienummer 1673.

Goodijk, R. (2013). Toezicht houden op de onderwijskwaliteit. Woerden: Besturenraad.

Hirschman, A. O. (1970). Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states. Cambridge: Harvard University Press.

Hoekstra, R.J., Hoogduin, L.H. & Schaar, J. van der. Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties. Eindrapportage 17 december 2012.

Hooge, E.H. & Honingh, M.E. (2012). Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010–2012. Utrecht: PO-Raad.

Huijben, M.P.M. (2011). Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector. Dissertatie. Rijksuniversiteit Groningen.

Huijben, M., Geurtsen, A. & Van Helden, J. (2014). Managing overhead in public sector organizations through benchmarking. *Public Money & Management*, 34(1), 27–34.

Hulst, B. van & Turlings, T. (2012). Productiviteitstrends in het primair onderwijs. Delft: IPSE Studies, TU Delft.

Inspectie van het Onderwijs (2014). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013a). De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie voor de Gezondheidszorg (2011). Toezichtkader bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid. Utrecht: IGZ.

Koning, P. de & Dielemans, J. (2011). Implementatie van de code goed onderwijsbestuur bij scholen voor voortgezet onderwijs: stand van zaken per 31 oktober 2010. Onderzoek in opdracht van de VO-Raad. Rotterdam: Hogeschool INHolland.

Laat, I.J. de (2007). Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen in de ziekenhuissector. Tijdschrift voor Gezondheidsrecht, 31(1), 55–65.

Lupi, T. (2013). De kwaliteit van de Nederlandse woningvoorraad: feiten, cijfers en trends. Tijdschrift voor volkshuisvesting, 6(2013), 10–12.

MBO-Raad (2014). Branchecode goed bestuur in het mbo. Woerden: MBO-Raad.

MBO-Raad (2009). Governancecode BVE. Goed bestuur in de bve-sector. Branchecode over bestuur, toezicht en horizontale dialoog in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Woerden: MBO-Raad.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2013). Kerncijfers 2008–2012 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Kelpen-Oler: Hub. Tonnaer.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2011). Nota Werken in het onderwijs 2012. Kelpen-Oler: Hub. Tonnaer.

Monitoringscommissie Governancecode Woningcorporaties (2010). Naar verdieping en verbreding van goed bestuur. Tussenrapportage februari 2010.

Montfort, C. van, Schulz, M., Metze, T., Wijdeven, T. van de, Brandsen, T. Helderman, J.K. & Frankowski, A. (2014). Voorbij de waan van de dag. Over mogelijke toekomst voor de sociale huisvesting in Nederland, Tilburg: TiasNimbis.

NVTZ (2014). Tussen besturing en samenleving. Utrecht: NVTZ.

OECD (2013). Education at a glance: OECD indicators. OECD publishing.

Onafhankelijke Commissie Governance Code BVE (Commissie Hooge) (2008). Goed bestuur in het mbo. Evaluatierapport Commissie Governancecode BVE.

Onderwijsraad (2008). De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt, Zorg en Welzijn (AZW) (2012). Arbeid in Zorg en Welzijn, integrerend jaarrapport. Zoetermeer: Onderzoeksprogramma AZW.

Pelzer, K.H. & Schallenberg, R. (2008). Good governance bij zorgorganisaties. Code en praktijk in continue ontwikkeling. Evaluatie van de Zorgbrede Governancecode. Utrecht: Governance Support.

PO-Raad (2010). Code Goed Bestuur in het primair onderwijs. Utrecht: PO-Raad.

Postma, J., Putters, K. & Bovenkamp, H. van de (2012). Van optimale schaalgrootte naar legitieme schaalgrootte. Een analyse van het publieke debat over schaalgrootte in de zorg. *Bestuurskunde* 2012(4), 73–82.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) (2008). *Schaal en Zorg*, Advies. Den Haag: RVZ.

Sociaal Economische Raad (2010). Naar een integrale hervorming van de woningmarkt. Rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen. Den Haag: SER.

Vereniging Hogescholen (2013). *Branchecode goed bestuur hogescholen*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.

Voet, G. van der (2007). De wijziging van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen – een verbetering? *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 31(5), 354–367.

VO-Raad (2008). Code Goed onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-Raad.

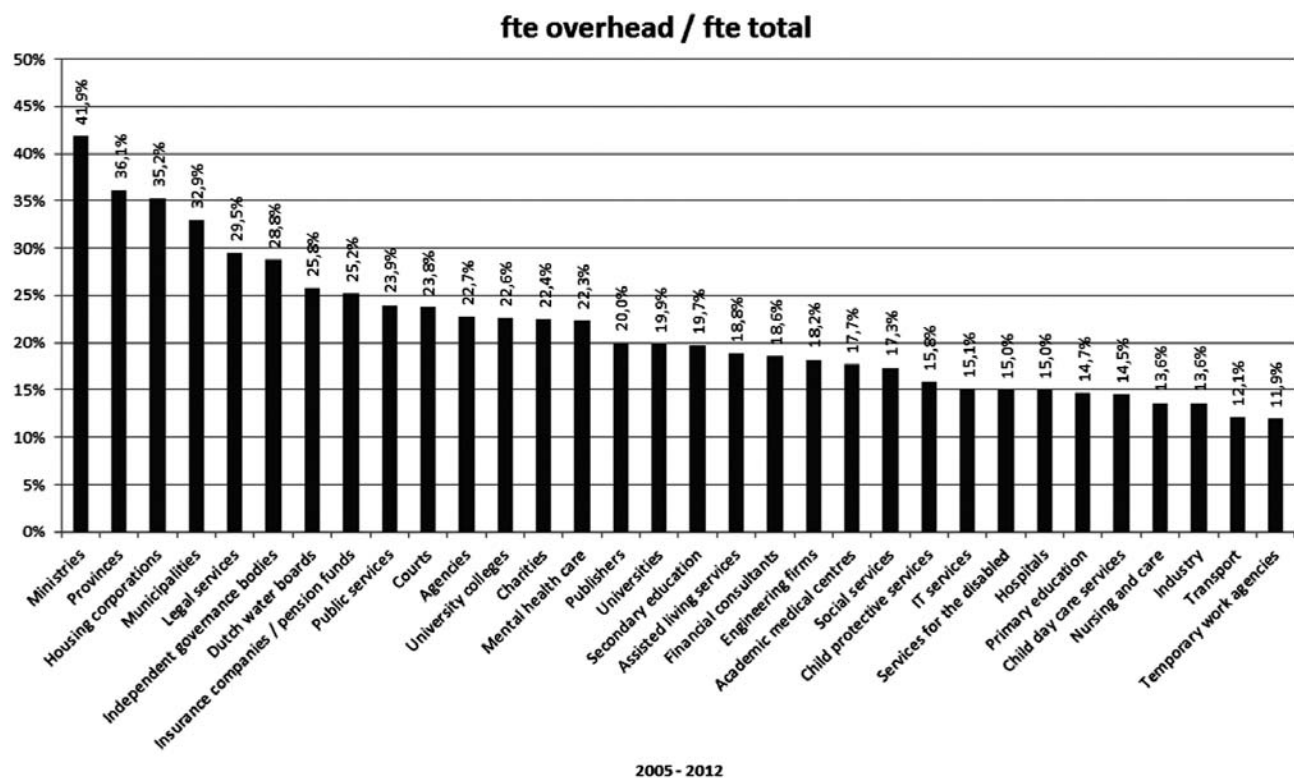
Wilschut, J. & Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends in het voortgezet onderwijs*. Delft: IPSE Studies, TU Delft.

WRR (2013). *Toezen op publieke belangen*. Amsterdam: AUP.

WRR (2014). *Van tweeluik naar driehoeken*. Te verschijnen op 27 mei 2014.

BIJLAGE I FIGUUR BIJ HOOFDSTUK 1 «DE WONINGCORPORATIE-SECTOR, ONDERWIJS EN ZORG IN BEELD»

Figuur 1: Generieke overheadsformatie publieke sector



Huijben, Geurtsen & Van Helden, 2014

BIJLAGE II TABELLEN BIJ HOOFDSTUK 1 «DE WONINGCORPORATIESECTOR, ONDERWIJS EN ZORG IN BEELD»

Tabel 1: Kerncijfers schaalgrootte onderwijs¹

	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal scholen (en schoolbesturen):					
PO	7.528 (1.284)	7.515 (1.236)	7.480 (1.212)	7.434 (1.191)	7.360 (1.169)
VO	647 (350)	644 (347)	646 (346)	646 (351)	645 (348)
BVE	60 (37)	59 (37)	58 (38)	57 (38)	57 (38)
Hbo	36	36	35	35	35
WO	12	12	1	12	12
Aantal leerlingen/studenten (x 1.000):					
PO	1.663,8	1.659,2	1.647,0	1.629,8	1.608,9
VO	900,2	902,0	908,0	917,6	929,5
BVE	522,1	532,6	536	523,5	520,5
Hbo	374,8	393,9	407,0	414,2	411,8
WO	214,0	226,0	234,3	236,8	232,4
Aantal fte personeel (x 1.000) (en percentage vaste dienst):					
PO	133,4	135,5 (92,6)	133,3 (93,6)	127,5 (94)	122,5 (94,6)
VO	85,7	88,0 (85,7)	86,5 (86,4)	85,2 (87,0)	83,7 (87,6)
BVE	38,5	38,5 (87,7)	38,7 (87,4)	37,4 (88,0)	35,4 (89,5)
Hbo	28,4	29,3	29,9	30,8	-
WO	40,7	42,2	42,9	42,9	42,9
Uitgaven OCW per leerling (x € 1.000):					
PO	5,4	5,7	5,7	5,8	6,0
VO	7,1	7,4	7,6	7,5	7,7
BVE	5,8	6,0	6,2	6,1	6,1
Hbo	5,8	6,0	6,2	6,1	6,1
WO	5,8	5,9	5,9	6,1	6,2

¹ Ministerie van OCW, 2013; Databank Stamos; DUO Database

Tabel 2: Topinkomens en financiële kengetallen onderwijs¹

	2008	2009	2010	2011
Aantal inkomens boven WOPT-norm²				
PO	5	7	0	5
VO	9	6	0	1
BVE	14	16	15	11
HBO	26	39	39	27
WO	56	67	63	64
Solvabiliteit:³				
PO	0,72	0,7	0,68	0,69
VO	0,59	0,59	0,56	0,56
BVE	0,52	0,51	0,50	0,49
HBO	0,43	0,41	0,41	0,44
WO	0,62	0,58	0,57	0,57
Liquiditeit:⁴				
PO	2,45	2,25	2,07	2,03
VO	1,39	1,32	1,15	1,08
BVE	0,87	0,86	0,86	0,9
HBO	0,7	0,76	0,96	1,04
WO	0,94	0,92	0,91	0,96
Rentabiliteit (%):⁵				
PO	0,6	-0,2	-1,2	-1,0
VO	1,0	0,3	-1,0	-0,9
BVE	-0,9	0,7	0,7	-0,7
HBO	0,8	1,3	3,9	2,7
WO	2,8	0,5	0,8	1,5
Eigen vermogen (x € 1 mln.):				
PO	2.700,9	2.676,7	2.794,8	2.687,4
VO	1.701,1	1.708,6	1.707,5	1.653,9
BVE	1.519,9	1.568,2	1.924,9	1.892,2
HBO	1.044,1	1.093,2	1.238,1	1.335,1
WO	2.705,7	2.739,5	2.796,1	2.869,6

¹ Inspectie van het onderwijs, 2011, 2012, 2013. De cijfers van het Ministerie van OCW wijken op sommige plaatsen af van de statistieken die het CBS geeft (CBS Statline).

² Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. De norm in 2011 was € 193.000,00

³ Solvabiliteit: eigen vermogen (inclusief voorzieningen) / totaal vermogen. Dit getal geeft aan in hoeverre de instelling aan haar verplichtingen op lange termijn kan voldoen.

⁴ Liquiditeit (current ratio): vlottende activa / kortlopende schulden. Dit getal geeft aan in welke mate de instelling op korte termijn aan haar verplichtingen kan voldoen.

⁵ Rentabiliteit gewone bedrijfsvoering: resultaat / totale baten + rentebaten. Dit getal geeft aan welk deel van de totale baten / opbrengsten overblijft na aftrek van alle lasten / kosten.

Tabel 3: Kerncijfers schaalgrootte Zorg¹

	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal instellingen:²					
Ziekenhuizen	114	111	107	106	106
Geestelijke gezondheidszorg	97	95	95	100	102
Gehandicaptenzorg	150	141	140	140	140
Verpleeg- en verz.tehuizen	491	473	465	453	463
Aantal fte personeel (x 1.000):					
Ziekenhuizen	203,5	209,2	214,1	214,8	-
Geestelijke gezondheidszorg	63,1	66,2	68,8	69,9	-
Gehandicaptenzorg	108,3	109,8	112,0	115,1	-
Verpleeg- en verz.tehuizen	158,6	161,2	163,3	166,5	-
Uitgaven aan de zorg:					
Totaal (x € 1 miljard)	79,8	83,9	87,3	89,3	92,3
Totaal per hoofd van de bevolking (€)	4.850	5.075	5.257	5.352	5.510
Totaal als percentage van het BBP	13,4	14,6	14,9	14,9	15,4

¹ CBS Statline; www.azwinfo.nl

² 2012 voorlopig cijfer

Tabel 4: Financiële kengetallen zorg¹

	2008	2009	2010	2011
Solvabiliteit:				
Ziekenhuizen	0,12	0,14	0,15	0,16
Geestelijke gezondheidszorg	0,15	0,16	0,18	0,21
Gehandicaptenzorg	0,21	0,23	0,25	0,27
Verpleeg- en verz.tehuizen	0,22	0,24	0,24	0,25
Liquiditeit (current ratio):				
Ziekenhuizen	0,69	0,71	0,81	0,93
Geestelijke gezondheidszorg	0,80	0,81	0,83	0,90
Gehandicaptenzorg	0,52	0,59	0,65	0,69
Verpleeg- en verz.tehuizen	0,66	0,73	0,85	0,94
Rentabiliteit (%):				
Ziekenhuizen	1	2	2	2
Geestelijke gezondheidszorg	1	2	2	2
Gehandicaptenzorg	2	3	2	2
Verpleeg- en verz.tehuizen	0	2	2	2

¹ CBS Statline

OMGEVINGSANALYSE 3: WONINGCORPORATIES IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

prof. dr. M.F.M. (Marcel) Canoy
drs. W. (Wouter) Vos¹⁶⁰

27 juni 2014

1 Inleiding

De parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties vormt zich een oordeel over de efficiëntie en effectiviteit van de corporatiesector, mede in het licht van de maatschappelijke verontwaardiging die is ontstaan door misstanden in de sector. Om het oordeel over de corporatiesector in breder perspectief te kunnen plaatsen zijn een drietal omgevingsanalyses uitgevoerd.

De Nederlandse corporatiesector is in vele opzichten uniek. Desalniettemin geven andere landen, ieder op hun eigen wijze, invulling aan de opgaven zoals deze in Nederland gesteld zijn. Deze omgevingsanalyse is er op gericht om te bezien of er lessen te leren zijn van de wijze waarop het sociaal huurstelsel in andere landen wordt vormgegeven.

Om te bezien of, en in welke mate, we lessen kunnen leren van andere landen stellen we allereerst de vraag op basis van welke criteria we de stelsels uit andere landen willen analyseren en waarderen. De criteria kunnen alleen maar voortvloeien uit de doelstellingen zoals we deze aan corporaties in Nederland meegeven. Immers, de doelstellingen die we als samenleving corporaties stellen, zijn breder dan het realiseren van betaalbare woningen voor mensen die hier niet zelfstandig in kunnen voorzien, m.a.w. we vragen van corporaties meer dan alleen het realiseren van goedkope huurwoningen.

Corporatiebezit en -beleid zijn dan ook gericht op een integrale bijdrage aan de leefbaarheid van de stad. We zien bijdragen van corporaties aan ruimtelijke kwaliteit, integrale wijkaanpak, achter de voordeur-aanpak, openbare ruimte en leefbaarheid. Een analyse van stelsels in andere landen kan in onze optiek dan ook niet anders dan vanuit deze brede formulering van doelstellingen. Dat wil niet zeggen dat al deze doelstellingen niet ter discussie mogen staan, maar voor het trekken van lessen is een brede blik wel noodzakelijk. Ook in veel andere landen maken publieke doelen als ruimtelijke kwaliteit onderdeel uit van beleid, evenwel niet als taak van corporaties. Uitgangspunt bij onze analyse zal derhalve zijn op welke wijze de integrale doelstellingen in andere landen vorm krijgen. Dit gaat dus nadrukkelijk verder dan puur het sociale huurstelsel.

Er bestaan trade-offs tussen taken, verantwoordelijkheden en vrijheden en de maatschappelijke effecten in de meest brede zin van het woord. Deze constatering leidt ertoe dat we op basis van de doelen zoals we deze in Nederland meegeven aan woningbouwcorporaties beschrijven en voorzien van een korte beschouwing in termen van vrijheden en verantwoordelijkheden. Op basis hiervan bepalen we welke criteria we hanteren om de stelsels uit andere landen te beoordelen. Op basis van de analyse beschrijven we de lessen die we kunnen leren en schetsen de contouren van de effecten die dit kan hebben op ons stelsel.

¹⁶⁰ We danken Lisa van Beek en Marleen Roekx voor onderzoeksondersteuning.

2 Taakstelling Nederlandse Corporatiesector

Woningcorporaties ontlenen hun bestaansrecht op de Nederlandse woningmarkt aan het feit dat het vinden van betaalbare en passende huisvesting voor grote delen van de bevolking zonder ondersteuning vanuit de sociale huursector erg lastig, zo niet onmogelijk, was, is en naar verwachting zal blijven.

Woningcorporaties zijn door de overheid toegelaten instellingen. Zij dienen vanwege die toelating te bevorderen dat de lagere inkomens en bijzondere doelgroepen voldoende kansen hebben voor kwalitatief goede, passende en betaalbare huisvesting in leefbare buurten en wijken, waardoor ook een evenwichtige woningmarkt ontstaat. Deze maatschappelijke opdracht aan woningcorporaties is verankerd in de Woningwet en het daarop gebaseerde Besluit beheer sociale huursector en kent daarnaast het in de Grondwet opgenomen sociale grondrecht op wonen.¹⁶¹

Met de Woningwet 1901 zijn er mogelijkheden ontstaan om de op volstrekt particulier initiatief gebaseerde woningbouwverenigingen te erkennen en toe te laten tot rijksfinanciering en subsidiering. In artikel 70 C is dit als volgt verder uitgewerkt: «De toegelaten instellingen huisvesten bij voorrang personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting. Bij het in gebruik geven van door hen beheerde woningen met een verhoudingsgewijs lage huurprijs geven zij zo veel mogelijk voorrang aan woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder op die woningen zijn aangewezen».

De publieke belangen van de sector zijn primair vastgelegd in de Woningwet en secundair in daaraan ontleende kaderwetgeving (AMvB), het Besluit Beheer Sociale-Huursector (BBSH). In het BBSH is gedefinieerd dat een woningcorporatie uitsluitend werkzaam mag zijn op het gebied van de volkshuisvesting. Daarbij dienen woningcorporaties een bijdrage te leveren aan de goede uitvoering van de volgende artikelen, ook wel aangeduid als prestatievelden, verantwoordings taken of kerntaken:

- Het betaalbaar huisvesten van de doelgroep
- Het zorgdragen voor de kwaliteit van het woningbezit
- Het betrekken van bewoners (organisaties) bij beleid en beheer
- Het waarborgen van de financiële continuïteit
- Het bevorderen van de leefbaarheid in wijken en buurten (1997)
- Het bijdragen aan totstandkoming van huisvesting voor ouderen, gehandicapten of personen die zorg of begeleiding behoeven (2001)

Uit bovenstaande opsomming kunnen we opmaken dat de taakstelling voor woningcorporaties door de tijd heen breder is geworden. Zeker in de periode na de bruterende wet van 1995 zien we dat de roep om een brede taakopvatting toeneemt. Sinds 1995 kunnen woningcorporaties zelfstandig invulling geven aan deze brede taakopvatting. Ook in de periode na 1995 zien we dat de overheid en de sector blijvend met elkaar in discussie zijn over de inhoudelijke waardering van het takenpakket. In 2005 nog heeft het kabinet drie brieven aan de Tweede Kamer geschreven waarin de kabinetsvisie op de corporaties is uiteengezet. Het geheel van deze brieven geeft een duidelijk beeld van wat het kabinet van de corporaties verwacht¹⁶². Kernpunten zijn een focus op toewijzing van

¹⁶¹ Dekker, E. & Molenaar G. (2010)

¹⁶² Kraan, D.J. & Lever, C. (2006)

woningen aan mensen met een zogenaamde kleine beurs en een bijdrage aan de herstructureringsopgave. Daarnaast richt de overheid zich op de kaders waarbinnen corporaties tot prestaties moeten kunnen komen, inclusief het toezicht en borgstellingen.

Het typerende van de Nederlandse corporatiesector is dat privaatrechtelijke organisaties een publieke taakstelling mee krijgen. De overheid heeft hierdoor geen druk meer op de begroting, maar heeft hierdoor minder zeggenschap gekregen over de besteding van middelen. Dit heeft voor- en nadelen. Zonder hier te diep op in te willen gaan, constateren we dat de brede taakopvatting opgepakt moet worden vanuit een private vermogenspositie. Om dit in goede banen te leiden is een continu gesprek noodzakelijk tussen de publieke waarden en de corporatie over de inzet van middelen en doelstellingen. Dit geven we vorm door middel van prestatieafspraken. In Nederland hebben de partijen elkaar nodig. Waar partijen elkaar nodig hebben kunnen spanningen ontstaan.

De organisatievorm die we in Nederland gekozen hebben heeft daarom gevolgen voor de manier waarop maatschappelijke doelen worden bereikt. De vraag of dit een efficiënte en effectieve organisatievorm is, is niet direct onderdeel van deze omgevingsanalyse. Wel is het echter van belang om de Nederlandse context af te zetten tegen de buitenlandse context. We constateren dat de brede doelopvatting die we corporaties meegeven ook op andere manieren kan worden ingevuld. Dit heeft betrekking op zowel de kwaliteit die gerealiseerd wordt ten aanzien van de doelstellingen (effectiviteit), als ook op de kosten waartegen dit gebeurt (efficiëntie). De kosten hebben in belangrijke mate te maken met de vorm (publiek, privaat, of een mix). Een internationale vergelijking moet gericht zijn op de combinatie van vorm en inhoud. Daarom verkennen we in de navolgende paragraaf kort de vorm zoals we deze in Nederland hebben gekozen.

3 Beschouwing doelbereiking, vrijheid en verantwoordelijkheid

Het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen van de corporatie zijn een taak voor de bestuurder en het toezicht. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. Gelet op het maatschappelijk karakter van corporaties zijn ze hier door de overheid op aanspreekbaar.

Omdat de woningcorporaties formeel particuliere non-profitorganisaties zijn en met de brutoering de financiële banden tussen de rijksoverheid en de corporaties zijn verbroken, is de overheidsinvloed op het functioneren van individuele woningcorporaties beperkt. Hiermee neemt de Nederlandse sociale huursector in een Europese context in een aantal opzichten een unieke positie in. De sector is in hoge mate zelfstandig, ontvangt geen objectsubsidies (meer), heeft een grote omvang en veelal een goede financiële positie. De sector is toegankelijk voor brede lagen van de Nederlandse bevolking en heeft niet het karakter van een geresidualiseerd sociaal vangnet. Daar staat tegenover dat de sector weinig concurrentie ondervindt vanuit andere typen verhuurders en dat sturingsmogelijkheden voor de overheid relatief beperkt zijn.

Onduidelijke spelregels en onsamenvattend toezicht leiden tot de huidige discussie over de taakopvatting en speelveld van woningcorporaties. Woningcorporaties zijn op afstand van de overheid geplaatst en opereren in het middenveld tussen markt, overheid en samenleving. Omdat de beleidsruimte breed is geformuleerd en het vermogen in

handen van de corporaties zelf is gelegd, is de diversiteit tussen corporaties groot, zowel qua breedte van de taakopvatting, inzet van het vermogen, efficiency, als mate van professionaliteit en risicoprofiel.

Vanuit overheden bestaat vaak de wens om grip te krijgen op de doelstellingen van corporaties. Immers, corporaties zijn het vehikel waarmee overheden ten dele invulling geven aan de eigen doelen en verantwoordelijkheden. Corporaties worden hierbij geacht binnen deze visie hun ruimte als sociale ondernemers optimaal te gebruiken. Systemen van monitoring, visitatie en benchmarking geven overheden de mogelijkheid om te sturen. Deze zijn echter indirecte manieren van sturing. Het gebrek aan grip wordt groter wanneer een duidelijke definitie van het doel van de volkshuisvesting (de richting), van het werkterrein dat daarbij hoort en welke middelen daarvoor mogen worden ingezet (de ruimte) ontbreekt. Tijdens de bruteringsperiode werd vertrouwd op marktwerking en zelfregulering en moest op lokaal niveau worden bepaald wat de doelstelling precies moest zijn. Hiermee is het Nederlandse systeem in essentie gericht op overtuiging en consensus. Overheden hebben slechts beperkte mogelijkheden om feitelijk te sturen. Nu overheidsmiddelen afnemen en het economisch klimaat onder druk staat, ontstaat een toenemende behoefte aan een directere vorm van overheidssturing.

Corporaties kunnen dus in grote mate naar eigen eer en geweten invulling geven aan de doelstellingen en worden feitelijk pas teruggefloten wanneer excessen of escalaties zich voordoen. Daarnaast is wat van corporaties wordt verwacht sterk gewisseld over de tijd. Toen het geld in de woningmarkt niet op kon en ook corporaties vermogender werden (in ieder geval op de balans), werd van corporaties gevraagd steeds breder te investeren en meer als marktpartijen te investeren. Corporaties werden gezien als (te) vermogende organisaties en moesten vooral hun vermogen inzetten ten behoeve van de maatschappelijke taak. Hier blijkt de politiek-bestuurlijke dynamiek. Immers, met de kanteling van de markt en de financiële problemen van diverse corporaties verschuift de toon van het gesprek. Financiële continuïteit en terugkeer naar de kerntaken worden momenteel belangrijker geacht.

Op basis van de beschikbare literatuur is het moeilijk om een inschatting te maken van de mate waarin corporaties hun doelen efficiënt bereiken. Zeker als we dit afzetten tegen modellen die in het buitenland gehanteerd worden. Veel van de politiek maatschappelijke discussie is gericht op governance. Wie mag besluiten over ruime, danwel schaarse middelen? Hierbij spelen ook discussies over «level playing field». Er zijn verschillende politieke voorstellen gedaan die hier betrekking op hebben. Hierdoor is het niet ondenkbaar dat op termijn de (resterende) sociale sector zich meer ontwikkelt in de richting van een sociaal vangnet, zij het zonder een wettelijke basis op grond waarvan toegang tot de sector kan worden afgedwongen¹⁶³. Dit heeft als risico dat er de mogelijkheid bestaat dat de maatregelen leiden tot beperktere integratie en onwenselijke concentratie van mensen met lagere inkomens.

Samenvattend, met het oog op de vergelijking met andere landen, stellen we vast dat woningcorporaties niet alleen woningen realiseren, maar tevens taken en verantwoordelijkheden hebben met betrekking tot de leefomgeving. Verder worden doelgroepen bediend die niet zonder meer op de particuliere markt passende woonruimte kunnen vinden. Dit kan

¹⁶³ Kraan, D.J. & Lever, C. (2006)

puur om lage inkomens gaan, maar ook om doelgroepen die aangepaste woonruimte behoeven op basis van fysieke of psychische beperkingen. Op basis van de resultaten van maatschappelijke visitaties hebben we ervaren dat corporaties in overleg met gemeenten ook daadwerkelijk invulling geven aan deze brede taakopvatting. Een beschouwing van buitenlandse voorbeelden dient daarom rekenschap te geven aan de brede taakopvatting van de Nederlandse corporatiesector. Daarbij ontstaat spanning tussen politieke doelen en private uitvoering. Dit is in belangrijke mate een vraagstuk van governance en sturing.

In internationaal perspectief is het relevanter om te bezien hoe de gerealiseerde doelen zich verhouden tot de maatschappelijke kosten. Dit moet een beeld geven van de waarde van het Nederlands corporatiestelsel en de mogelijkheden tot aanscherping. De centrale vraag is daarom of de maatschappelijke doelstellingen op effectievere wijze en op efficiëntere wijze bereikt kunnen worden door grotere en directere overheidssturing. Deze vraag stellen we ons in de internationale vergelijking.

Vorm en inhoud

In de navolgende paragraaf verdiepen we ons in de wijze waarop andere landen invulling geven aan de doelstellingen zoals we deze meegeven aan de Nederlandse corporaties. Om ze hanteerbaar te houden hebben we de taakstelling enigszins geclusterd. Deze criteria hanteren we als basis om de verschillende landen te beoordelen en relevante lessen voor de Nederlandse context op te sporen. Per land kijken we naar:

- het betaalbaar huisvesten van de doelgroep;
- het zorgdragen voor de kwaliteit van het woningbezit;
- zorgdragen voor de kwaliteit van de leefomgeving (leefbaarheid);
- het bedienen van (bijzondere) doelgroepen.

Inzicht in bovenstaande criteria geeft ons gevoel bij de manier waarop andere systemen tot resultaten leiden. Vanzelfsprekend gaat het steeds om de mix tussen vorm en inhoud.

4 Analyse diverse landen

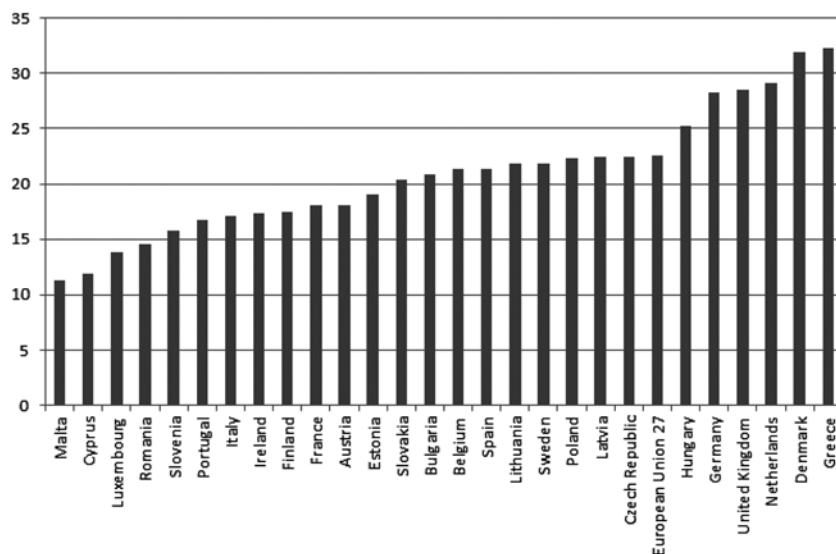
Dit hoofdstuk analyseert landen op de bovengenoemde criteria met als doel een voorlopige selectie te maken van landen die lessen kunnen bieden voor Nederland. Hierbij realiseren we ons dat vergelijking op basis van verschillende bronnen betekent dat we genuanceerd om moeten gaan met de uitkomsten in verband met definitieverschillen en dergelijke.

Het betaalbaar huisvesten van de doelgroep

De mate van betaalbare huisvesting in een land is een eerste indicator waarop we landen zullen vergelijken. Een rapport van CECODHAS Housing Europe¹⁶⁴ geeft inzicht in de mate van (on)betaalbaarheid van sociale huisvesting in Europese landen. Gemiddeld betalen Europeanen een vijfde van hun inkomen aan huisvesting (22,6%). Voor degenen die in de gevarenzone leven om in armoede te verkeren, is het aandeel van inkomen dat opgaat aan de woning nog groter (41,5%). In onderstaand figuur is te zien welk deel er per land gemiddeld naar huisvesting gaat. In Malta en Cyprus houden inwoners verhoudingsgewijs het meest over als de huislasten betaald zijn (11,2 en 11,9%). In Denemarken en Griekenland gaat bijna een derde van de inkomsten naar huisvesting (31,9 en 32,3%).

¹⁶⁴ CECODHAS Housing Europe (2011). *Housing Europe Review 2012*

Figuur 1. Huisvestingskosten ten opzichte van het inkomen in de EU27 in 2011



Bron: CECODAS Housing Europe. Bewerking Eurostat data door Ecorys.

Ongeveer 18,5% van de Europese huishoudens en ruim 40% van de lage inkomens (minder dan 60% van de mediaan) spenderen meer dan 40% van hun besteedbaar inkomen aan huisvesting. Wat betekent dat zij overbelast zijn door huisvestingskosten, deze zijn eigenlijk te hoog voor wat ze zich kunnen veroorloven.

Uit onderzoek voor de Europese Commissie blijkt verder dat de woonlasten in Nederland de hoogste van Europa zijn. In Nederland slokken de woonlasten gemiddeld 30,9% van het besteedbaar inkomen op, terwijl het Europese gemiddelde 22,2% is. Met name huurders hebben met een percentage van 38,7% een hoge woonlastenquote. Opvallend is ook de hoge woonlastenquote van de 20% huishoudens met de laagste inkomens in Nederland: bijna de helft (47,4%) van hun besteedbaar inkomen gaat op aan woonlasten.

In opdracht van de Europese Commissie hebben Erhan Özdemir en Terry Ward een internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de woonlasten in Europa: Housing and social inclusion, European Commission, november 2009. Ze hebben hierbij gebruik gemaakt van de EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions). De onderzoekers hebben gekeken naar de woonlasten in relatie tot het besteedbaar inkomen: de woonlastenquote. Onder woonlasten verstaan ze de kosten van huur (netto huur, energielasten en overige lasten) en koop (hypotheekrente minus aftrek, energielasten, belastingen en verzekeringen en onderhoud). De onderzoekers concentreren zich op armoederisico's, die zich vooral voordoen bij hoge woonlasten. Het onderzoek vergelijkt de woonlasten vanuit verschillende invalshoeken: huur en koop, inkomensklassen, gezinsamenstelling, leeftijd. Voor Nederland blijft steeds één conclusie eruit springen: de woonlasten in Nederland zijn de hoogste in Europa. Een mogelijke verklaring is dat corporaties taken op zich nemen die in andere landen door gemeenten worden gedaan, terwijl lokale belastingen in Nederland heel laag zijn.¹⁶⁵

¹⁶⁵ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf

De woonlasten van huishoudens met een koopwoning bestaan uit de hypotheek en bijkomende kosten als gas, water, licht, verzekeringspremies en gemeentelijke heffingen. De grootste uitgavenpost vormt de hypotheek. Een huishouden heeft gemiddeld € 539 aan netto hypotheeklasten; dat zijn de lasten na hypotheekrenteaftrek. Aan bijkomende kosten is een huishouden maandelijks gemiddeld € 253 kwijt. Om de woonlasten in perspectief te zetten, kunnen we ook kijken welk deel van hun inkomen huishoudens uitgeven aan wonen. Huishoudens met een eigen huis geven gemiddeld 25% van hun inkomen uit aan de hypotheek en bijkomende kosten. Stellen geven gemiddeld genomen een kleiner deel van hun inkomen uit aan wonen (23%), mede omdat zij vaak samen de kost verdienen. Huishoudens die huren zijn gemiddeld € 597 per maand kwijt aan woonlasten. Zij betalen gemiddeld € 421 aan netto huur (huur min eventuele huurtoeslag). De bijkomende kosten zijn gemiddeld € 176. Hoewel hun woonlasten lager zijn, geven huurders een groter deel van hun inkomen uit aan wonen dan kopers: gemiddeld 36%. Dat komt vooral doordat het inkomen van huurders meestal lager is dan dat van kopers.

Naast de kosten voor een woning ten opzicht van het inkomen, verschillen landen in de manier waarop de hoogte van sociale en private huurtarieven bepaald wordt. Tabel 1 geeft een overzicht van de bepalingen in enkele Europese landen¹⁶⁶.

Tabel 1 Bepalingen tarieven sociale en private huur

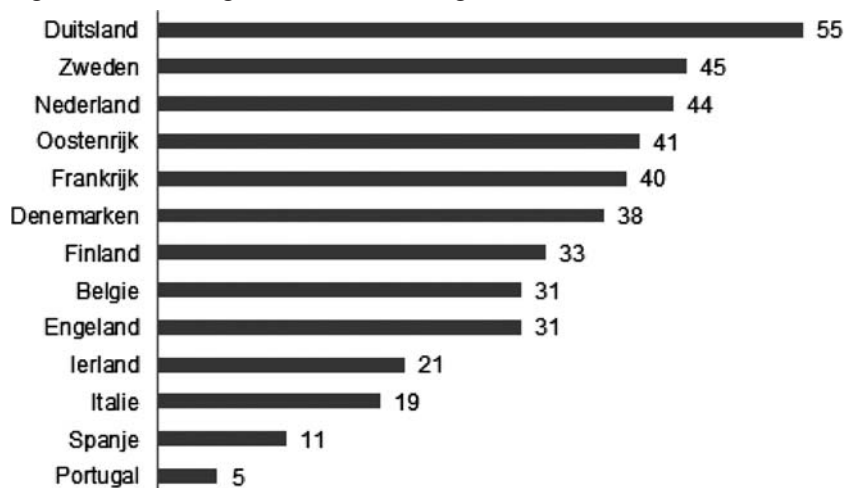
Land	Sociale huur	Private huur
Oostenrijk	Op kosten gebaseerd	Eveneens op kosten gebaseerd; private huur is <10% hoger (in post-1953 gebouwen is er de factor geen regulering)
Denemarken	Op kosten gebaseerd. 3.4% van gebouwkosten plus bankkosten. Gemiddeld in 2005 € 6.67/m ² /per maand	Private verhuur is eveneens gereguleerd. Gemiddeld € 6.83/m ² /per maand
Duitsland	In sommige regio's variëren de huren met het huishoudensinkomen. € 4–7/m ² /per maand	De huur voor nieuwe verhuren is vrij, maar prijsstijgingen zijn gereguleerd.
Frankrijk	De maximale huren zijn vastgesteld door overheidsbesluiten (en kunnen per regio variëren). Op kosten gebaseerd gerelateerd tot goed of eigenaar	De huur voor nieuwe verhuren is vrij, maar stijgingen zijn gereguleerd. 30–40% hoger dan sociale huur.
Zweden	Bepaling door jaarlijkse onderhandelingen tussen huiseigenaren en huurders	Private verhuurtarieven zijn gelimiteerd door de sociale verhuurtarieven. De private huren zijn iets hoger.
Nederland	De huren worden bepaald door de utiliteitswaarde van de woning en het huishoudensinkomen van de doelgroep. Gemiddeld € 353 per maand.	Deze huren zijn ook gecontroleerd. Gemiddelde huur € 419 per maand.
Hongarije	Vastgesteld door lokale autoriteiten	Bepaald door de markt
Ierland	Huurders bepalen een percentage van het inkomen aan huur. Gemiddeld € 155 per maand.	De regulering van huren is afgeschaft in 1981, dit wordt nu bepaald door de markt.
Verenigd Koninkrijk	De herstructurering van de huren is gebaseerd op de lokale inkomsten en de prijs van het onroerend goed. Een stijging van 0,5/1% in het prijsindexcijfer. Lokale autoriteiten en woningcorporaties dienen de onkosten te vergoeden.	Bepaald door de markt voor woningen die sinds 1988 verhuurd worden.

Bron: Scanlon, K. & Whitehead, C. (2008).

¹⁶⁶ Scanlon, K. & Whitehead, C. (2008). *Social Housing in Europe II A review of policies and outcomes*.

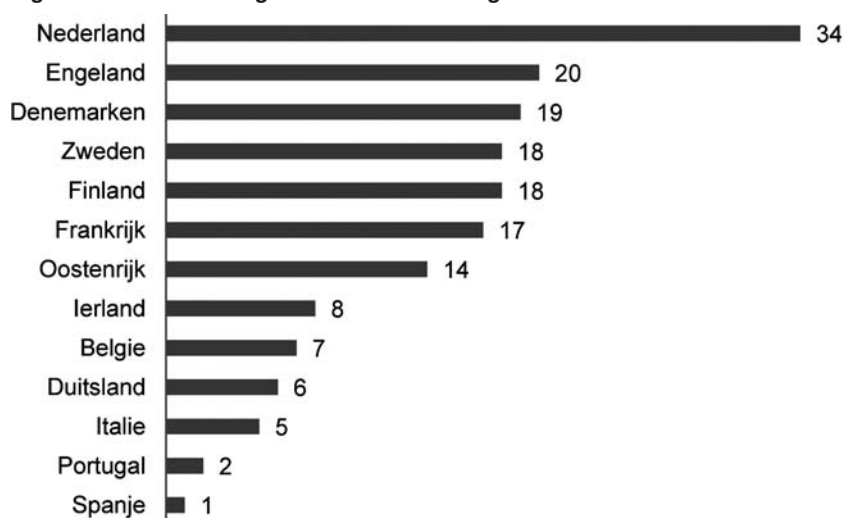
In de meeste Europese landen bestaat minder dan de helft van het woningaanbod uit huurwoningen. Alleen in Duitsland valt 55% van de beschikbare woningen in de huursector, een groot deel hiervan is sociale huur (34%). In Portugal en Spanje is dit slechts 5% en 11% van het totale aanbod. Hiervan is een klein deel sociale huur.

Figuur 2 Huurwoningen in % totale woningvoorraad



Bron: OTB Research Institute for the Built Environment (2010).

Figuur 3 Sociale woningen in % totale woningvoorraad



Bron: OTB Research Institute for the Built Environment (2010).

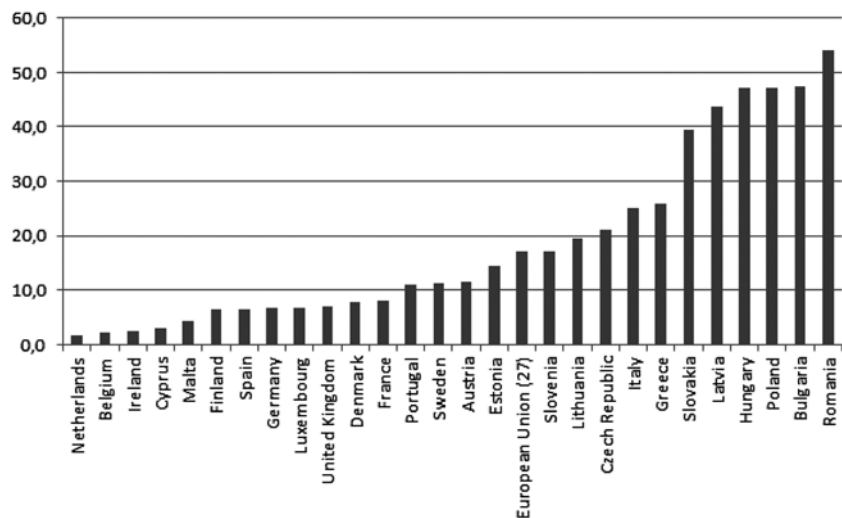
Het zorgdragen voor de kwaliteit van het woningbezit

Behalve dat personen tegen een redelijk tarief behoren te huren dient de woning een bepaalde mate van kwaliteit te hebben. Een van de belangrijkste indicatoren voor het bepalen van de kwaliteit van een ruimte is de ruimte die een persoon er tot zijn beschikking heeft. Het blijkt dat in 2011 gemiddeld 17,0% van de Europese inwoners leefde in een overbevolkt huis¹⁶⁷. In figuur 4 is te zien dat in Roemenië zelfs meer dan de helft van de bevolking in een woning leefde met te weinig persoonlijke leefruimte.

¹⁶⁷ CECODHAS Housing Europe (2011). *Housing Europe Review 2012*.

In Nederland, België, Ireland, Cyprus en Malta leeft minder dan 5% is een overbevolkt huis. Wederom hebben personen die een groter risico lopen in armoede te leven meer kans om te wonen in een huis met te veel personen per vierkante meter (29,1%).

Figuur 4 Overbevolking ratio in EU27 in 2011



Bron: CECODHAS Housing Europe. Bewerking Eurostat data Ecorys.

Een tweede indicator voor het bepalen van de kwaliteit van een woonruimte is de mate van aanwezigheid van basisvoorzieningen zoals een bad of douche, heet water en centrale verwarming. In 2010 bleek in meer dan 80% van de Europese woningen een bad of douche en heet stromend water aanwezig te zijn. Bijna 70% van de woningen had de beschikking over centrale verwarming.

Het aantal personen in een woning en de beschikbaarheid van basisvoorzieningen bepalen samen de mate van ernstige woningnood waarin personen verkeren¹⁶⁸. Deze mate van ernstige woningnood is gedefinieerd als de proportie personen wonend in een huis welke beschouwd wordt als overbevolkt en welke ook een van de eerder genoemde tekortkomingen heeft. In de EU-28 behoorde in 2011 5,5% van de bevolking tot de personen in ernstige woningnood. In vijf lidstaten was dit een op de tien personen (17,9% in Letland en 25,9% in Roemenië). Aan de andere kant verkeerde in Finland, Ierland en Nederland minder dan 1% van de bevolking in ernstige woningnood.

Er zijn geen vergelijkbare gegevens over de kwaliteit van onderhoud of de leeftijd van de voorraad huizen, waarmee dit criterium slechts partieel ingevuld kan worden.

Zorgdragen voor de kwaliteit van de leefomgeving (leefbaarheid)

In de literatuur is weinig bekend over de mate waarin er zorggedragen wordt voor de kwaliteit van de leefomgeving. In enkele landen spelen corporaties een belangrijke rol in de wijkaanpak, dit geldt met name voor

¹⁶⁸ Eurostat, «Huisvestingsstatistieken». Beschikbaar via: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics/nl

het Verenigd Koninkrijk. In een rapport van de REX groep uit 2006¹⁶⁹ zijn op dit thema casestudies uitgevoerd van Ierland, Nederland, Italië en het Verenigd Koninkrijk. De auteurs zagen dat een toenemend aantal woningcorporaties in Europa betrokken was bij vormen van dienstverlening die buiten hun reguliere bereik vielen. Naast het voorzien in sociale huurwoningen en toebehorende diensten zijn zij in toenemende mate betrokken bij wijkontwikkeling, jongerenprojecten, veiligheidsprojecten, winkelfaciliteiten etc. De aard en omvang van die activiteiten verschillen van land tot land en de onderzoekers van REX groep hebben getracht deze ontwikkelingen en de relatie met de kernactiviteiten in kaart te brengen.

Het blijkt dat de activiteiten die uitgevoerd worden door corporaties grofweg opgedeeld kunnen worden in twee delen. Het eerste deel omvat activiteiten op het vlak van het verlenen van zorg en andere diensten aan bewoners. Het tweede is het verlenen van diensten aan burgers in de wijk in bredere zin, vaak in samenwerking met meer gespecialiseerde instanties. Corporaties nemen hiertoe steeds vaker deel aan overleg met betrekking tot besluitvorming over wijken en andere belanghebbende instanties. Binnen het eerste deel hebben woningcorporaties bijvoorbeeld in de bouw van woningen rekening gehouden met het kunnen leveren van zorgdiensten. Zij zijn niet betrokken bij het leveren van diensten maar faciliteren met de bouw van de woning of het complex wel de mogelijkheid ervan. Vooral in het Verenigd Koninkrijk en Nederland wordt soms nog een stapje verder gegaan. In deze landen zijn er samenwerkingsverbanden aangegaan met organisaties waarvan zorgverlening de hoogste prioriteit heeft en zij hebben bijvoorbeeld een wijkcentrum opgezet voor gehandicapten of zij zijn nauw betrokken bij het leveren van woon- en zorgdiensten.

Op het vlak van dienstverlening voor de wijk gaat het om betrokkenheid van woningcorporaties bij kleinschalige verbeteringen aan de omgeving; het verbeteren van veiligheid en beveiliging; sociale activiteiten, amusement en vrijetijdsbesteding en wijkontwikkeling. In het Verenigd Koninkrijk en Nederland zijn corporaties vaker betrokken bij dienstverlening in de wijk dan in de andere landen. Voorbeelden van wijkbetrokkenheid zijn het gratis ter beschikking stellen van ruimtes voor groepen en activiteiten, het initiëren en organiseren van buurtpreventieprogramma's of de gezamenlijke oprichting met een zorgorganisatie van een overnachtingshuis voor jongeren met drugsproblemen. Woningbouwcorporaties in vooral het Verenigd Koninkrijk en Nederland hebben regelmatig een klein apart budget voor kleinschalige verbeteringen waar huurders inspraak in hebben.

De basis voor veel activiteiten ligt vooral in de verhuur van woningen wat vaak verband houdt met een groeiend onroerend goed en zorgt voor een stabiele cash in-flow.

Het bedienen van (bijzondere) doelgroepen.

Europese landen verschillen in de missie die ten grondslag ligt aan hun sociale huisvesting beleid en de doelgroepen die zij hierin opgenomen

¹⁶⁹ Brandsen, T., Farnell, R. & Cardoso Ribeiro, T. (2006). De diversificatie van woningcorporaties in Europa: profielen, portfolio's en strategieën. Tilburg. Gepubliceerd door Stichting Futura (In opdracht van de Rex Groep).

hebben¹⁷⁰. Een overeenkomst is uiteraard dat de landen zich richten op de lagere inkomensgroepen. De veelkleurigheid wat betreft speciale doelgroepen reflecteert vooral historie en voorkeuren. Enkele voorbeelden:

- Bulgarije richt zich met het huisaanbod op kwetsbare groepen in nood. Zij moeten beneden een bepaalde inkomensgrens vallen, geen huis of ander bezit hebben en permanent in de gemeente wonen.
- In Cyprus wordt er huisvesting geboden aan huishoudens met een laag inkomen, vluchtelingen en ontheemden. Tevens wordt er voorrang verleend aan grote families en personen met een handicap.
- In Estland is de sociale huisvesting speciaal ingericht voor kwetsbare groepen. Hiertoe worden personen geschaard met lage inkomens zonder middelen om hun huisvestingsbehoeften op te lossen. Huishoudens die het meest in nood verkeren, zoals oudere mensen, personen die terugkeren in de maatschappij of personen met een handicap.
- In Griekenland is er huisvesting geregeld voor kwetsbare groepen zoals vluchtelingen of slachtoffers van natuurrampen. Ook is er huisvesting voor werknemers die er een financiële bijdrage aan kunnen leveren.

Op het criterium «bedienen doelgroepen» valt voor Nederland niet veel te leren van de ervaringen in het buitenland.

Verdieping

In onderstaande tabel presenteren we de gekozen landen voor de verdiepende slag. Op basis van bovenstaande analyse kiezen we voor landen die zich in termen van doelbereiking tot op zekere hoogte laten vergelijken met Nederland. Hierbij concluderen we overigens dat Nederland in een internationale benchmark niet slecht scoort op de gekozen criteria. We geven hieronder een opsomming van eerder genoemde indicatoren weer.

Tabel 2 Kerncijfers geselecteerde landen

	Nederland	Duitsland	Frankrijk	Verenigd Koninkrijk	Denemarken	Zweden
Woningvoorraad ¹	7.107.000	39.268.000	31.264.000	27.108.000	2.680.000	4.508.000
Koop ¹	58%	42%	57%	66,4%	46%	41%
Vrije sector huur ¹	10%	53%	22%	15,6%	20%	19%
Sociale huur ¹	32%	5%	17%	18%	19%	18%
Overig (waaronder cooperativen)	0%	0%	4%	0%	15%	22%
Social rent as % of market rent (average) ¹	NB*	77,6%	67,5%	NB	NB	NB
Share of housing costs in disposable income (%) ²	29,1%	28,3%	18,1%	28,5%	31,9%	21,8%
Housing cost overburden rate ²	14,5%	16,1%	5,2%	16,4%	20,0%	7,9%
Inequality of income distribution ²	3,8%	4,5%	4,6%	5,3%	4,4%	3,6%
Population at risk of poverty or exclusion (%) ²	15,7%	19,9%	19,3%	22,7%	18,9%	16,1%
Population with severe housing deprivation (%) ²	0,5%	2,1%	2,5%	2,6%	2,6%	1,7%
Unemployment rate ²	4,4%	5,9%	9,2%	8,0%	7,6%	7,8%

Bron 1: CECODHAS Housing Europe (2011). Bron 2: Eurostat (2011).

¹⁷⁰ Braga, M. & Palvarini, P. (2013). Social Housing in the EU (in opdracht van het Europees Parlement).

5 Verdieping meest relevante bevindingen

In dit hoofdstuk gaan we op een aantal landen dieper in en halen we elementen op die relevant kunnen zijn voor de Nederlandse situatie. Achtereenvolgens beschrijven we meer in detail hoe de eerder genoemde doelstellingen gerealiseerd worden.

Duitsland

Een belangrijk kenmerk van de Duitse sociale huursector is dat deze voor een groot deel naar de markt gebracht is, door de grootschalige privatisering vanaf halverwege de jaren '90. Verreweg de meeste sociale huurwoningen zijn na 1990 in handen gekomen van institutionele beleggers¹⁷¹. Daarnaast zijn in mindere mate coöperatieven, gemeentelijk woningbedrijven, private woningbedrijven en overige organisaties actief¹⁷². De Duitse sociale woningbouw is van hoge kwaliteit, kent veel innovatieve woonvormen en heeft veel aandacht voor duurzaamheid.

De woningvoorraad in Duitsland was enkele jaren geleden als volgt verdeeld:

- Institutionele verhuurders: 9,8 miljoen
- Coöperatieven: 2,3 miljoen
- Gemeentelijke woningbedrijven: 2,7 miljoen
- Overheid woningbedrijven: 0,3 miljoen
- Private woningbedrijven: 2,7 miljoen
- Religieuze organisaties: 0,1 miljoen
- Overige (banken, fondsen): 1,7 miljoen
- Particuliere verhuurders: 13,0 miljoen
- Eigen woningbezit: 15,1 miljoen¹⁷³

Omdat de Duitse overheid geen institutioneel onderscheid maakt tussen verschillende verhuurders wordt de huursector als één geheel gezien: particulier en for profit. Dat maakt dat het niet de totstandkoming van de huurwoningen is die bepaalt of het een sociale huurwoning betreft, maar dat het huursubsidieregime bepaalt welke woningen als sociale huurwoning worden gelabeld.¹⁷⁴ Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van object- naar subjectsubsidie. Door het koppelen van subsidies aan gezinnen in plaats van woningen heeft de Duitse overheid ingespeeld op de steeds verdergaande individualisering in de maatschappij. Dit systeem zou wellicht clustering van probleemgezinnen in bepaalde wijken tegen kunnen gaan¹⁷⁵.

De privatiseringsgolf heeft een aantal voordelen gehad, waaronder reductie van overheidskosten, het tegengaan van segregatie en de nadruk op efficiency van beheer. Daarnaast identificeren we ook een aantal nadelen. Door het op de markt brengen van een groot deel van de woningvoorraad in 1990 kwamen veel huurders in de knel als gevolg van huurverhogingen en de gevolgen van achterstallig onderhoud. Dit is het resultaat van beleggers in een woningfonds die streven naar een zo hoog mogelijk rendement tegen zo laag mogelijke kosten. Hier kwam nog bij dat sinds 1990 aanbieders van non-profit huisvestingsmaatschappijen niet langer kunnen profiteren van bepaalde (belasting)voordelen waardoor het

¹⁷¹ OTB (2010).

¹⁷² GDW (2006).

¹⁷³ GDW (2006).

¹⁷⁴ Dekker, E. & Molenaar, G. (2010).

¹⁷⁵ Scanlon, K. & Whitehead, C. (2008).

marktaandeel van for profit aanbieders nog verder toenam¹⁷⁶. Vooral in mindere economische tijden duiken, naar de mening van verschillende partijen, in Duitsland problemen op, vooral op het gebied van betaalbaarheid en beschikbaarheid. Door de sterke privatisering in Duitsland kan de overheid niet altijd meer doelgericht optreden bij negatieve/ongewenste ontwikkelingen. Er kan enkel een beperkte invloed worden aangewend bij verhuurders via overleg en overtuiging.¹⁷⁷

Een ander negatief punt van de huidige situatie zou zijn dat het innovatief vermogen van de sector is afgenomen. Wel zijn er de afgelopen jaren kleine initiatieven ontstaan vanuit de maatschappij. De veranderingen en ontwikkelingen in de levensloop van mensen nu ten opzichte van 20/30 jaar geleden (meer scheidingen, meer baantransities) en de ouder wordende samenleving hebben de huisvestingsbehoefte veranderd en steeds vaker spelen private coöperatieven en andere collaboratieve partijen hier zelf op in.

Een voorbeeld hiervan is de nieuwe duurzame wijk voor 5.000 personen die ontwikkeld is in de oude Franse kazerne bij Freiburg (zie www.vauban.nl). Dit project leverde tevens 600 banen op¹⁷⁸. Een ander voorbeeld van een marktpartij die sociale huurwoningen beheert is het Deutsche Annington. Deze private partij, in handen van een Brits investeringsfonds, beheert circa 220.000 appartementen in Duitsland en is gericht op kostenbeheersing, schaalvergroting en slimme financiering¹⁷⁹. De efficiencywinst wordt zichtbaar wanneer je deze partij langs de gemiddelde Nederlandse woningcorporatie legt. Het aantal verhuureenheden per fte ligt voor het Deutsche Annington op 200 vhe per fte, waar dat gemiddeld in Nederland gaat om zo'n 89 vhe per fte. Het beheer is efficiënt ingericht met een callcenter dat 24 uur bereikbaar is en een technische dienst waardoor klachten gemiddeld binnen 3 dagen zijn opgelost. De kwaliteit van het onderhoud is goed en er wordt geïnvesteerd in de directe leefomgeving, daar waar dit de waarde van het eigen vastgoed vermeerderd¹⁸⁰. Dit type marktpartij is vooral gericht op efficiënt beheer. Zij investeren niet in woningbouw, wijkprogramma's, sociale activiteiten en maatschappelijk vastgoed.

Frankrijk

In Frankrijk wordt sociale huisvesting met name georganiseerd door zogenaamde non-profit private en publieke «HLM» organisaties (Habitation à Loyer Modéré or Housing for a reasonable price). In Frankrijk zijn er 563 HLM organisaties die samen 4,2 miljoen woningen beheren. Andere partijen betrokken bij sociale huisvesting zijn semi-publieke bedrijven en non-profit organisaties. Zij beheren ongeveer 0,5 miljoen woningen¹⁸¹.

De HLM organisaties staan onder de controle van het ministerie van huisvesting. In Frankrijk omvat de sociale sector circa 17% van de totale woningvoorraad. De huren in Frankrijk zijn niet gebaseerd op marktprijzen maar op stichtingskosten en worden verlaagd door subsidies en belastingvoordelen.

¹⁷⁶ Dekker, E. & Molenaar, G. (2010).

¹⁷⁷ Dekker, E. & Molenaar, G. (2010).

¹⁷⁸ OTB (2010).

¹⁷⁹ Hendriks, P. & Onderdenwijngaard, J. (2011).

¹⁸⁰ Hendriks, P. & Onderdenwijngaard, J. (2011).

¹⁸¹ Scanlon, K. & Whitehead, C. (2008).

De gemiddelde huurprijs voor een HLM woning was in 2007 € 5/m² ¹⁸². Huurders mogen niet meer dan een bepaald inkomen verdienen (verschillend per regio) en er wordt voorrang verleend aan kwetsbare groepen (zoals daklozen en gehandicapten). Op het moment dat huurders een inkomensgrens overstijgen mogen zij wel in de woning blijven maar betalen een huurverhoging in overeenstemming met de inkomensstijging. Naar verwachting was dit in 2009 voor 12% van de bewoners het geval. Voor de laagste inkomens is er een additionele huursubsidie. Ondanks de gereguleerde huren en de beschikbare subsidies leeft 35% van de huurders onder de armoedegrens¹⁸³. In Frankrijk is er een mismatch tussen het woningaanbod in de sociale huursector. 17% van de woningen betreft sociale huur terwijl rond de 60% van de inwoners van Frankrijk qua inkomen in de doelgroep valt¹⁸⁴.

De vraag naar HLM huizen wordt geschat op meer dan 1,2 miljoen eenheden. De grootste problemen zijn er in de duurder gebieden van Frankrijk. De afgelopen jaren heeft Frankrijk veel geïnvesteerd in de bouw en renovatie van sociale woningen. In het kader van de zogenaamde «Grenelle de l'Environnement» hebben de HLM's zich gecommitteerd tot het plan voor 2020 800.000 sociale huisvestingswoningen te renoveren om de energie efficiëntie verder te vergroten¹⁸⁵.

De bouw van sociale huurwoningen is gefinancierd door leningen van een speciale financiële instelling (the Caisse des Dépôts) en door subsidies of leningen van het werkgevers fonds (bedrijven met 20 of meer werkgevers betalen 1% belasting over lonen). Het krijgen van een lening is goed mogelijk maar het beperkte eigen vermogen van de HLM's en de teruglopende subsidies van de staat in combinatie met stijgende land- en bouwrijzen geeft een grote druk op de sector en de kwaliteit van de woningen.

We zien tevens dat de sociale sector zich vooral in stedelijke gebieden concentreert. Op het platteland zijn vaak niet of nauwelijks sociale huurwoningen beschikbaar. Na de oorlog heeft grootschalige bouw van sociale huurwoningen in bepaalde wijken/projecten plaatsgevonden. Hierdoor zien we een enorme concentratie van sociale huurwoningen in specifieke wijken in de vorm van grote appartementencomplexen. Hierdoor zijn grote concentraties van verouderd bezit ontstaan. De opgave in deze gebieden is zeer groot, zowel fysiek als sociaal.

De centrale en lokale overheden monitoren beide de sociale huisvestingssector. Sinds lange tijd zijn de lokale overheden verantwoordelijk voor stedelijke planning en investeringen zij flink in de sector. De decentralisatie in Frankrijk in de afgelopen 20 jaar gaf de lokale overheden meer slagkracht wat resulteerde in de bouw van ruim de helft van alle nieuwe sociale huurwoningen¹⁸⁶. De afhankelijkheid van de sector van overheidsinvesteringen is groot. Dit trekt een zware wissel op lokale overheidsbegrotingen.

¹⁸² Scanlon, K. & Whitehead, C. (2008).

¹⁸³ OTB (2010).

¹⁸⁴ Scanlon, K. & Whitehead, C. (2008).

¹⁸⁵ Laino E. & Pittini A. (2011).

¹⁸⁶ Scanlon, K. & Whitehead, C. (2008).

Verenigd Koninkrijk

De sociale huisvestingssector in het Verenigd Koninkrijk kenmerkte zich lange tijd door de sterke aanwezigheid van coöperatieve bouwfondsen. Deze fondsen zijn ontstaan uit de noodzaak om de slechte huisvestingsituatie, veroorzaakt door de snelle urbanisatie rond 1770, aan te pakken. Deze bouwfondsen waren georganiseerd als spaar- en kredietfondsen. De eerste fondsen waren zo ingericht dat ze opgeheven werden als aan de vraag was voldaan. Tot aan de Eerste Wereldoorlog bleven deze coöperatieve bouwfondsen een belangrijke rol spelen in Verenigd Koninkrijk. Na de oorlog kozen gemeentelijke organisaties er veelvuldig voor om zelfstandig woningen te realiseren. Vanaf die periode ging het bergafwaarts met de coöperatieve bouwfondsen doordat zowel bewoners als beleggers, die vanuit hun eigen optimalisatie, druk zetten op de verkoop van woningen.

In 2007 bedroeg de sociale huur gemiddeld 56% van de gemiddelde markthuur. Sociale huren zijn afhankelijk van de waarde van het pand en de gemiddelde inkomens in de regio. Huurders die aan bepaalde voorwaarden voldoen kunnen subsidie krijgen¹⁸⁷. Sinds 1977 zijn gemeentes in het Verenigd Koninkrijk in principe verplicht om huisvesting te bieden aan personen in woningnood wanneer zij voldoen aan een aantal objectieve criteria en behoren tot targetgroepen die prioriteit verdienen, zoals daklozen¹⁸⁸.

Tegenwoordig omvat de sociale huisvestingssector in het Verenigd Koninkrijk ongeveer 17,5% van de totale voorraad. In Schotland is dit 24%, in Noord-Ierland 17% en in Wales 16%. De sociale huisvesting in Verenigd Koninkrijk voorziet in huurwoningen, betaalbare koopwoningen en woningen met gedeelde eigendomsverhoudingen. Door de afname van nieuwbouwproductie door de lokale autoriteiten en de overdracht van een groot aantal gemeentewoningen naar woningcorporaties, in combinatie met de verkoop van gemeentelijke huurwoningen aan huurders, wordt de sociale huisvesting op dit moment met name georganiseerd door non-profit organisaties. Zij beheren 54% van de sociale huurwoningen¹⁸⁹. Ook in Schotland en Wales is het publieke eigendom van huizen verminderd hoewel in Schotland dat woningaanbod nog steeds groter is dan het aanbod van non-profit organisaties. In Wales is het aanbod evenredig verdeeld tussen de lokale autoriteiten en geregistreerde sociale huisvesters. In Noord-Ierland was er geen sprake van een massale overgang van publieke lokaal beheerde huizen naar woningcorporaties. Veel lokale autoriteiten droegen hun woningvoorraad over aan de «Northern Ireland Housing Executive». Deze strategische huisvestingautoriteit beheert op dit moment twee derde van de sociale huisvestingvoorraad in Noord-Ierland¹⁹⁰.

De realisatie van nieuwe woningen wordt gefinancierd vanuit 3 bronnen; uit eigen reserves van de corporaties, uit overheidssubsidie, gecoördineerd door de regionale overheden, en uit private financiering. Tot 2007 werden nieuwe woningen ook wel gefinancierd door het aanbieden van de mogelijkheid om tegen lage kosten huiseigenaar te worden. De crisis op de woningmarkt heeft er voor gezorgd dat dit geen groot succes is geworden. Sociale huisvesters profiteren van een gereduceerd tarief op

¹⁸⁷ CEODHAS Housing Europe, «United Kingdom».

¹⁸⁸ CEODHAS Housing Europe, «United Kingdom».

¹⁸⁹ CEODHAS Housing Europe, «United Kingdom».

¹⁹⁰ CEODHAS Housing Europe, «United Kingdom».

land en ontwikkelingsbijdragen onder de bepaling «sectie 106» welke stelt dat in alle grote ontwikkelingsplannen ruimte is voor een deel betaalbare huisvesting¹⁹¹.

De afgelopen jaren loopt het Verenigd Koninkrijk tegen grote uitdagingen aan op het vlak van huisvesting. De vraag naar sociale huurwoningen is groter dan de voorraad. Tevens is er een grote kapitaalinvestering nodig voor de renovatie van gemeentelijk woningbezit na jaren van verwaarlozing, door teruglopende overheidssubsidies. Tot slot is er een hoog en nog altijd groeiende hoeveelheid daklozen die tijdelijk moeten worden opgevangen in sociale huurwoningen. De overheid is voornemens om in 2016 3 miljoen nieuwe woningen gebouwd te hebben en alle verwaarloosde woningen terug te krijgen op een gepast niveau. Om dit voor elkaar te krijgen wordt een groot deel van de huizen overgezet naar de non-profit woningcorporaties.¹⁹² De overheid is woningcorporaties in het Verenigd Koninkrijk in toenemende mate gaan zien als de primaire uitvoerders van huisvestingsbeleid (hoewel zij nog steeds een meerderheid van het sociale woningbestand in het beheer hebben).

Op basis van alle inspanningen heeft de sociale huisvestingssector belangrijke veranderingen ondergaan in de afgelopen jaren. Het toezicht wordt door een comité van de Homes and Communities Agency (HCA) uitgevoerd. Hiermee hoopt men problemen te vermijden welke vroeger voorkwamen toen investeringen en beleid beide tot verantwoordelijkheid van de coöperaties behoorde. In de nieuwe situatie zal de wetgeving en het beleid meer gericht zijn op vraagstukken over bestuur en levensvatbaarheid. Bescherming van de consument blijft een onderwerp van beleid maar dit zal een minder groot aandachtspunt worden. In nieuwe wetgeving is het mogelijk huurcontracten voor bepaalde tijd te verstrekken (minimaal 5 jaar en 2 jaar in speciale omstandigheden)¹⁹³. Dit vergroot de dynamiek in de sociale voorraad.

Op sociaal maatschappelijk vlak zien we een toenemende samenwerking tussen woningcorporaties met lokale organisaties om gezamenlijk achterstandswijken en huisvestingsproblemen aan te pakken. In 2003 werd er een campagne gelanceerd waarin corporaties zich nadrukkelijk profileerden als organisaties die «werken aan wijken». Zo zien we dat er corporaties zijn die vergaande samenwerkingsverbanden zijn aangegaan met zorgverleners. Touchstone en PrimeFocus zijn bijvoorbeeld organisaties die betrokken zijn bij het leveren van woon- en zorgdiensten. Een voorbeeld van deze samenwerking zijn de dorpen die ze hebben gerealiseerd voor ouderen met een toenemende zorgbehoefte. In deze dorpen zijn rond de 3.200 woningen gerealiseerd voor ouderen met functiebeperkingen en worden woningen met zorg geleverd aan personen met leer- en gezondheidsproblemen. Een ander voorbeeld van een corporatie die brede dienstverlenende activiteiten voor de wijk onderneemt is de Westgate foundation. Vanuit een wijkcentrum leveren zij diensten aan de omgeving als tafeltje-dek-je, cursussen en een fitness club. De coöperatie Gallions deelt een gebouw met het wijkcentrum, de politie en de organisatie van een groot buurtpreventieprogramma. Zowel Prime Focus als Touchstone zetten bewakers in de gebieden waar zij huizen hebben¹⁹⁴.

¹⁹¹ CEODHAS Housing Europe, «United Kingdom».

¹⁹² ICA Housing, «Co-operative housing in United Kingdom».

¹⁹³ CEODHAS Housing Europe, «United Kingdom».

¹⁹⁴ Brandsen, T., Frarnell, R. & Cardoso Ribeiro, T. (2006).

Door deze brede taakopvatting wordt een start gemaakt met de sociaal maatschappelijke opgaven.

Denemarken

De sociale huursector in Denemarken beslaat circa 20% van de totale woningvoorraad. De woningen worden verhuurd en beheerd door woningcorporaties. Er zijn ongeveer 700 corporaties in Denemarken en samen bezitten ze bijna 600.000 woningen. De corporaties zijn gebonden aan Rijksbeleid, maar formeel in handen van leden van de corporatie zelf¹⁹⁵. De overheidsregulering is groot, mede doordat corporaties voor een deel afhankelijk zijn van overheidssubsidies (nationaal en lokaal) voor nieuwbouwwontwikkeling en uitstaande leningen.¹⁹⁶ Een specifiek kenmerk van de Deense sociale huisvesting is het principe van «huurders democratie», een manier voor het organiseren van een woonwijk gebaseerd op de centrale rol van huurders. Een groep woningen wordt bestuurd door een (gekozen) huurdervertegenwoordiging die beslissen over de dagelijkse gang van zaken, ondersteund door de corporatie die de woningen in bezit heeft. Ook het bestuur van de woningcorporaties is gekozen door de huurders¹⁹⁷.

Sociale huurwoningen zijn in Denemarken voor iedereen toegankelijk vanaf de leeftijd van 15 jaar en toewijzing vindt plaats op basis van wachttijd en huishoudensgrootte. Hoewel er geen inkomensgrenzen worden gehanteerd, bestaat de mogelijkheid om urgentie te verlenen aan specifieke doelgroepen. De lokale overheid heeft het recht om minimaal 25% van de vrijkomende woningen toe te wijzen (afhankelijk van de afspraken tussen de lokale overheid en de woningcorporatie kan dit oplopen tot 100%)¹⁹⁸. Specifieke doelgroepen zijn bijvoorbeeld daklozen, vluchtelingen of studenten maar ook gescheiden personen of mensen die moesten verhuizen wegens werk. In sommige achtergebleven gebieden wordt er gekozen om prioriteit te verlenen aan personen met een baan of bijvoorbeeld studenten om zo de regio te versterken¹⁹⁹.

De huurprijzen zijn gebaseerd op de historische kostprijzen. De huurprijs wordt niet verlaagd naarmate de lening op een woning afneemt. Het deel dat overblijft na aftrek van de kosten wordt gestort in het, in 1966 opgerichte, National Building Fund. Corporaties kunnen vervolgens aanspraak maken op dit Revolverende Fonds voor onderhoudsuitgaven en nieuwbouwwontwikkelingen. Daarnaast zijn huursubsidies (vanuit de gemeente) beschikbaar om mensen te ondersteunen in het opbrengen van de huur²⁰⁰.

Sinds de liberale regering die in 2001 aantrad zijn er kleine veranderingen in het stelsel zichtbaar. Zo zien we een toenemende focus op de verkoop van huurwoningen aan huurders, naar Engels en Nederlands voorbeeld in de jaren '80 en '90. Een reden hiervoor was de verwachte toename van diversiteit in de wijken. Zowel woningcorporaties, als lokale autoriteiten zagen niks in het plan en het project kwam daarmee niet verder dan de pilot fase. De pilot ontlokte echter wel een discussie over de financiële en bestuurlijke toekomst van de woningsector. Drie mogelijke opties werden gepresenteerd in een nationaal plan: een sociale huisvestingssector

¹⁹⁵ CECODHAS Housing Europe, «Denmark».

¹⁹⁶ Kristensen, K. (2007).

¹⁹⁷ Kristensen, K. (2007).

¹⁹⁸ Laino E. & Pittini A. (2011).

¹⁹⁹ Laino E. & Pittini A. (2011).

²⁰⁰ Laino E. & Pittini A. (2011)

beheerst door regels en voorschriften vanuit de overheid; geliberaliseerde sociale woningorganisaties beheerst door de marktwerking; en een doel-en-overeenkomst gestuurde sociale huisvestingssector waarin de lokale overheden de doelstellingen en kaders bepalen in overleg met de sociale woningbouwverenigingen. De laatste optie bepaald de huidige koers.²⁰¹ Hiermee maakt Denemarken een vergelijkbare ontwikkeling door als Nederland circa 20 jaar geleden.

In Denemarken zien we dat de overheid veel sturingsmogelijkheden heeft. Hierdoor heeft ze sterk kunnen sturen op kwaliteit van woningen en woonomgeving en de mate van bewonersparticipatie. Nadelen die vanuit de literatuur naar voren komen zijn gelegen in de kostbaarheid van de sector (mate van overheidssubsidie), het afglijden van de sociale status van de sector en de oververtegenwoordiging van jaren '60 en '70 bezit en de sociale en fysieke opgave die daar nu ligt. Dit resulteert erin dat de Deense overheid nadenkt over de toekomst van de sector en mogelijke te bewandelen paden waaronder privatisering, behoud van de sterke regulering of een tussenvorm waarin corporaties verder van de overheid worden geplaatst op basis van overleg en samenwerking. Een interessant aspect om nader te onderzoeken is het gebruik van een Revolverend Fonds.

Zweden

Zweden kent niet het concept van een sociale sector zoals andere Europese landen dat kennen. De letterlijke betekenis voor het Zweedse woord voor de publieke huisvestingssector is «ten behoeve van iedereen». De activiteiten van de overheid op dit vlak zijn gericht op het aanbieden van kwalitatief goede huurwoningen tegen een acceptabele prijs. De overheid heeft hierin een zeer prominente rol. De publieke huursector heeft een aandeel van circa 20% in de totale woningmarkt in Zweden en bestaat uit ongeveer 840.000 woningen²⁰². Van alle huurwoningen is ongeveer 55% aan te merken als sociale huurwoning.

De Zweedse centrale overheid heeft in belangrijke mate verantwoordelijkheden gedelegeerd aan de lokale overheden, zeker na 1990.²⁰³ Lokale overheden zijn onder andere verantwoordelijk voor een voldoende aanbod van sociale huurwoningen. Lokale overheden hebben dit in grote mate georganiseerd via gemeentelijke woningbedrijven. Gemeentelijke woningbedrijven kennen we nog uit het Nederland van de jaren '70 en '80 en zijn ondernemingen waar een of meerdere lokale overheden een bepalend meerderheidsbelang hebben. Dit betekent dat een gemeentelijk woningbedrijf een direct onderdeel is van de lokale overheid en in die hoedanigheid onder dezelfde wetgeving valt²⁰⁴. Dit beperkt de organisaties in hun ondernemingsmogelijkheden.

De huurprijzen van publieke huurwoningen zijn gebaseerd op de norm voor huurwoningen in de private sector en het huurplafond is gebaseerd op het primaire kostenprincipe. De huur mag dan niet hoger zijn dan een redelijke opslag bovenop de financieringskosten voor de gemeente. De huurverhoging komt tot stand in overleg tussen de gemeentelijke

²⁰¹ Kristensen, K. (2007)

²⁰² Laino E. & Pittini A. (2011)

²⁰³ Zie Andersson R. (2014) Hoofdstuk 15 Understanding variation in the size of the public housing sector across Swedish municipalities: the role of politics. In Chen J., Stephens M Man JY (eds) The future of public housing: ongoing trends in the east and the west. Springer Beijing.

²⁰⁴ Dekker, E. & Molenaar, G. (2010)

woningbedrijven en de bewonersorganisaties.²⁰⁵ Wanneer beide partijen er niet uitkomen, zal een uitspraak gedaan worden voor een eerlijke huurprijs gebaseerd op locatie, grootte, onderhoudsstatus door de rechtbank.

Vanuit de onderliggende gedachte om stigmatisering en sociale segregatie zoveel mogelijk te voorkomen kan iedereen aanspraak maken op een woning. Huurwoningen mogen niet exclusief aan een bepaalde doelgroep toegewezen worden maar van het gemeentelijk woningbedrijf wordt wel verwacht dat zij zorg dragen voor de huisvesting van kwetsbare doelgroepen²⁰⁶. Hierdoor zien we toch duidelijk herkenbare kenmerken van de gemiddelde sociale huurwoning bewoner.

De breedte van de taakopvatting van de gemeentelijke woningbedrijven hangt af van de lokale context en de ideeën van de lokale overheid. Naast het aanbieden van betaalbare huisvesting zijn er corporaties die sociaal maatschappelijke activiteiten ontwikkelen. Daarnaast komt het op kleine schaal voor dat gemeentelijke woningbedrijven zich bezighouden met de ontwikkeling van maatschappelijke voorzieningen zoals een school, winkelcentrum of kinderopvang²⁰⁷. Dit legt echter een grote druk op de gemeentelijke begrotingen.

De laatste decennia maakte de publieke woningsector in Zweden een aantal ontwikkelingen door. Een uitdaging was het voldoen aan de vraag naar sociale huisvesting in groeikernen. Daarbij kwam een groeiende noodzaak bij om woningen uit de jaren '60 en '70 te renoveren en energiezuiniger te maken. Tevens moest er in toenemende mate rekening gehouden worden met personen met een beperking²⁰⁸. Door de hier opvolgende decentralisaties zijn gemeentelijke autoriteiten volledig verantwoordelijk voor de sector en kunnen tijdens verkiezing afgerekend worden op prestaties. Bestuurders van woonbedrijven staan als gevolg onder streng toezicht. De strenge controle heeft er, met een professionaliseringsslag van de lokale overheid, voor gezorgd dat de sector redelijk goed op orde is²⁰⁹.

Uit oogpunt van kostenefficiëntie is een trend zichtbaar naar minder sturing en regulering. Woningbedrijven wensen hun financiële stromen te maximaliseren. Op basis van de toenemende speelruimte zien we dat de woonbedrijven personen en huishoudens proberen te weren als die als riskant aan te merken zijn. Steeds vaker gelden er minimum inkomensgrenzen om te waarborgen dat bewoners de huur kunnen betalen. De uitsluiting van bepaalde groepen van de woningsector resulteert in het ontstaan van de «tweede huizen markt». De markt omvat rond de 12.700 woningen door het land en zij worden door de sociale diensten gehuurd van de woningcorporaties en weer doorverhuurd aan als riskant aangemerkte huishoudens. De sociale diensten staan garant voor de huur, onderhoud en het correcte gedrag van huurders en verkleinen hiermee de financiële risico's van de woonbedrijven. Laat het gedrag van huurders te wensen over dan kunnen zij op zeer korte termijn uitgezet worden²¹⁰.

²⁰⁵ Dekker, E. & Molenaar, G. (2010)

²⁰⁶ Dekker, E. & Molenaar, G. (2010);

²⁰⁷ Dekker, E. & Molenaar, G. (2010);

²⁰⁸ Laino E. & Pittini A. (2011);

²⁰⁹ Dekker, E. & Molenaar, G. (2010);

²¹⁰ Fitzpatrick, S. & Pawson, H. (2011);

In januari 2011 werd er een nieuwe wet aangenomen op het gebied van publieke gemeentelijke huisvesting. De wet schrijft voor dat publieke huisvestingsorganisaties moeten werken volgens het commerciële beginsel wat inhoudt dat er geen bijzondere financiële voordelen meer gelden en dat zij zichzelf moeten kunnen bedruipen met hetzelfde rendement als private woningbouw organisaties. De publieke huisvesters zullen dus niet meer moeten opereren vanuit een non-profit basis maar zij zullen moeten werken met correcte prijzen en een zekere winstmarge. Tevens moeten huurders de mogelijkheid hebben een bepaalde mate van invloed uit te oefenen²¹¹. Ook in Zweden zien we in deze een beweging die ze dichter naar de Nederlandse situatie brengt. In Zweden kiezen ze er vooralsnog voor om de woonbedrijven niet te privatiseren. Het zal interessant zijn om te bezien in hoeverre ze er in slagen om de gewenste efficiency voordelen te behalen vanuit de huidige eigendomsverhoudingen.

Finland

Het overheidsbeleid in Finland kenmerkt zich door een groot streven naar gelijke kansen voor iedereen. Op het gebied van huisvesting is de doelstelling: «het bevorderen van eenieder zijn of haar recht op een woning en het ondersteunen van eenieder zijn of haar inspanningen om zelf in huisvesting te voorzien». Deze doelstelling is opgenomen in de Finse grondwet en wordt geïnterpreteerd als het streven van de staat mensen gelijke kansen op goede huisvesting te bieden. Sociale huisvesting is hiermee erg belangrijk in Finland.

In Finland omvat de sociale huisvestingsector ongeveer 16% van het totale woningaanbod. Sinds de meest recente eeuwwisseling is dit percentage ongeveer gelijk gebleven. De lokale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de facilitering van de huisvesting en het aanbieden van huisvesting aan kwetsbare groepen. Ongeveer 60% van alle gesubsidieerde huurwoningen is in het bezit van gemeentes en wordt gemanaged door gemeentelijke woonbedrijven. In de jaren '70 en '80 waren ook verzekeringsmaatschappijen en industriële bedrijven ook aanwezig op de woningmarkt maar zij hebben ondertussen het grootste deel van hun voorraad verkocht.

In de jaren na de oorlog werd de sociale woningbouw in Finland gefinancierd door speciale financieringsinstituten maar de rol van deze instellingen veranderde met de jaren van het verstrekken van risicovolle leningen naar het alleen verstrekken van geborgde leningen. Tegenwoordig verstrekken verschillende banken en speciale financieringsinstituten leningen waarvoor het «Huisvesting Financiering en Ontwikkelings Centrum (ARA) garant staat en de rente subsidieert. Sinds 2003 verkrijgt ARA zijn fondsen volledig vanuit aflossing (revolverend fonds)²¹².

De ARA draagt de verantwoordelijkheid voor het implementeren voor het Finse huisvestingsbeleid. De ARA maakt onderdeel uit van de administratieve tak van het Ministerie van Ruimtelijke Ordening. De ARA verstrekt subsidies en garanties op het gebied van huisvesting en constructie. Daarnaast vervult ze een controlerende taak en houdt ze supervisie op de woningvoorraad. De ARA heeft een brede taakopvatting. Ze is ook betrokken bij projecten op het vlak van kennisontwikkeling en expertise op

²¹¹ Laino E. & Pittini A. (2011).

²¹² CECODHAS Housing Europe, «Finland».

gebied van de woningmarkt. Als zodanig levert ze ook informatiediensten aan de industrie²¹³.

ARA is initiator van verschillende projecten op het vlak van huisvesting. Zo hebben zij een designwedstrijd uitgeschreven welke architectuur studenten uit Finland en vanuit de rest van de wereld uitnodigde om de toekomst van Finland en van de Finse sociale huisvestingssector in 2049 weer te geven. Deelnemers moesten in kaart brengen welke veranderingen de Finse maatschappij ondergaan zou hebben en wat de impact zou zijn op de sector. Plannen waren zeer divers en meer of minder realistisch. De beste inzendingen waren sterk geïnspireerd door technologische ontwikkelingen en de mogelijkheden op het energie vlak²¹⁴.

Een ander initiatief van de ARA is het PAAVO programma. Dit programma is er op gericht langdurige dakloosheid terug te dringen. De doelstelling is om in 2015 langdurige dakloosheid te hebben geëlimineerd. Naast coördinatie van dit programma monitort ARA ook de ontwikkelingen in dakloosheid door jaarlijks gegevens op te halen bij gemeenten. Onder PAAVO worden woningen geproduceerd die huisvesting combineren met sociale- en gezondheidsservices. Er zijn drie soorten woningen beschikbaar voor daklozen: begeleid wonen, 24/7 begeleid wonen en beschermd wonen. De eerste twee vormen zijn bedoeld als tijdelijke huisvesting, het doel is op termijn door te stromen naar reguliere huisvesting. Beschermd wonen is een lange termijn oplossing en probeert de zelfstandigheid van bewoners zoveel mogelijk te behouden²¹⁵.

Een ander recent voorbeeld van een ARA initiatief is het ontwikkelingsprogramma voor woonwijken. Het ontwikkelingsprogramma voor de periode 2013–2015 heeft zich ten doel gesteld segregatie in woonwijken tegen te gaan en de vitaliteit te versterken. De grootste steden van Finland, enkele universiteiten en onderzoeksinstituten werken mee aan het programma. ARA is verantwoordelijk voor de coördinatie van het programma. De focus van het programma ligt op het betrekken van bewoners bij de ontwikkeling van de wijk om hun plannen, wensen en gedachten mee te nemen in de werkplannen. Een belangrijk aandachtspunt in het ontwikkelingsprogramma is het versterken van de groei en sociale integriteit van jongeren.

Een initiatief dat momenteel wordt uitgerold betreft «co housing». Er kunnen verschillende soorten co-housing onderscheiden worden. Er zijn groepen die als doelstelling hebben samen een gebouw te realiseren, er zijn groepen die het dagelijks leven met elkaar willen delen en er zijn groepen die een gemeenschappelijk ideaal willen uitdragen. Het bekendste co-housing voorbeeld in Finland is Casa Malta in Helsinki welke tot de tweede categorie behoort. Het blok van flats is privé gefinancierd en er wonen ongeveer 60 families. Zij delen het dagelijks leven en de bijbehorende klusjes. Het project is uniek omdat het een autonome groep mensen betreft die hun activa en middelen gecombineerd hebben voor een gezamenlijke inspanning. De hele werking is gebaseerd op de wil en samenhang van de groep²¹⁶. In dit opzicht passen de Finse ontwikke-

²¹³ ARA, «ARA implements Finland's housing policy».

²¹⁴ ARA, «ARA-home 2049 Housing design competition».

²¹⁵ ARA, «Programme to eliminate long-term homelessness in Finland during the period 2012–2015».

²¹⁶ Korpela, S. (2012).

lingen sterk bij de Nederlandse ambities die evenzo particulier opdrachtgeverschap en private financiering willen versterken.

6 Reflectie, conclusies en aanbevelingen

In vergelijking met andere landen scoort Nederland zeker niet slecht op een aantal kernindicatoren. Het is tevens volstrekt duidelijk dat geen enkel land de «silver bullet» van de sociale huisvesting heeft. Omdat veel institutionele arrangementen kenmerken hebben van preferenties en padafhankelijkheid, moeten we daarom terughoudend zijn met het trekken van al te drastische lessen uit het buitenland («Let's go Finnish»). Juist omdat er voor een «complete overhaul» van het stelsel geen aanwijzingen zijn, moeten buitenlandse ervaringen altijd nadrukkelijk vertaald worden binnen de Nederlandse context.

Nederland heeft via de woningcorporaties in ieder geval – anders dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk – effectief weten te verhinderen dat situaties ontstaan in de huisvesting die moeilijk terugdraaibaar zijn zoals de langdurige verloedering van hele wijken of gebieden. Ook in Nederland zijn er wijken van lagere algehele kwaliteit. Deze staan echter in geen relatie tot het gebrek aan kwaliteit in eerder genoemde landen. De maatschappelijke baten van dit aspect van de Nederlandse aanpak zijn niet becijferd (en is ook heel moeilijk te doen), maar zijn ongetwijfeld groot.

Niet voor niets concludeert Ray Forrest in een reflectief hoofdstuk van een recent boek over sociale huisvesting in de wereld dat: «*Younger and lower income households have found themselves squeezed between a shrinking public sector and unaffordable home ownership market.*»²¹⁷ Maar vervolgens komt Forrest niet veel verder dan te constateren dat in dat licht bezien er een rol voor sociale huivering zal blijven bestaan. Ook daar geen *silver bullet* dus.

De buitenlandse ervaringen leren ons daarom dat we de baby niet met het badwater moeten weggooien. Dat wil evenwel niet zeggen dat het buitenland geen bruikbare lessen biedt. Ook als we rekening houden met culturele aspecten en padafhankelijkheid kunnen successen uit landen op deelgebieden soms nieuwe en verfrissende inzichten bieden.

Ieder land heeft op zijn eigen wijze invulling gegeven aan de wens om woonruimte te bieden aan mensen met een beperkt inkomen. We zien dat landen keuzes hebben gemaakt met betrekking tot de mate van overheidsbetrokkenheid. Een grotere overheidsbetrokkenheid heeft als voordeel dat de overheid een grote invloed heeft op kwaliteit en dat er tevens directe invloed is op de leefbaarheid en de kwaliteit van de woonomgeving. Deze betrokkenheid is echter kostbaar en niet altijd effectief. In de context van geluiden in Nederland om corporaties dichter tegen het ministerie aan te laten schurken, laat Frankrijk zien dat dit niet altijd gewenste effecten hoeft te hebben.

Andere landen hebben gekozen voor een grotere rol voor de markt met de overheid meer op afstand. Deze landen hebben een veel lagere druk op de overheidsbegroting met betrekking tot sociale huisvesting. We constateren wel dat het moeilijk blijft om de markt te bewegen om breder te

²¹⁷ Zie Ray Forrest (2014) Hoofdstuk 17 Reflections. In Chen J., Stephens M Man JY (eds) The future of public housing: ongoing trends in the east and the west. Springer Beijing.

investeren dat in woonruimte alleen. Dit betekent grotere afstemmingsbehoefte en een continue discussie over taken en bevoegdheden. Evenzo resulteert dit in een grotere eenvormigheid van de voorraad.

In alle landen is in meer of mindere mate discussie over de rol van de overheid in sociale huisvesting. De vraag of er meer of minder overheidsbetrokkenheid nodig is, wordt ten aanzien van de diverse doelstellingen van de sector verschillend beantwoord. In de zoektocht die landen doormaken zien we initiatieven en regelingen die interessant kunnen zijn voor de Nederlandse situatie.

Juist omdat het takenpakket van corporaties potentieel zeer breed is, kan met het trekken van lessen niet zomaar volstaan worden met het importeren van een maatregel of systeemonderdeel dat succesvol lijkt. Ook is het bepaald niet gemakkelijk gebleken om «succes» adequaat te meten. In plaats van brede beschouwingen over wat er zoal in het buitenland aan de hand is, volstaan we in deze slotparagraaf daarom met het trekken van die lessen die naar onze mening het systeem in Nederland werkelijk kunnen versterken, met andere woorden waarbij al rekening is gehouden met aspecten van padafhankelijkheid en cultuur. Let wel, dit betekent niet dat we rekening houden met politieke haalbaarheid of draagvlak, maar wel of buitenlandse maatregelen of instituties in alle redelijkheid in Nederland zouden kunnen aanslaan.

In dat opzicht wijken we ook wat af van onze oorspronkelijke onderzoeksaanpak, waarin de gedachte was om veel landen globaal te scannen en vervolgens op een beperkt aantal landen in meer detail in te zoomen. Weliswaar hebben we deze onderzoeksstrategie aangehouden, maar het bleek nuttiger op een relatief groot aantal landen in te zoomen (zes) en daaruit specifiek voor Nederland relevante lessen te trekken. In wat volgt, zullen we ons dan ook beperken tot deze lessen.

Resultaatafspraken: Duitsland

In Duitsland is een zeer groot deel van de huurvoorraad in handen van particuliere beleggers. Deze huurwoningen zijn voor iedereen toegankelijk. Mensen met een laag inkomen kunnen subsidie ontvangen. De huren zijn daarom in essentie marktconform. Uit voorbeelden blijkt dat deze particuliere organisaties in staat zijn om op effectieve en efficiënte wijze invulling te geven aan beheer en onderhoud. Daarnaast ontstaat er een grotere mix tussen verschillende doelgroepen en gaat er veel aandacht uit naar de kwaliteit van de woningen en duurzaamheid. Uit de voorbeelden blijkt echter ook dat de aandacht voor de huurder en de leefbaarheid achterblijft bij de Nederlandse situatie. De aandacht voor efficiëntie gaat ten koste van de aandacht voor de meer sociale kant. Niettemin blijkt dat een deel van de sociale taken goed te gieten zijn in concrete prestatieafspraken. In de context van een te vrijblijvend beleid in ons land, kunnen deze lessen gezien worden als aanmoediging tot aanscherping en nieuwe zakelijkheid in de verhouding tussen ministerie en woningcorporatie, waarbij we niet in de Duitse val moeten trappen dat alles contracteerbaar is.

Burgerparticipatie en zorg: Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië wordt gewerkt met een mix aan subsidies en eigen vermogen van de sector. In de jaren negentig hebben overheden en corporatiesector de handen ineen geslagen om de urgente problematiek in stedelijke gebieden het hoofd te bieden. Dit was vooral ook nodig doordat teruglopende subsidies vanuit de overheid samen gingen met

een groeiende opgave. Hoewel de problematiek in veel gevallen nog steeds nijpend is, zien we dat er in toenemende mate aandacht is voor de specifieke vraag van burgers die hierbij meer en meer ruimte krijgen om invloed uit te oefenen op hun eigen woonomgeving. Daarbij zien we dat er specifieke *communities* ontstaan waarin meer aandacht geven wordt aan specifieke doelgroepen. We kennen in Nederland corporaties die specifiek gericht zijn op ouderen, studenten of zorgwoningen. We zien in Nederland een terughoudendheid om dit breder op te pakken. Kunnen corporaties in Nederland ook verdergaande samenwerkingsverbanden aangaan met andere maatschappelijke dienstverleners? Waarom niet. Touchstone, de Westgate foundation en PrimeFocus zijn in het VK organisaties die woon- en zorgdiensten combineren waarbij bewoners een relatief grote eigen inbreng hebben. De decentralisatie van zorgtaken in Nederland kan als katalysator werken. Door burgerparticipatie kan draagvlak voor beslissingen vergroot worden en is er een grotere prikkel de leefbaarheid van wijken te organiseren.

Revolverende fondsen: Denemarken

In Denemarken zien we dat huurders eveneens een grote rol kunnen krijgen bij besluiten omtrent hun eigen complex. We zien ook dat de grote rol van de overheid een grote druk legt op de begroting. In Denemarken kijkt men naar mogelijkheden om andere partijen te betrekken bij de sociale huisvesting. Interessant hierbij is dat er een revolverend fonds is ingericht van waaruit grote investeringen gedaan kunnen worden. De waarde van dit fonds is gebaseerd op de waarde van de woningen in relatie tot de leensom. De gedachte aan een dergelijk fonds past bij de Nederlandse gedachte omtrent solidariteit in de sector die het mogelijk zou moeten maken om in krimpgebieden of gebieden met grote sociale problematiek te kunnen blijven investeren. In Nederland is al ervaring opgedaan (bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid) met revolverende fondsen. Het voordeel van dergelijke fondsen is dat het sociale doelen combineert met financiële zakelijkheid en dat diverse stakeholders op natuurlijke wijze kunnen participeren.

Meer invloed lokale overheid niet altijd feest: Zweden

Zweden heeft in grote lijnen eenzelfde beweging doorgemaakt als Nederland. Er is veel geïnvesteerd in de sector. In de jaren negentig is ook in Zweden een einde gemaakt aan rijksoverheidssubsidies. Waar we in Nederland gekozen hebben voor zelfstandige organisaties heeft Zweden vastgehouden aan gemeentelijke woonbedrijven. We zien een vergelijkbare kwaliteit van woningen en woonomgeving. We zien zelfs een vergelijkbare druk op de sector om efficiënt en marktgeoriënteerd te werken. We zien ook vergelijkbare uitkomsten en problemen. Het voordeel is dat gemeenten zelf keuzes kunnen maken met betrekking tot kwaliteit van woningen en leefomgeving. Het nadeel is dat met toenemende druk op gemeentelijke begrotingen de sociale huursector een grote plaats inneemt en hiermee sterk onder druk komt te staan. Daarnaast vermijden gemeentelijke woningbedrijven het liefst kwetsbare doelgroepen, waardoor er onderverhuur plaatsvindt aan die doelgroepen. Deze huurders hebben weinig rechten. Zweden heeft recentelijk dan ook ondervonden dat verwaarlozing in de arme buurten tot opstanden kunnen leiden met de rellen in Husby uit 2013.²¹⁸

²¹⁸ Die rellen liggen niet exclusief aan huisvestingbeleid uiteraard, maar het draagt daar wel aan bij. <http://www.presseurop.eu/nl/content/article/3803181-het-multiculturele-drama-van-husby>

Lean and mean: Finland

Op het continuüm tussen markt en overheid zien we dat Finland zich sterk aan de overheidszijde bevindt. De sociale huursector is ruim opgezet en wordt aangestuurd vanuit de centrale overheid. De sector is fors kleiner dan in Nederland, maar de kwaliteit is goed en er is tevens de nodige aandacht voor leefbaarheid. Hierbij lijkt de druk op overheidsbegrotingen in mindere mate problematisch dan in andere landen. Dit maakt dat de overheid zich nadrukkelijk kan richten op innovatieve ontwikkelingsprogramma's. De les van Finland dat een kleinere sector niet ten koste hoeft te gaan van maatschappelijke doelen. Dit is relevant want er is de nodige angst in Nederland dat zulks wel het geval zou zijn.

Tot slot

Wat hebben we van het buitenland geleerd? Het Nederlands stelsel kan versterkt worden door verschillende elementen uit verschillende landen op te nemen met behoud van het eigen karakter. Britse burgerparticipatie, Deense revolverende fondsen, een Finse slankheid en Duitse prestatieafspraken, het kan allemaal in Nederland. Het behoudt het stelsel, is inpasbaar in onze cultuur, maar verbetert deze op cruciale onderdelen.

Literatuurlijst

Aedes-Magazine 13–14/2011. and outcomes.

ARA, «ARA implements Finland's housing policy». Beschikbaar via: [http://www.ara.fi/en-US/About_ARA/ARA_implements_Finlands_housing_policy\(843\)](http://www.ara.fi/en-US/About_ARA/ARA_implements_Finlands_housing_policy(843))

ARA, «ARA-home 2049 Housing design competition». Beschikbaar via: [http://www.ara.fi/en-US/Programmes_and_projects/ARAhome_2049/ARAhome_2049_Housing_design_competition\(9911\)](http://www.ara.fi/en-US/Programmes_and_projects/ARAhome_2049/ARAhome_2049_Housing_design_competition(9911))

ARA, «Development programme for residential areas». Beschikbaar via: [http://www.ara.fi/en-US/Programmes_and_projects/Development_programme_for_residential_areas/Development_programme_for_residential_ar\(17358\)](http://www.ara.fi/en-US/Programmes_and_projects/Development_programme_for_residential_areas/Development_programme_for_residential_ar(17358))

ARA, «Programme to eliminate long-term homelessness in Finland during the period 2012–2015». Beschikbaar via: http://www.ara.fi/en-US/Programmes_and_projects/Programme_to_reduce_longterm_homelessness

Braga, M. & Palvarini, P. (2013). *Social Housing in the EU*. Brussels: IZA – Institute for the Study of Labor.

Brandsen, T., Farnell, R. & Cardoso Ribeiro, T. (2006). De diversificatie van woningcorporaties in Europa: profielen, portfolio's en strategieën. Tilburg: Stichting Futura

Brandsen, T., Farnell, R. & Cardoso Ribeiro, T. (2006). De diversificatie van woningcorporaties

CECODHAS Housing Europe, «Denmark», Beschikbaar via: <http://www.housingeurope.eu/publication/social-housing-country-profiles/social-housing-in/dk>

CECODHAS Housing Europe, «Finland», Beschikbaar via: <http://archive.housingeurope.eu/publication/social-housing-country-profiles/social-housing-in/fi>

CECODHAS, »Sweden» Beschikbaar via: <http://www.housingeurope.eu/publication/social-housing-country-profiles/social-housing-in/sweden>

CECODHAS Housing Europe, «United Kingdom», Beschikbaar via: <http://www.housingeurope.eu/publication/social-housing-country-profiles/social-housing-in/united-kingdom>

Chen J., Stephens M Man JY (eds) (2014) The future of public housing: ongoing trends in the east and the west. Springer Beijing.

Dekker, E. & Molenaar, G. (2010). *Governance in de sociale huursector. Landenstudies*. Rotterdam: Ecorys Nederland B.V.

Dekker, E. & Molenaar, G. (2010). *Governance in de sociale huursector. Landenstudies*. Rotterdam: Ecorys Nederland B.V. (Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken).

Eurostat, «Huisvestingsstatistieken». Beschikbaar via: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics/nl

Fitzpatrick, S. & Pawson, H. (2011). Security of tenure in social housing: an international review. Edinburgh: Heriott Watt University.

Fitzpatrick, S. & Pawson, H. (2011). Security of tenure in social housing: an international review. Heriott Watt University.

GdW (2006). Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen

GdW (2006). Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen
Hendriks, P. & Onderdenwijngaard, J. (2011). *Hoofdpijndossiers van Deutsche Annington*. Aedes-Magazine 13–14/2011.

Hendriks, P. & Onderdenwijngaard, J. (2011). *Hoofdpijndossiers van Deutsche Annington*

ICa Housing, «Co-operative housing in United Kingdom», Beschikbaar via: <http://www.chfcanada.coop/icahousing/pages/membersearch.asp?op=country&id=17>

In Europa: profielen, portfolio's en strategieën. Tilburg. Gepubliceerd door Stichting Futura (In opdracht van de Rex Groep)

Jong, R., de (2013). De balans verstoord. Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de parlementaire enquête woningcorporaties. Den Haag: Aedes.

Jong, R., de (2013). De balans verstoord. Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de parlementaire enquête woningcorporaties. Den Haag: Aedes (in opdracht van Aedes).

Kopela, S. (2012). Casa Malta: A Case Study of a Contemporary Co-Housing Project in Helsinki. *Built Environment* 38 (3).

Kraan, D.J.& Lever, C. (2006). *In Holland staat een huis. Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt*. Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Kraan, D.J.& Lever, C. (2006). *In Holland staat een huis. Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt*. Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Kristensen, H. (2007). *Housing in Denmark*. Copenhagen: Centre for Housing and Welfare, Realdania Research

Krokfors, K. (2012). «Co-Housing in the Making.» *Built Environment*, 38, no. 2: 309–314.

Laino, E. & Pettini, A. (2011). *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Brussels: CECODHAS Housing Europe's Observatory

Laino, E. & Pettini, A. (2011). *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Brussels: CECODHAS Housing Europe's Observatory

OTB (2010), *Housing statistics in the European Union*, Delft: TU Delft

OTB (2010), *Housing statistics in the European Union*, Delft: TU Delft

Scanlon, K. & Whitehead, C. (2008). *Social Housing in Europe II A review of policies and outcomes*. Londen: London School of Economics and Political Science

Scanlon, K. & Whitehead, C. (2008). *Social Housing in Europe II A review of policies*

Tähtinen, Timo (2003). *Financing Social Housing in Finland*. Ministry of the Environment.