

**Ministerie van VROM**

Verkennde studie  
“Bewegredenen  
woningcorporaties”  
deel 1 literatuur en hypothesen

KPMG Woningcorporaties  
Kees Tegel - Ger van den Berg - Ids Algera  
Dit rapport heeft 42 pagina's  
Rapport literatuurstudie definitief\_\_

## **Inhoudsopgave**

1	Inleiding	1
2	Corporatie als economische actor	2
2.1	Algemeen	2
2.2	Domeinen van beïnvloeding	3
2.3	Verbanden	4
2.4	Samenvattend en concluderend	8
3	Huidige toetsing voor corporaties	9
3.1	Toetsing als onderneming	9
3.2	Toetsing als maatschappelijke dienstverlener	10
3.3	Toetsing als marktpartij	12
3.4	Toetsing als belegger	12
4	Onderzoekskader	13
4.1	Assenkruis	13
4.2	Velden	14
5	Dilemma's en hypothesen	18

# 1 Inleiding

Welke doelen stellen corporaties zich en hoe wegen zij deze doelen in verschillende situaties tegen elkaar af? Deze vragen vormen de kern van het door het Ministerie van VROM geïnitieerd verkennende onderzoek, dat uiteindelijk ten doel heeft meer inzicht te verkrijgen in de beweegredenen die ten grondslag liggen aan het gedrag van corporaties en daarmee in de te verwachten veranderingen in dat gedrag bij gewijzigde omstandigheden.

Wat bepaalt wat corporaties precies doen, welke doelstellingen ze wél nastreven en welke niet? Sinds de bruteringszaken zijn corporaties als zelfstandige ondernemingen genoodzaakt om hun eigen financiële continuïteit te verzekeren. Daarnaast hebben zij maatschappelijke doelstellingen na te streven. Hoe ligt de verhouding tussen deze verschillende typen doelstellingen? Welke ‘vrije ruimte’ hebben corporaties in hun budget om aan maatschappelijke doelstellingen te besteden, welke maatschappelijke doelstellingen zijn dat dan en op grond van welke motieven worden deze doelstellingen dan gekozen?

In het eerste deel van het verkennende onderzoek richten wij ons op de vraag hoe corporaties zich in het economische krachtenveld positioneren. Dit gebeurt vanuit een theoretische benadering. Wat zou je van een corporatie als economische actor mogen verwachten. Hieruit vloeit een aantal hypothesen voort. Deze hypothesen zijn vervolgens getoetst bij individuele corporaties aan de hand van interviews met – in het algemeen - de besluitvormers c.q. de directeur-bestuurders. Tevens is met relevante partners als gemeenten en sectorinstituten gesproken over deze stellingen.

Dit deelrapport is de weergave van de theoretische analyse. In hoofdstuk 2 is er een korte beschouwing van de economische literatuur over corporaties. Vervolgens wordt daaruit een aantal aspecten naar voren gehaald waarbij de bijzondere positie van de corporaties in het economische spel wordt behandeld. Dit geheel leidt tot het opstellen van een onderzoekskader en hypothesen dat ten behoeve van het veldonderzoek zal worden gebruikt. Als bijlage bij dit deelrapport is achtergrondinformatie opgenomen die bij deze analyse is betrokken, alsmede een literatuurlijst van geraadpleegde documenten.

In een separaat deel 2 worden de uitkomsten van het veldonderzoek weergegeven. Hierin zijn samenvattend de kwantitatieve en kwalitatieve uitkomsten verwoord.

## 2 Corporatie als economische actor

### 2.1 Algemeen

Corporaties zijn geen gewone ondernemingen. Het zijn 'hybride' organisaties: zij hebben een publieke, maatschappelijke opdracht uit te voeren, waarbij zij in een marktomgeving op de meest efficiënte en effectieve wijze hun middelen moeten aanwenden om hun doelstellingen te realiseren, waaronder hun eigen (financiële) continuïteit. De corporatie als onderneming laat zich dan ook moeilijk vergelijken met een 'gewone' onderneming, die streeft naar winstmaximalisatie en waarop de basale economische principes van toepassing zijn.

De ideaaltypische markt voor de gewone commerciële onderneming is die van de volledige mededinging, waarbij er sprake is van zeer veel aanbieders en vragers en er geen enkele partij is die beschikt over marktmacht. Er is bovendien sprake van vrije toe- en uittreding van zowel aanbieders als vragers. In het spel van vraag en aanbod komen prijzen tot stand. De (volledige) concurrentie tussen aanbieders dwingt ondernemingen steeds op de meest efficiënte wijze te opereren; als ze dat niet doen, dan 'prijzen' ze zich uit de markt en zullen ze uiteindelijk verdwijnen.

De markt van de corporaties voldoet in meerdere opzichten niet aan deze kenmerken. Er is – met andere woorden – sprake van marktfalen, in de volgende opzichten:

- Er is sprake van behoorlijke marktmacht bij de aanbieders, de corporaties. De huurder zit in een zwakke positie. De huurder heeft weinig te kiezen. Huurders / bewoners kennen in zekere mate lokale gebondenheid. Corporaties hebben regionale toelating en zijn in veel plaatsen de enige aanbieder van huurwoningen of bieden samen met andere corporaties slecht beperkte keuze. "Stemmen met de voeten" is voor sociale huurders meestal niet mogelijk.
- Vrije toetreding van corporaties is niet aan de orde; er is goedkeuring nodig van de overheid. Dat leidt er in de praktijk toe, dat er nauwelijks nieuwe actoren in deze sociale huurmarkt toetreden. Het aantal corporaties is juist sterk verminderd, in het bijzonder door fusies. Het aantal corporaties is in de afgelopen tien jaar ongeveer gehalveerd.
- De woningvoorraad is duurzaam en past zich slechts langzaam aan verschuivingen aan: de nieuwbouw bedraagt meestal niet meer dan 1 tot 2%. De markt reageert niet snel. De aanbieders kunnen niet alert reageren op veranderende vraag. De vragers kunnen in veel gevallen geen alternatieve aanwending van hun middelen vinden; zij zijn en blijven aangewezen op sociale huurwoningen.
- Woningen zijn onroerende goederen: regionale fricties tussen vraag en aanbod kunnen niet worden opgeheven door te schuiven met de voorraad. Dit kan leiden tot langdurige onevenwichtigheden.

De economische principes die voor commerciële ondernemingen in een concurrerende marktomgeving gelden zijn door deze grote verschillen nauwelijks op corporaties toepasbaar. Door hun hybride karakter hebben corporaties wél te maken met economische principes en

eisen, maar daarnaast worden er ook eisen vanuit andere domeinen aan hun gesteld. Immers, corporaties functioneren zowel in de economische context als ook in een politieke en een maatschappelijke arena. Vanuit deze arena's wordt hun handelen als economische actor eveneens beïnvloed.

## **2.2 Domeinen van beïnvloeding**

Corporaties worden dus als ondernemingen door meer dan economische principes beïnvloed. Ze hebben te maken met de volgende 'domeinen' en daarin met de volgende specifieke aspecten:

### **2.2.1 Macro-economisch kader**

Corporaties worden beïnvloed door datgene wat op landelijk niveau met betrekking tot hun functioneren als onderneming wordt geregeld. Daarbij gaat om de structuur en spelregels van de markt waarin zij optreden (marktordening), de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de (huur-)prijzen in die markt tot stand komen en de ruimte die aan corporaties wordt geboden om als onderneming actief te zijn.

### **2.2.2 Micro-economisch kader**

Op het niveau van de onderneming zelf zijn vooral de financiële prikkels (straffen en beloningen) die het gedrag van de corporaties kunnen beïnvloeden. Dit inclusief de prikkels die voor de bestuurders (de besluitvormers) zelf relevant zijn (vooral inkomenspolitiek).

### **2.2.3 Politiek- beleidsmatige context**

De politiek-beleidsmatige context beïnvloedt het gedrag van de corporaties door de wet- en regelgeving, de lokale (prestatie-)afspraken, en eveneens door de eisen die worden gesteld over de inrichting van de corporate governance (besturing, toezicht houden, verantwoorden). Dit laatste is ook in het maatschappelijke domein nadrukkelijk aan de orde.

### **2.2.4 Maatschappelijke context**

Het gedrag van corporaties wordt ook bepaald door hoe de stakeholders zich opstellen en op een wat grotere afstand hoe de publieke opinie reageert op de corporaties.

Als dit de domeinen en aspecten zijn van waaruit het gedrag van corporaties wordt beïnvloed, dan is de vervolgvraag: Hoe werkt die beïnvloeding dan? En meer in het bijzonder dringt zich de volgende vraag op:

*“Wat is de verwachting dat er verandert in het handelen van corporaties als er in deze domeinen wordt geïntervenieerd in het gedrag van de corporaties. En op welke wijze onderscheidt deze reactie zich van die van een gewone onderneming?”*

## **2.3 Verbanden**

Hieronder zullen wij deze vragen uitwerken door een verband te leggen tussen wat de invloed kan zijn per aspect en hoe dit in theorie zal inwerken op het gedrag van de corporaties. Tevens wordt waar mogelijk een vergelijking gemaakt met de reacties van een gewone onderneming.

### **2.3.1 Marktordening**

De huidige marktordening van de corporatiesector kenmerkt zich door een hoge mate van bescherming voor de huidige spelers op de markt. Er is goedkeuring nodig van het Ministerie van VROM om als 'toegelaten instelling' te mogen functioneren. De sociale huursector met haar beperkte rendementsvooruitzichten zal niet anders dan nu geen gewone ondernemingen met commerciële rendementsdoelstellingen aantrekken.

Tot nu toe is er overwegend sprake van regionale toelatingen; landelijke toelatingen zijn zeldzaam. Wijzigingen in dit regime zullen betrekkelijk weinig effect hebben op het functioneren van de corporaties. De meeste zijn sterk gebonden aan de lokale omgeving en hebben daar een monopoliepositie. Het formeel toelaten van collega's / concurrenten in hetzelfde werkgebied zal deze verhoudingen niet sterk veranderen. Toelating zal wel de mogelijkheden tot projectontwikkeling in een groter gebied kunnen verbeteren en daarmee zal concurrentie om locaties intenser kunnen worden.

Als marktcondities of spelregels in een gewone markt worden gewijzigd, dan zal dat andere partijen aantrekken, mits er uitzicht is op het behalen van marktconforme rendementen. Verhoogde concurrentie zal ondernemingen dwingen op nog efficiënter, effectiever en innovatiever te opereren.

Kortom, door wijzigingen in marktordening zal het gedrag van gewone ondernemingen in een commerciële markt wel degelijk beïnvloed worden. Verandering in marktordening van de corporatiesector zal echter een beperkte directe invloed hebben, en vooral in de sfeer van projectontwikkeling.

### **2.3.2 Prijsbeleid**

Interventies in de (huur-)prijsvorming zijn nu al gebruikelijk in de corporatiesector. Niveau en voorwaarden worden mede door de overheid bepaald, vooral door het stellen van grenzen. Wijziging in deze benadering, in de zin van verdere versteviging van de invloed op het prijsbeleid, vormt geen breuk met de huidige praktijk, maar is slechts een graduele verandering. Dit zal het gedrag van corporaties niet doen veranderen. Indien aan corporaties totaal geen ruimte meer zou worden gelaten, dan zouden ze daarmee worden teruggedrongen tot uitvoeringsorganisaties.

Anderzijds zal het geheel loslaten van de huidige interventies in het prijsbeleid ertoe leiden, dat corporaties volledig autonoom worden in hun benadering van de huurders. Dat wordt overigens beperkt door hun doelstelling om de doelgroepen passend te huisvesten.

Interventie in prijzen in de gewone markt zal, afhankelijk van de richting van de interventie, gedrag van ondernemingen uitlokken. Bescherming van prijzen op een te hoog niveau zal nieuwe aanbieders aantrekken en bestaande aanbieders minder nopen tot efficiency. Prijsstelling op een te laag niveau zal leiden tot nog meer druk op efficiency, maar uiteindelijk tot uittreding van aanbieders.

Kortom, de corporaties zullen door het interveniëren in prijzen betrekkelijk weinig bewegen. Gewone ondernemingen zullen wel degelijk gaan bewegen.

### **2.3.3 Meer ruimte voor ondernemerschap**

Corporaties richten zich op hun kernactiviteiten, die gedefinieerd zijn in het BBSH. Onder de voorwaarde dat volkshuisvestelijke doelstellingen blijven nagestreefd kunnen ze ook andere activiteiten uitvoeren. Ook het vraagstuk van staatssteun aan activiteiten die in concurrentie verkeren met gewone ondernemingen speelt hierbij een rol.

Het wegnemen van deze beperkingen resp. het creëren van ruimte voor ondernemerschap zal niet automatisch tot een wijziging in gedrag leiden. Het zal dan erop aankomen of bij bestuur en management van de corporaties voldoende ondernemingszin aanwezig is om deze ruimte daadwerkelijk te benutten.

Wijziging in ruimte voor ondernemerschap is voor gewone ondernemingen geen relevant thema. In beginsel is er geen beperking om nieuwe activiteiten te starten; het is de afweging van de onderneming zelf of de uiteindelijke rendementsverwachtingen voldoende zijn om de activiteiten uit te breiden.

Kortom, of het creëren van ruimte tot verandering van gedrag zal leiden zal afhankelijk zijn van de inzet en opstelling van de corporaties zelf.

### **2.3.4 Invoeren van financiële prikkels**

De vraag is of het straffen of belonen in financiële zin van de corporaties tot ander gedrag zal leiden. Dit zal mede afhangen van de financiële uitgangspositie van de corporatie. Gemiddeld gezien hebben corporaties een goede financiële positie en is er geen aanleiding om te veronderstellen, dat financiële straffen of beloningen tot fundamentele veranderingen zullen leiden.

Op dit punt zal het gedrag van gewone ondernemingen niet afwijken van corporaties. Afhankelijk van de financiële impact zal gedrag gestuurd worden. De relatie ligt er, maar de intensiteit ervan is afhankelijk van het relatieve belang van de financiële prikkels. Corporaties hebben wat dat betreft een gunstige uitgangspositie.

### **2.3.5 Inkomenspolitiek**

Hierbij geldt mutatis mutandis hetzelfde als bij financiële prikkels. De mate waarin het financieel straffen of belonen van bestuurders zal leiden tot ander gedrag van de corporatie is afhankelijk van het belang ervan. Inkomenspolitiek met betrekking tot bestuurders zal zich in het algemeen niet tot domein van private ondernemingen uitstrekken. Daar zijn eigenaren of aandeelhouders verantwoordelijk.

### **2.3.6 Wet- en regelgeving**

Zal een wijziging in wet en regelgeving leiden tot ander gedrag van een corporatie? Uitgangspunt is, dat corporaties vanuit hun historie ingebed waren in een veelheid van wetten en regels. Bij hun status als taakuitvoeringsorganisatie van de overheid was het dominante kenmerk van hun gedrag juist het nakomen van wetten en regels.

De verzelfstandiging en de daaraan parallel lopende meer externe oriëntatie hebben ertoe geleid, dat corporaties hun huurders en andere stakeholders belangrijker zijn gaan vinden dan de regels. De onthechting van regels heeft een louterend effect gehad op het functioneren van corporaties. Wetten en regels voelen niet meer als strakke richtlijnen, maar zijn kaders waarbinnen de vrijheid van handelen als onderneming mogelijk is.

Nieuwe regels zullen deze basishouding van corporaties niet wezenlijk veranderen. Zij zullen blijven uitgaan van hun eigen visie en belangen, waarbij wetten en regels gerespecteerd zullen worden, maar niet leidend zijn voor het gedrag. Eenzelfde opstelling is te verwachten bij gewone ondernemingen.

### **2.3.7 Lokale (prestatie-)afspraken**

Corporaties zijn bijzondere ondernemingen, in de zin dat zij sterk lokaal of regionaal gebonden zijn. Zij hebben hun wortels in de maatschappelijke verbanden en zijn bovendien door hun woningvoorraad fysiek gebonden. Een corporatie is niet in staat om - vanuit welke overweging dan ook - haar bedrijf te verplaatsen naar een betere locatie; de woningvoorraad, de productiemiddelen zijn niet mobiel. In die zin is een corporatie gebonden aan de gemeenschap waar zij gevestigd is en daarmee veroordeeld tot de partners die actief zijn in deze gemeenschap. Andersom zijn de partners ook veroordeeld tot de corporatie.

De verstandhouding die een corporatie met haar lokale partners heeft en de afspraken die ze daarmee maakt bepalen in hoge mate op welke wijze de corporatie in de gemeenschap functioneert en presteert. De inhoud van lokale afspraken, inclusief het proces om tot deze afspraken te komen, is van wezenlijk belang voor een corporatie. Wijzigingen in deze afspraken kunnen dan ook grote invloed hebben op het functioneren van de corporatie.

Gewone ondernemingen kennen in het algemeen een dergelijke lokale gebondenheid niet en zijn niet aangewezen op afspraken. Voor een onderneming gaat het om de criteria prijs, kwaliteit en levertijd richting klanten.



### **2.3.8 Governance**

Vanuit verschillende overwegingen komt er een steeds grotere druk op ondernemingen om hun governance goed te regelen. “Good governance” wordt de norm voor de moderne onderneming. Dit impliceert meer dan voorheen publiek verantwoording afleggen voor de resultaten die als onderneming worden bereikt, inclusief de wijze waarop deze zijn bereikt. Dit geldt voor corporaties in sterke mate. Als ‘maatschappelijke onderneming’ zonder aandeelhouders, maar wel met stakeholders, zijn zij bij uitstek verplicht om publiek verantwoording af te leggen. Wijzigingen in de regelgeving of normstelling rond governance zal corporaties min of meer dwingen om zich aan te passen. Zij kunnen zich daaraan niet onttrekken. Als zij zich niet meer verantwoorden of hun bestuurlijke organisatie niet meer voldoet, komt hun legitimiteit ter discussie te staan. Waartoe en waarvoor voeren corporaties hun activiteiten uit? Corporaties zullen derhalve behoorlijk ontvankelijk zijn voor deze invloeden.

Gewone ondernemingen hebben eveneens te maken met de ontwikkelingen rond corporate governance, maar zeker in B.V.’s en familiebedrijven is veel minder sprake van verantwoording naar buiten en is de interne bestuurlijke organisatie een zaak van het bedrijf zelf.

### **2.3.9 Invloed van stakeholders**

Corporaties hebben op verschillende wijze formele verbindingen met hun stakeholders. Huurders via huurderorganisaties, gemeenten via prestatieafspraken. Verder hebben corporaties via de prestatievelden van het BBSH verantwoordelijkheden op het gebied van wonen en zorg en leefbaarheid, waarvoor ze ook met derden (waaronder zorginstellingen) relaties dienen te onderhouden. Hoe groter de betrokkenheid van stakeholders, des te sterker zal dit het gedrag en de prestaties van corporaties bepalen. Soms bestaat deze invloed uit het verstrekken van adviezen (huurderorganisaties); in andere gevallen gaat het om totstandbrengen van wederzijdse afspraken (prestatieafspraken met gemeenten).

Gewone ondernemingen kennen in het algemeen niet een dergelijk kader waarbinnen stakeholders hun invloed uitoefenen. De belangrijkste stakeholders, de klanten, laten eenvoudigweg hun invloed blijken door veranderend koopgedrag.

### **2.3.10 Publieke opinie**

Voor publieke ondernemingen zoals corporaties is imago van belang. Dit imago komt voor een deel tot stand door de wijze waarop in de publieke opinie gewag wordt gemaakt van de corporaties. Negatieve berichtgeving over corporaties heeft een nadelige invloed op het imago van de corporatie. Corporaties zijn sterk gericht op communicatie en relaties met klanten / huurders en andere partners en het is dus van belang dat er een positief en betrouwbaar beeld van hen bestaat. Mede op basis daarvan kunnen zaken worden gedaan en zijn corporaties in staat om prestaties te boeken. Positieve beeldvorming in de publieke opinie is dan ook een hygiënefactor voor corporaties. Corporaties zijn gevoelig voor de publieke opinie, en met name negatieve berichtgeving zal aanleiding geven voor corporaties om hun gedrag bij te stellen. Ook op het gedrag van gewone ondernemingen heeft de publieke opinie invloed; echter omdat zij doorgaans minder in de publiciteit komen heeft de publieke opinie minder betekenis voor hen.

## 2.4 Samenvattend en concluderend

Het totaaloverzicht ziet er kort samengevat als volgt uit. Vanuit de theorie van het economisch en maatschappelijke handelen kunnen derhalve op de volgende wijze de verbanden worden verondersteld tussen de mogelijkheden tot interventie op gedrag en de vermoedelijke effecten ervan bij corporaties resp. gewone ondernemingen.

<i>Onderwerp</i>	<i>Corporaties</i>	<i>Gewone ondernemingen</i>
1 Marktordening	0/+	+
2 Prijsbeleid	-	+
3 Ruimte voor ondernemerschap	+	0
4 Financiële prikkels	0	0
5 Inkomenspolitiek	+	-
6 Wet- en regelgeving	- /0	- / 0
7 Lokale afspraken	+	0
8 Governance	+	-
9 Invloed stakeholders	+	0
10 Publieke opinie	0/ +	0

(- = geen invloed; 0 = neutraal; + wel invloed)

Uit de bestaande en de actuele literatuur komt een breed scala aan invalshoeken en beschouwingen op de verschillende verschijningsvormen van de corporatie. Deze beschrijven veelal de problematiek van organisaties in bepaalde segmenten van de maatschappij en niet van corporaties. Veel minder komen in de literatuur de echte vraagstukken en dilemma's aan de orde zoals die zich manifesteren op het scheivlak van verschillende werelden, zoals zich dat bij corporaties in optima forma voordoet.

Er is geen eenduidig beeld aan welke knoppen te draaien om het handelen van corporaties te beïnvloeden, dan wel aan te haken bij bekende beweegredenen van corporaties. In een latere fase van het onderzoek, na afronding het veldonderzoek, komen wij hier op terug.

### **3 Huidige toetsing voor corporaties**

De vraag is hier of en zo ja op welke wijze bij de verschillende perspectieven er een of meerdere vormen van toetsing aanwezig zijn. Het gaat dus om de aanwezigheid van methoden van toetsing; niet om de resultaten ervan. Welke institutionele arrangementen zijn er die tot doel hebben, dat het handelen en de prestaties van corporaties beoordeeld wordt?

- 1 Bedrijfsvoeringperspectief:  
Hierbij is de vraag op welke wijze de corporatie als onderneming wordt getoetst op het realiseren van de taak en functie die de corporatie als onderneming dient te vervullen.
- 2 Maatschappelijk dienstverlener:  
Wie of wat toetst de corporatie op haar functioneren en resultaten in haar hoedanigheid van maatschappelijk dienstverlener.
- 3 Marktperspectief:  
Hoe wordt het functioneren en de prestaties van de corporatie in hun hoedanigheid als marktpartij getoetst?
- 4 Beleggerperspectief:  
Hoe wordt de corporatie getoetst in haar hoedanigheid van belegger?

#### **3.1 Toetsing als onderneming**

##### **3.1.1 Interne toetsing: RvT/RvC**

Op de corporatie als onderneming wordt – vergelijkbaar met andere ondernemingen – toezicht gehouden door het intern toezichthoudend orgaan (Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht).

Krachtens het BBSH artikel 7 is de instelling van een intern orgaan voor het toezicht verplicht en aan een aantal voorwaarden gebonden (o.a. met betrekking tot samenstelling en onverenigbaarheden). De structuur en werkwijze van het intern toezichthoudend orgaan zijn aangelegenheden waarin de corporaties verder autonoom zijn.

Toezicht op de financiële continuïteit is één van de belangrijkste taakvelden van de Raad van Commissarissen / Raad van Toezicht. Daarmee wordt in elk geval ook de continuïteit van de corporatie als onderneming op de agenda geplaatst.

In het kader van het nadere onderzoek zal worden nagegaan hoe deze structuren en werkwijzen in de praktijk functioneren.

### **3.1.2 Externe toetsing: Centraal Fonds Volkshuisvesting en WSW**

De toetsing vanuit deze beide organisaties is uitgebreid beschreven in de diverse richtlijnen. Wel zien wij dat de verantwoordelijkheden van beide organisaties mogelijk kunnen verschuiven als gevolg van de actuele ontwikkelingen in de sector. Aan het oordeel van beide wordt waarde gehecht binnen de context van het oordeel, maar in toenemende mate leven er verwachtingen ten aanzien van hun oordelen, die niet altijd sporen met de formele positie en opdracht.

### **3.1.3 BBSH**

Ook het BBSH heeft een financieel c.q. bedrijfsvoeringsperspectief: Artikel 21 legt de corporaties op, dat de toegelaten instelling een zodanig financieel beleid en beheer voert, dat haar voortbestaan in financieel opzicht is gewaarborgd. Bovendien dient de toegelaten instelling ervoor zorg te dragen conform artikel 24, dat zij een sobere en doelmatige bedrijfsvoering volgt.

## **3.2 Toetsing als maatschappelijke dienstverlener**

### **3.2.1 BBSH**

Het BBSH is het toetsingsinstrument of en zo ja in hoeverre de corporatie haar volkshuisvestelijke opdracht nakomt en in die zin of zij voldoende van haar opdracht als maatschappelijk dienstverlener vervult.

VROM verwerft inzicht in het functioneren van woningcorporaties op basis van Besluit Beheer Sociale Huursector (besluit van 1992, laatstelijk aangepast per 1 januari 2005).

In het BBSH wordt een onderscheid gemaakt tussen het gebied van de volkshuisvesting en het belang ervan. Het 'belang' van de volkshuisvesting is af te leiden van de verantwoordingsvelden of prestatievelden waarop corporaties prestaties dienen te leveren. Deze luiden als volgt:

1. *Kwaliteit: De 'eigenaar' is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de woningen*  
een woningcorporatie moet zoveel mogelijk voldoen aan de eisen die ter plaatse in het belang van de volkshuisvesting redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van woonegelegenheden.
2. *Voorrang voor de doelgroep:*  
woningcorporaties moeten bij het verhuren van woningen zoveel mogelijk voorrang verlenen aan woningzoekenden met lage inkomens. Ook hun bouw- en verwervingsbeleid moet hierop afgestemd zijn. Daarnaast hebben woningcorporaties een verantwoordelijkheid in het gepast gebruik van de individuele huursubsidie en dienen zij beleid te ontwikkelen ten aanzien van de verkoop van huurwoningen aan huurders.
3. *Overleg met de huurders/ Betrekken van bewoners bij beleid en beheer:*  
Op woning en complexniveau is de 'eigenaar' verantwoordelijk voor overleg met de bewoners en hun commissies.

woningcorporaties dienen bewoners bij het beleid en beheer te betrekken. Daartoe moet minimaal een keer per jaar met de huurders worden overlegd. De woningcorporatie moet bovendien (financiële) faciliteiten ter beschikking stellen aan bewoners. Inmiddels is dit verantwoordingsveld nader geregeld in de Overlegwet Verhuurder - Huurder.

4. *Financiële continuïteit:*  
de woningcorporatie dient via haar financiële beleid en beheer haar financiële continuïteit te waarborgen. Batige saldi moeten uitsluitend voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting worden ingezet en de bedrijfsvoering van woningcorporaties dient sober en doelmatig te zijn.
5. *Leefbaarheid (toegevoegd in 1997):*  
een woningcorporatie wordt geacht bij te dragen aan de leefbaarheid van wijken waar zij woningen heeft. Daartoe behoren ook de woonomgeving en het leefklimaat in de wijk.
6. *Wonen en zorg (toegevoegd in 2001):*  
woningcorporaties moeten bijdragen aan de huisvesting van ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven. Daartoe kunnen ze ook woonzorgcomplexen bouwen en beheren alsmede bijdragen aan het opzetten van arrangementen van dienstverlening.

In het WRR-rapport wordt hierover opgemerkt,  
”Het BBSH is een vorm van kaderregelgeving, die vooral bepaalt wat woningcorporaties wel of niet mogen doen en daarbinnen veel ruimte voor interpretatie laat. Opmerkelijk is dat VROM deze normloosheid deels zelf in de hand heeft gewerkt door nauwelijks te operationaliseren prestatievelden als ‘leefbaarheid’ in het BBSH op te nemen. Het sturend vermogen van het BBSH is daardoor beperkt.”

De toetsing op deze zes prestatievelden levert thans onvoldoende inzicht om te kunnen beoordelen of corporaties de benodigde maatschappelijke prestaties leveren, inclusief de vraag hoe een corporatie zijn vrije ruimte bepaalt.

### 3.2.2 Prestatieovereenkomsten

De tweede wijze waarop corporaties met name zich verantwoorden voor hun handelen en prestaties als maatschappelijk dienstverlener geschiedt op grond van de prestatieovereenkomsten met gemeenten. Echter, het afsluiten van dergelijke overeenkomsten is geen verplichting. In de praktijk sluit ongeveer eenderde van de gemeenten prestatieovereenkomsten waarbij ongeveer 40% van de corporatie betrokken is. Bovendien is de diversiteit, zowel naar vorm, inhoud en reikwijdte groot.<sup>1</sup>

Om deze redenen zijn de prestatieovereenkomsten niet echt bruikbaar als toetsingskader. In de te houden interviews komt uiteraard dit onderwerp wel aan de orde, maar een generiek kader kan het niet bieden, omdat teveel corporaties een dergelijk ijkpunt niet kennen.

---

<sup>1</sup> RIGO: Prestatie-overeenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties (2004)

### **3.3 Toetsing als marktpartij**

De markt toetst een onderneming in algemene zin door middel van haar financiële prestaties en haar marktaandeel. Wordt er een markconform rendement behaald en blijft het marktaandeel in stand? De financiële toetsing gebeurt zoals in 3.1 aangegeven door de interne organen (RvC / Rvt) en door de externe instituties als de overheid via het BBSH, CFV en WSW. Een toetsing als marktpartij is niet expliciet aanwezig. Hoe houden corporaties hun marktaandeel in stand resp. hoe presteren zij ten opzichte van andere partijen c.q. andere corporaties?

Er is geen arrangement dat deze rol van corporaties toetst. In die situaties dat meerdere corporaties actief zijn in een gemeente biedt het instrument van de prestatieovereenkomsten enig – zij het beperkt - inzicht voor de verhoudingen tussen de corporaties. Met wie er door gemeenten prestaties worden afgesproken is voor een deel afhankelijk van het optreden van corporaties zelf, maar het zijn vooral de lokale behoeften en omstandigheden die bepalen of corporaties actief zijn en daarmee hun ‘marktaandeel’ in stand kunnen houden.

Door middel van marktinformatie kan zichtbaar worden hoe het marktaandeel van corporaties zich ten opzichte van de commerciële verhuurders verhoudt. Dit vormt echter geen toetsingskader waarmee kan worden gestuurd.

### **3.4 Toetsing als belegger**

In het perspectief van de belegger gaat het om het financiële rendement dat een corporatie weet te behalen met haar vastgoed-investeringen; direct rendement door middel van huurinkomsten en indirect rendement door waardestijging van het vastgoed. Bij commerciële beleggers geschiedt de toetsing ervan uiteindelijk door de aandeelhouders. Corporaties kennen dit niet. Een aantal (ca. 60) corporaties kunnen door middel van de Aedex/IPD Corporatie-Index een onderlinge vergelijking van de prestaties maken alsmede met die van commerciële beleggers. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen financieel rendement en maatschappelijk rendement, waarbij maatschappelijk rendement het verschil is tussen het feitelijk behaalde financiële rendement en het mogelijke optimale rendement bij commercieel handelen.

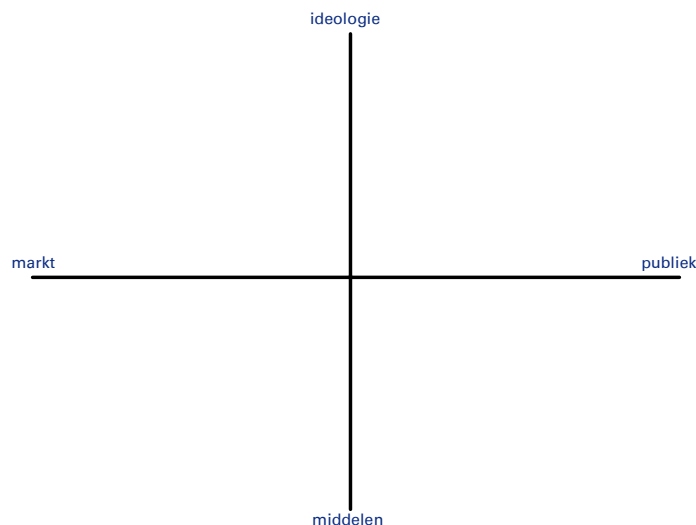
## 4 Onderzoekskader

De positie en werking van corporaties moeten met het oog op de in hoofdstuk 2 geleegde verbindingen in een nieuw onderzoekskader worden geplaatst.

Uit dit onderzoekskader volgen de hypothesen die wij in het vervolg van het onderzoek zullen hanteren, of anders gezegd de hypothesen die wij gebruiken in het onderzoek zijn direct gerelateerd aan het onderzoekskader dat wij hebben afgeleid uit onze studie.

### 4.1 Assenkruis

Wij analyseren en projecteren corporaties op het volgende assenkruis.



- **Bewegredenen vanuit een middelenoriëntatie (“kunnen”);**  
deze worden gekenmerkt door sterk economische afwegingen; besluiten worden genomen op basis van geld, kosten, efficiency; daarnaast is het handelen pragmatisch van karakter.
- **Bewegredenen vanuit een ideologische oriëntatie (“willen”);**  
deze worden gekenmerkt door acties af te stemmen op (maatschappelijke) doelen en beleid; besluiten worden genomen op basis van overeenkomst met of bijdragen aan deze doelen; het handelen is principieel en fundamenteel van karakter.

Op de horizontale as wordt de oriëntatie afgezet met de volgende invulling:

- **Bewegredenen met een publieke oriëntatie (gericht op het maatschappelijke belang);**  
deze zijn gericht op het publieke domein, op (bestaande) volkshuisvestingskaders en op regels, afspraken zoals die binnen de sector gelden, BBSH, op ‘wat moet of is afgesproken’.

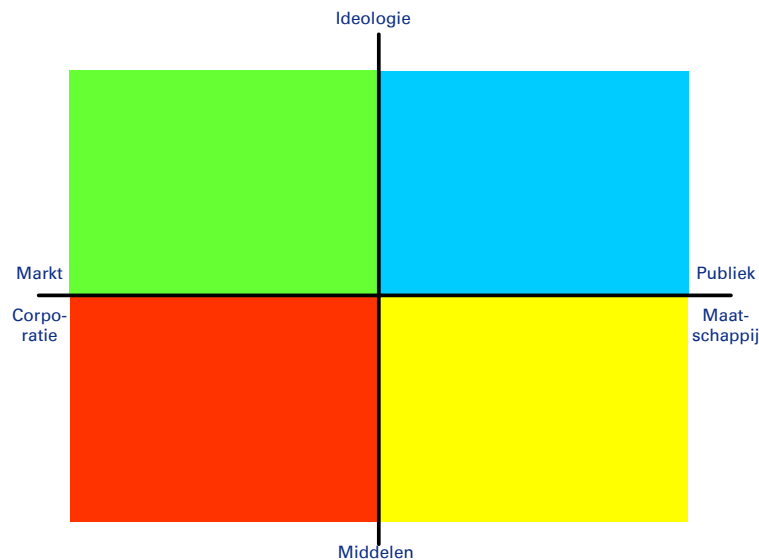
- **Beweegredenen met een marktorientatie (gericht op het corporatiebelang of het ondernemingsbelang);**  
deze worden gedreven door het zoeken naar nieuwe mogelijkheden en de grenzen van de mogelijkheden, innovatie, mogelijkheden buiten de gestelde kaders, op ‘wat kan’.

Het zal duidelijk zijn dat iedere corporatie een mengvorm kent van deze oriëntaties.

## 4.2 Velden

De vier velden zijn ingeklemd door deze assen en beschrijven de mogelijke beweegredenen van corporaties. Het assenkruis wordt in het onderzoek gebruikt om scherpte in de hypothesen te krijgen en zicht te krijgen op hoe corporaties handelen en waardoor zij zich in hun besluitvorming en handelen laten leiden. Het zal helder zijn dat een corporatie kenmerken van ieder van de vier velden in enige mate zal hebben.

We onderscheiden in het assenkruis de volgende vier velden.



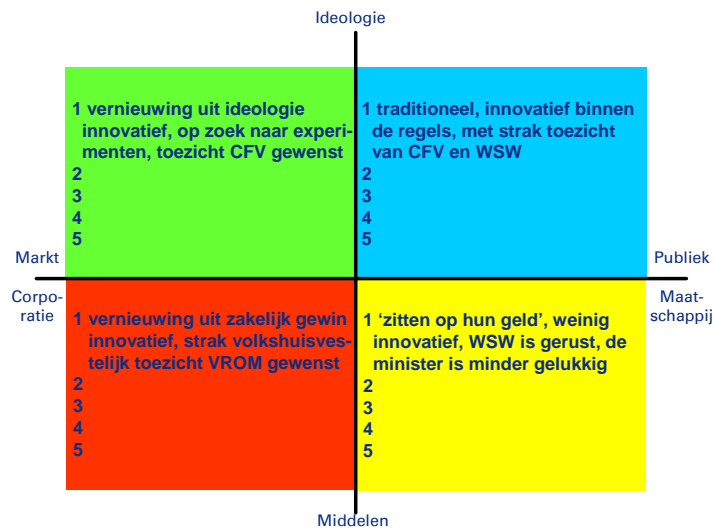
De vier perspectieven die in het vorige hoofdstuk zijn behandeld, kunnen globaal als volgt in het assenkruis worden geplaatst: het bedrijfsvoeringsperspectief speelt met name links onder, de maatschappelijke dienstverlening vooral rechtsboven, het marktperspectief linksboven en het beleggersperspectief in hoofdzaak rechtsonder. Bij de uitvoering van het veldonderzoek worden de vier velden bewust niet benoemd omdat termen associaties kunnen oproepen die de uitkomsten zouden kunnen beïnvloeden.

Wij zullen de vier velden in het assenkruis nader invullen en toelichten aan den hand van een vijftal aspecten.



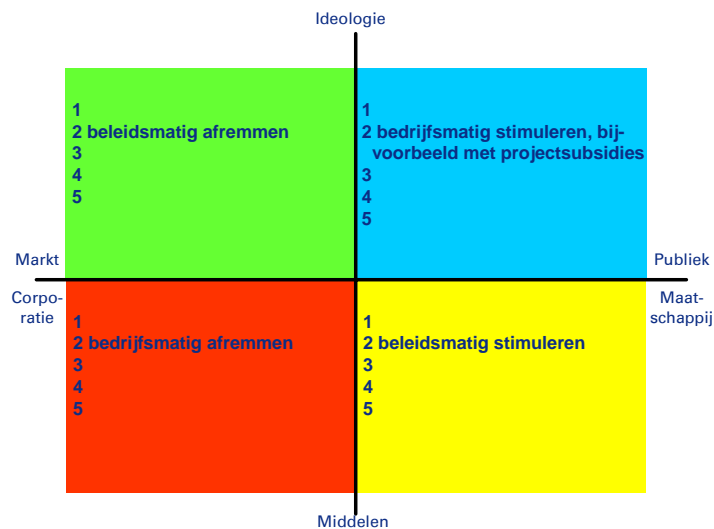
#### 4.2.1 Reageren op vernieuwing en verandering

Hoe reageren corporaties op veranderingen en hoe veranderinggericht manifesteren corporaties zich?



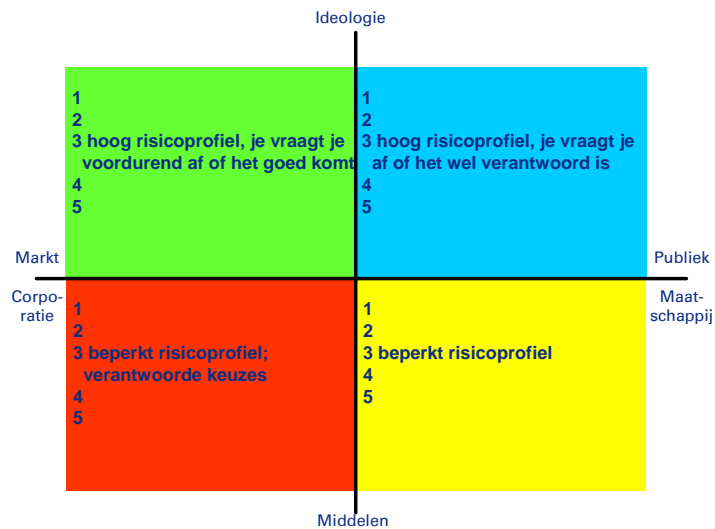
#### 4.2.2 Stimuleren dan wel af te remmen

Wat moet worden gedaan om corporaties zich te laten ontwikkelen in een richting zoals de overheid en de maatschappij dat wenst?



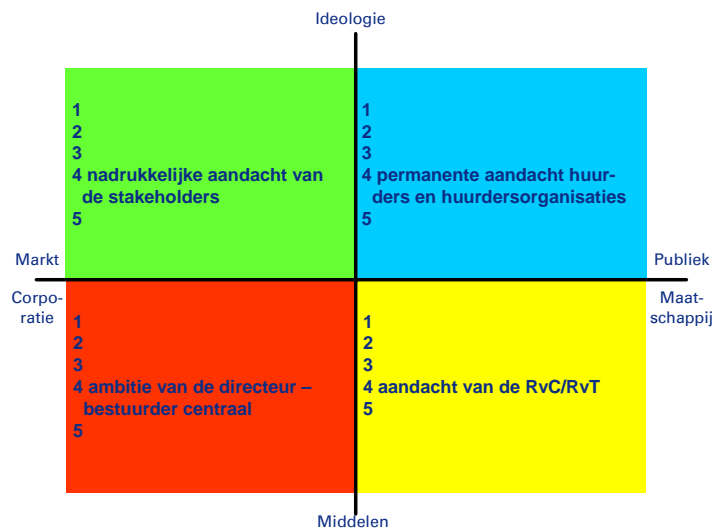
### 4.2.3 Risicoprofiel

Hoe risicovol moeten de activiteiten van een corporatie worden beoordeeld vanuit de kenmerken van risicomangement?



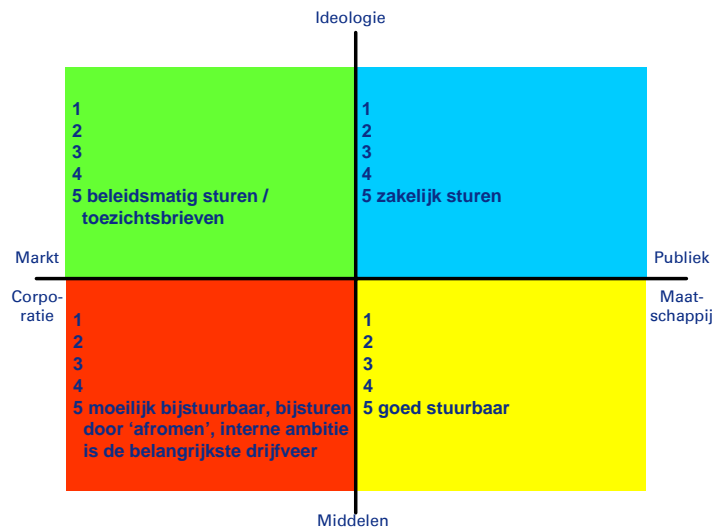
### 4.2.4 Waar ligt focus van de aandacht

Van wie krijgt de corporatie de meeste aandacht, dan wel waar ligt intern de meeste aandacht en naar wie toe moet de corporatie zich vooral verantwoorden?



## 4.2.5 Bijsturen

Hoe gemakkelijk of hoe moeilijk zijn corporaties bij te sturen en op welke gebieden moet die bijsturing plaatsvinden?



## 4.2.6 Slotbeschouwing

Door de corporatie aldus in vier verschillende hoedanigheden voor te stellen wordt het mogelijk om na te gaan op welke wijze de corporatie bij ieder van deze rollen afwegingen maakt, besluiten neemt en handelt.

Wat niet in dit model is opgenomen, maar wat als overallfactor mogelijk zeer bepalend is voor de werking van een corporatie, is de persoon en de persoonlijke invulling en ambitie van de directeur/bestuurder. In het onderzoek en in de hypothesen komt dit aspect daarom terug.

## 5 Dilemma's en hypothesen

Uitgaande van de theoretische verkenning en het onderzoekskader dat wij daaruit hebben gedestilleerd, zijn de volgende hypothesen ontwikkeld. Deze zullen de richtlijn zijn voor het veldonderzoek dat in de volgende fase zal plaats vinden.

Op ieder van de stellingen zal worden gereageerd op de schaal oneens – eens.  
Daarnaast zal in een toelichtend veld kunnen worden gereageerd met vrije tekst.

Kwestie	Hypothesen:
A. Vernieuwing	<p>1. Corporaties met het profiel van maatschappelijk ondernemer resp. vastgoedondernemer zijn sterker op vernieuwing gericht dan de andere corporaties. Dit komt tot uitdrukking in het feit, dat zij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- meer nieuwe producten en diensten ontwikkelen;</li> <li>- ook meer op gebieden buiten de volkshuisvesting actief zijn;</li> <li>- aan een grotere verscheidenheid aan netwerken deelnemen.</li> </ul>
B. Overheidsdoelstellingen	<p>2. Corporaties met een meer publieke oriëntatie zijn meer geneigd de beleidsdoelstellingen van de overheid (zoals onder andere vastgelegd in de prestatievelden van het BBSH) te volgen.</p> <p>Corporaties met een marktorientatie zijn eerder geneigd hun eigen doelstellingen te volgen en zullen zich minder richten op de beleidsdoelstellingen van de overheid.</p> <p>3. Corporaties zijn private organisaties met een maatschappelijk doel en maatschappelijk toezicht.</p> <p>Corporaties zijn publieke organisaties met enkele private kenmerken.</p>
C. Risicoprofiel	<p>4. Corporaties met het profiel van maatschappelijk ondernemer zijn de corporatie met het hoogste risicoprofiel, omdat zij zich in het bijzonder laat leiden door ideële en niet door zakelijke doelstellingen.</p> <p>5. Voor corporaties met het profiel van maatschappelijke ondernemer zijn risico's geen relevante kwestie, omdat er bij deze corporaties geen echte bedrijfseconomische of rendementsafweging ten grondslag liggen aan de beslissingen die worden genomen.</p>

<p>D. Relaties met stakeholders</p>	<p>6. Corporaties met een meer marktgericht profiel (maatschappelijk ondernemer en vastgoedondernemer) hechten grote waarde aan de relaties met externe stakeholders (zoals gemeenten, zorg, welzijn) en besteden daarom veel energie aan deze relaties.</p> <p>Corporaties met een meer publiek profiel (volkshuisvesters) zullen hun stakeholders met name zoeken in de sfeer van de volkshuisvesting of direct daaraan gerelateerd.</p> <p>7. Corporaties zijn de laatste jaren steeds actiever geworden in netwerken. De resultaten ervan zijn niet direct aan corporaties toerekenbaar / herleidbaar.</p>
<p>E. Verantwoording</p>	<p>8. Corporaties met het profiel van zakelijk volkshuisvester/bouwer leggen verantwoording af conform de publieke eisen met een nadruk op de financiële verantwoording.</p> <p>9. Corporaties met het profiel van sociale volkshuisvester/bouwer leggen verantwoording conform de publieke eisen met een nadruk op de verantwoording van de volkshuisvestelijke prestaties.</p> <p>10. Corporaties die zich als maatschappelijk ondernemer profileren leggen verantwoording met nadruk op de inspanningen die zij verrichten in de vele netwerken met stakeholders.</p> <p>11. Corporaties met het profiel van vastgoedondernemer leggen verantwoording af met een nadruk op het al dan niet voldoen aan rendementsdoelstellingen (direct en indirect).</p> <p>12. Indirect rendement is een sleutel voor het invullen en meetbaar maken van maatschappelijk verantwoordelijkheid.</p>
<p>F. Toezicht</p>	<p>13. Corporaties met het profiel van resp. maatschappelijk ondernemer en vastgoedondernemer verdienen extra aandacht vanuit het oogpunt van toezicht, omdat zij eerder buiten de kaders van het BBSH activiteiten zullen ondernemen.</p> <p>14. Corporaties met het profiel van resp. sociale volkshuisvester/bouwer en zakelijke volkshuisvester/bouwer zullen zich eerder houden aan de kaders die door het BBSH worden gesteld.</p> <p>15. Raden van Commissarissen / Toezicht van corporaties hebben vanuit de eerste post-verzelfstandigingsperiode een sterke financiële oriëntatie.</p>

G. Samenwerking	<p>16. Corporaties met het profiel van maatschappelijke ondernemer zijn de corporaties die het meest geneigd zijn om samenwerkingsverbanden aan te gaan met een grote diversiteit aan partijen.</p> <p>17. Corporaties met het profiel van sociale volkshuisvester gaan alleen die samenwerkingsverbanden aan die dicht bij de kerncompetentie van de corporatie (beheren en bouwen van huurwoningen) liggen.</p> <p>18. Corporaties met het profiel van vastgoedondernemer gaan alleen die samenwerkingsverbanden aan die tot meetbaar resultaat zullen leiden</p>
H. Concurrentie	<p>19. Corporaties met een hogere mate van marktorientatie (de vastgoedondernemer en de maatschappelijk ondernemer) zullen de relaties met andere corporaties eerder als concurrentierelaties beschouwen en eerder actief willen zijn in het werkgebied van een andere corporatie.</p> <p>20. Corporaties met een meer publieke oriëntatie zijn meer geneigd relaties met andere corporaties als collegiale relaties te beschouwen en minder actief willen zijn in het werkgebied van een andere corporatie.</p> <p>21. De enige druk die corporaties ondervinden is afkomstig van maatschappelijke partijen en de politiek.</p>
I. Cultuur	<p>22. Het is de persoon van de bestuurder die door de selectie en beïnvloeding van zijn kader in sterke mate bepaalt wat de cultuur is van de corporatie en daarmee ook welk profiel het beste past bij de corporatie.</p>
J. Bestuurder	<p>23. De persoon van de bestuurder van de corporatie bepaalt in hoge mate welk profiel het best bij de corporatie past.</p> <p>24. Na de financiële verzelfstandiging is het profiel van de directeur veranderd: meer manager en ondernemer dan vakinhoudelijke en volkshuisvestelijk expert.</p>

# Achtergrondinformatie: Positionering corporaties in de theorie

## A.1 De corporatie tussen staat en markt

Twee recente rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid beschrijven de institutionele ontwikkeling van de sector volkshuisvesting, resulterend in de huidige positionering van de woningcorporaties<sup>2,3</sup>. In vergelijking met andere sectoren van publieke dienstverlening (arbeidsvoorziening, gezondheidszorg, welzijn en onderwijs) is –aldus de WRR – de volkshuisvesting “een buitenbeentje”. Deze bijzondere kwalificering is gebaseerd op het feit, dat de volkshuisvesting – hoewel eveneens vanuit particulier initiatief in de 19<sup>e</sup> eeuw ontstaan – reeds vroeg begin 20<sup>e</sup> eeuw ‘verstatelijkt’ werd. Dit werd veroorzaakt door het grote belang van de sociale kwestie rond huisvesting, de grote financiële belangen, de sterke invloed op de economische conjunctuur en de betekenis voor de ruimtelijke ordening. Een en ander leidde ertoe, dat zich een sterke overheidsbemoeyenis ontwikkelde met de volkshuisvesting, inclusief een complex en uitgebreid financieringssysteem.

Zowel in juridische zin als in financiële zin is echter de verstatelijking steeds partieel gebleven. De corporaties hadden en zijn nog steeds privaatrechtelijke rechtspersonen in de vorm van stichtingen en verenigingen. Ook hebben zij altijd een onafhankelijke toegang tot de kapitaalmarkten behouden. Door de bruteringsoperatie van 1993 is de verzelfstandiging van de sector in financiële zin gerealiseerd. De directe financiële relatie tussen overheid en volkshuisvesting loopt thans via de individuele huursubsidie aan de huurders, de consumenten van de woonproducten geleverd door corporaties en niet meer via relaties met de corporaties zelf. Daarnaast zijn er nog indirecte financiële banden, door middel van onder andere de achtervang die de overheid biedt via het WSW.

De tendens van eerst verstatelijking en vervolgens vermarkting van de sector heeft geresulteerd in het hybride karakter van corporaties. Financieel onafhankelijk, maar door hun – non-profit-oriëntatie en de verplichtingen opgelegd door middel van het BBSH (de ‘grondwet voor de sociale huursector’) bevinden zij zich tussen staat en markt in. In het algemeen roept het hybride karakter van ondernemingen, en in casu van woningcorporaties, vier typen vraagstukken op<sup>4</sup>:

1. *Economisch:*  
Is marktwerking of overheidssturing de beste vorm voor het optimaliseren van economische resultaten. Hierbij is daarom relevant wat de typering van de markt is, waarin de corporaties actief zijn. En wat dit betekent voor het functioneren van de corporaties.
2. *Juridisch:*  
Welke rechtsvorm past het beste bij hybride organisaties; dit mede in relatie tot de wenselijkheden en mogelijkheden tot sturing van de overheid?
3. *Organisatiekundig:*  
Zijn de doelstellingen, competenties, werkwijzen van markorganisaties en taak- c.q. non-profitorganisaties te verenigen dan wel levert de combinatie van beide type kenmerken juist een beter functioneren van de hybride organisatie op?
4. *Bestuurskundig:*  
Welk type overheidssturing is het meest effectief?

<sup>2</sup> WRR-rapport: Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren (2004)

<sup>3</sup> WRR-rapport Bewijzen van goede dienstverlening. (2004)

<sup>4</sup> P.J. van Delden en M. Veraart: Publieke dienstverlening in de markt, pag. 21 e.v.

## A.2 Het actuele beeld van de corporaties

Het actuele beeld van het functioneren van de corporatiesector is in 2005 sterk bepaald door de uitkomsten van twee onderzoeken.

In de eerste plaats in opdracht van de Tweede Kamer het onderzoek van het RIGO naar het functioneren van woningcorporaties<sup>5</sup>. Dit met het oog op de voorbereidingen voor de voorstellen ter aanpassing van het BBSH. In de tweede plaats het rapport van de commissie de Boer: “Lokaal wat kan, centraal wat moet.” De opdracht van deze commissie (verstrekkt door Aedes en VROM) was “een nieuw bestel te ontwerpen voor de relatie tussen rijk en corporaties met werkbare en toetsbare spelregels.”<sup>6</sup>

Het doel van het RIGO-rapport is inzicht te krijgen in de positionering van de woningcorporaties, met het oog op de gewenste taakafbakening en de gewenste sturingsmodellen voor maatschappelijke doelen. Dit met name bezien vanuit het perspectief van de overheid. Het belangrijkste sturingsinstrument van de overheid op dit moment is de afbakening van het werkdomein, de toegestane activiteiten.

Het functioneren van de corporaties is bekeken vanuit drie criteria:

- Financiële positie: er is sprake van een robuuste financiële positie.
- Effectiviteit: ofwel worden de gewenste maatschappelijke prestaties geleverd? Gemiddeld is er bij de corporaties een groot verschil tussen voornemens en realisaties, waarbij bovendien geldt dat de waarneming c.q. meting van de prestaties gebrekkig is. Een beoordeling op dit criterium is niet goed mogelijk.
- Efficiëntie: corporaties zijn niet onderworpen aan ‘de tucht van de markt’ en in samenhang met het robuuste financiële vermogen is het risico van inefficiënties groot. Er is een relatie tussen vermogensovermaat en de hoogte van netto-variabele lasten en de omvang van corporaties door fusies. Bij de externe verantwoording vindt geen kostentoe rekening plaats naar afzonderlijke activiteiten. Een beoordeling op dit criterium is evenmin goed mogelijk.

RIGO concludeert dat sturing op effectiviteit dient plaats te vinden door een niet-vrijblijvende afstemming met de buitenwereld over de gewenste prestaties. Dit moet plaatsvinden met de huurders en andere maatschappelijke ondernemingen waarmee raakvlakken zijn. Verder krijgt de gemeente een centrale positie op grond van haar democratische legitimatie.

Sturing op kostenefficiëntie dient door de corporatie zelf te gebeuren; daartoe dienen nog de nodige benchmarks te worden ontwikkeld.

De Commissie de Boer heeft nieuwe spelregels ontworpen voor het samenspel tussen rijk en corporaties. De relevante hoofdpunten daaruit zijn:

---

<sup>5</sup> RIGO: Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, 2005.

<sup>6</sup> Commissie de Boer: Lokaal wat moet, centraal wat kan. Nieuw bestel voor woningcorporaties, 2005



- Minister op afstand en een nieuw BBSH.
- Landelijke toelating van corporaties, met het oog op versterking van de concurrenties.
- Mogelijkheid tot uitwaaiering van corporaties naar marktactiviteiten, mits gelijk spelveld en ‘Nma-proof’.
- Uitwaaiering naar andere maatschappelijke terreinen, mits met een duidelijk vastgoedbelang van corporaties en een legitimerend contract met de betrokken instelling.
- Gemeenten als legitimerende en gelijkwaardige contractpartij bij nieuwbouw en herstructurering.
- Zelfsturing als uitgangspunt voor de beoordeling van de professionaliteit van woningcorporaties.
- Stroomlijning van het financieel-economisch toezicht door CFV en WSW.
- Arbitrage bij de contractrelatie tussen de gemeente en corporatie als gelijkwaardige partijen.

### **A.3 De corporatie als hybride onderneming**

Ten aanzien van corporaties is naar aanleiding van deze vier dimensies het volgende op te merken.

#### **A.3.1 Economisch / markt**

Corporaties acteren op de woningmarkt. Deze markt is geen volledig open markt, maar kent de volgende structurele vormen van marktfalen:<sup>7</sup>

- De woningvoorraad is duurzaam en past zich slechts langzaam aan verschuivingen aan: de nieuwbouw bedraagt meestal niet meer dan 1 tot 2%.
- Woningen zijn onroerende goederen: regionale fricties tussen vraag en aanbod kunnen niet worden opgeheven door te schuiven met de voorraad. Dit kan leiden tot langdurige onevenwichtigheden.
- Er is mede daarom sprake van ongelijke marktmacht tussen vragers en aanbieders. De huurder zit in een zwakke positie.

Dit structurele marktfalen rechtvaardigt overheidsingrijpen en belet, dat de coördinatie volledig wordt overgelaten aan het marktmechanisme. Een tussenvorm van coördinatie is noodzakelijk en wenselijk.

---

<sup>7</sup> Nyfer: Het zekeren voor het onzekere. Financiële en maatschappelijke observaties voor woningcorporaties

### **A.3.2 Juridisch**

De corporaties zijn ondernemingen met primair maatschappelijke, sociale doelstellingen.

Citaat uit WRR-rapport:

“Winst maken is in de volkshuisvesting bijna onvermijdelijk, maar op die winst en het vermogen rust een bestemmingsplicht. Winstuitkeringen aan huurders, aandeelhouders of derden zijn verboden”.<sup>8</sup> Mede tegen deze achtergrond zijn de corporaties van oudsher als verenigingen of stichtingen opgericht. Zij zijn daarom in juridische zin nooit als overheidsorganen, maar altijd als private rechtspersonen actief geweest. Thans is toelating als corporatie overigens uitsluitend mogelijk voor verenigingen en stichtingen (artikel 4 BBSH). Sinds de (financiële) verzelfstandiging zijn steeds meer corporaties van juridische vorm veranderd, namelijk van vereniging naar stichting. Door deze verandering is de algemene vergadering verdwenen. Daarin konden de leden van de vereniging (meestal huurders) via dit hoogste orgaan uiteindelijk zeggenschap uitoefenen over het bestuur en op het beleid van de corporatie. Dit is nu in veel gevallen niet meer mogelijk. Het stichtingsbestuur heeft slechts de interne toezichthouder als ‘hoogste’ orgaan, met een duidelijk in de statuten geregelde taakstelling. Deze omzetting van de juridische structuur heeft overigens de vraag opgeroepen naar de legitimiteit op of anders geformuleerd: “wie is eigenlijk de eigenaar van de woningcorporatie?”

### **A.3.3 Organisatiekundig**

De wijze waarop corporaties hun marktdoelen en maatschappelijke doelstellingen met elkaar verbinden is in wezen het onderwerp van deze verkennende studie en dit zal getoetst worden door het feitelijke functioneren van corporaties te onderzoeken. De wijze waarop de corporaties hun interne bedrijfsvoering gestalte geven vormt daarvan een belangrijk onderdeel. In dit verband zal dan ook gekeken worden naar de structuur, besturing en de cultuur van corporaties. Het maken van afwegingen tussen marktdoelen en maatschappelijke doelstellingen levert spanningen op die corporaties in hun besluitvormingsprocessen moeten oplossen. De wijze waarop dat gebeurt wordt mede bepaald door de ‘machtsverdeling’ in de corporatie zoals die tot uitdrukking komt in de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden en in de normen en waarden van de organisatie. In hoofdstuk 5 zijn deze spanningen door middel van het opstellen van hypothesen geëxpliciteerd.

### **A.3.4 Bestuurskundig**

De wijze waarop corporaties in hun dagelijkse bedrijfsvoering tot besluiten komen en de afwegingen die zij daarbij maken geven uiteindelijk een inzicht in de mate waarin zij rekening houden met brede maatschappelijke doelstellingen die door de overheid worden geformuleerd. Mede op basis hiervan dient een adequaat overheidsinstrumentarium te worden gekozen. De overheid heeft hiervoor thans de vorm van het BBSH opgesteld. Het BBSH biedt het kader biedt, waarbinnen corporaties mogen handelen. Deze kaderstelling en het geven van ruimte behelst dus uitdrukkelijk niet het instructiemodel, dat richting geeft aan het handelen van corporaties.

---

<sup>8</sup> WRR-rapport: Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren, pag 89 (2004)

## A.4 De vier belangrijkste perspectieven uit de theorie

Tegen de achtergrond van bovenstaande 'macro'-overwegingen kunnen corporaties vanuit de volgende perspectieven worden bekeken. Deze zullen achtereenvolgens worden behandeld.

- Het bedrijfsvoeringperspectief: de corporatie als onderneming  
Corporaties zijn 'normale' ondernemingen die geacht worden op de meest efficiënte en effectieve wijze hun middelen aan te wenden om tot resultaten te komen en hun doelstellingen te realiseren. Kwesties die hierbij spelen zijn:
  - Ondernemerschap;
  - Innovatie;
  - Efficiency;
  - Effectiviteit.
- Het perspectief van maatschappelijke dienstverlener:  
In dit perspectief gaat het erom welke maatschappelijke doelen de corporaties exact wensen te vervullen en met welke middelen zij dat doen. Kwesties die hierbij spelen zijn dan:
  - Netwerken;
  - Diensten;
  - Legitimiteit;
  - Transparantie;
  - Toezichthoudende partijen CFV, RvC, accountant.
- Het perspectief van de markt: de corporatie als marktpartij  
In dit perspectief komt tot uitdrukking hoe de marktverhoudingen zijn voor corporaties. En hoe zij zich als marktpartij opstellen. Kwesties die hierbij spelen zijn dan:
  - Spelregels;
  - Marktmacht;
  - Concurrentie / monopolie;
  - Maatschappelijke druk.
- Het perspectief van de belegger  
Corporaties zijn vastgoedondernemingen met een portfoliebeleid. Wat betekent deze rol voor hun functioneren: Issues die hierbij spelen zijn dan:
  - Onrendabel;
  - Matching;
  - Portfolio-denken;
  - Treasury.

Voordat wij de verschillende rollen toelichten aan de hand van de praktijk, wordt hieronder eerst vanuit het theoretische perspectief nagegaan hoe een corporatie zich zou opstellen bij elk van deze rollen. Wat zijn vanuit de theorie de aannemelijke gedragspatronen bij elke rol?

## **A.4.1 Rol-invulling vanuit de theorie**

Alvorens tot een uitwerking van de verschillende rollen over te gaan kan per rol op hoofdlijnen vanuit de theorie worden aangegeven hoe de corporatie zich zal gedragen.

### **A.4.1.1 Corporatie als onderneming**

In het bedrijfsvoeringsperspectief is de corporatie een economische actor in micro-economische zin, die werkt in de ideaaltypische markt van volkomen mededinging. In een dergelijke markt streven de actoren naar winstmaximalisatie. De markt zal steeds weer naar evenwicht streven, waarbij maximale welvaart, met maximale efficiëntie, wordt bereikt, omdat in deze situatie geen productiemiddelen verloren gaan. De markt van volkomen concurrentie betekent – kort samengevat:

- zeer veel aanbieders en vragers; geen der partijen heeft marktmacht;
- alle partijen beschikken over volledige informatie;
- het verhandelde goed is homogeen; er zijn geen voorkeuren voor goederen van bepaalde aanbieders;
- er zijn geen transactiekosten;
- er is sprake van vrije toetreding.

In deze markt is elke aanbieder / onderneming gedwongen om zo efficiënt mogelijk te werken. De vrije toetreding tot de markt impliceert steeds de dreiging van het weggeconcurrereerd worden door efficiëntere partijen. Om dat te voorkomen moeten de bestaande aanbieders permanent streven naar het maximaal mogelijke resultaat en minimaal mogelijke kosten.<sup>9</sup>De nadruk ligt hierbij op de korte-termijn winst- en (overlevings-)doelstelling. Corporaties richten zich in deze rol van onderneming primair op kostenefficiënt handelen.

Ondernemerschap komt ook tot uitdrukking, doordat de corporatie steeds naar proces- en productinnovaties zal streven. De interne bedrijfsvoering, de eigen organisatie en de wijze waarop deze bestuurd en gestructureerd wordt, zijn steeds onderwerp van onderzoek, teneinde de meest efficiënte methoden en technieken te kunnen toepassen. De corporatie als ondernemer zal zoeken naar productverdieping door op specifieke doelgroepen gerichte producten en diensten aan te bieden; en door productverbreding, in de zin van het actief worden op andere markten dan de traditionele markt van de volkshuisvesting.

### **A.4.1.2 Corporatie als maatschappelijk dienstverlener**

De corporatie als maatschappelijke dienstverlener biedt diensten aan om te voldoen aan maatschappelijke behoeften. Daartoe maakt ze afspraken met maatschappelijk relevante actoren. Het is cruciaal dat deze afspraken door de corporatie worden gerealiseerd. Er ligt een grote nadruk op effectiviteit: het realiseren van de doelstelling is belangrijker dan de wijze waarop dat gebeurt.

---

<sup>9</sup> A. Wolters, R. Verhage: Concurrentie in corporatieland, 2001, pag. 32

De afspraken bieden de legitimiteit voor het handelen van de corporatie. Het belangrijkste ‘afsprakenkader’ wordt gevormd door het BBSH, maar ook met andere maatschappelijke actoren worden afspraken gemaakt. Dit kan ertoe leiden, dat niet uitsluitend meer ‘volkshuisvestelijke’ opgaven worden ingevuld. De breedte van het veld waarop de corporatie actief is kan dus verschillen, afhankelijk met wie en waarover door de corporatie afspraken worden gemaakt.

#### **A.4.1.3 *Corporatie als marktpartij***

Bij de corporatie als marktpartij is van belang hoe de verhoudingen in de markt zijn. De corporatie streeft naar behoud of uitbreiding van het marktaandeel. Corporaties worden geacht zich in concurrentie ten opzichte van elkaar te bevinden. Dit vooronderstelt, dat er ook sprake is van een echte markt, met toetreding van aanbieders en vragers. Corporaties ontwikkelen ondernemingsstrategieën die leiden tot behoud of uitbreiding van het marktaandeel. Hoe deze strategie eruit ziet is mede afhankelijk van de positie op de markt waarop een corporatie feitelijk actief is.

#### **A.4.1.4 *Corporatie als belegger***

Als belegger streeft de corporatie naar een optimaal rendement; met een onderscheid tussen direct rendement (uit huuropbrengsten) en indirect rendement (uit waardeinstijging). Dit financiële perspectief noopt tot een scherpe focus op opbrengsten en kosten.

### **A.4.2 *Het bedrijfsvoeringperspectief: de corporatie als onderneming***

#### **A.4.2.1 *Inleiding***

Corporaties zijn bijzondere ondernemingen, althans ze hebben een bijzondere positie nodig. Het hoofdargument dat pleit voor een bijzondere positie ligt in het imperfecte functioneren van de woningmarkt, aldus het in opdracht van de Tweede Kamer opgestelde rapport over de corporaties in Nederland door het RIGO.<sup>10</sup>

Als corporaties marktconform zouden handelen, dan zou dat betekenen:

- In het verhuurbeleid zouden slechte risico's worden uitgesloten, zoals huurders met een bescheiden inkomen.
- Investeringsvinden plaats op grond van rendementsverwachtingen; als die niet optimaal zijn worden ze uitgesteld. Juist van corporaties wordt verwacht dat ze marktcontrair investeren, hetgeen ze als normale ondernemingen niet zouden overwegen.

Aanvullend geldt voor woningcorporaties, dat

- Ze geen winst mogen uitkeren, daarom genoeg kunnen nemen met een gematigd rendement en een langere investeringshorizon.
- Hun beleidsdoelstellingen complex en meervoudig zijn.

<sup>10</sup> RIGO: Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, 2005, pag 76

Zoals aangegeven is de corporatie in dit bedrijfsvoeringsperspectief actor in micro-economische zin, die werkt in de ideaaltypische markt van volkomen mededinging. In een dergelijke markt streven de actoren naar winstmaximalisatie en zal de markt steeds weer naar evenwicht streven, waarbij maximale welvaart, met maximale efficiëntie, wordt bereikt, omdat in deze situatie geen productiemiddelen verloren gaan. De markt van volkomen concurrentie betekent kort samengevat:

- zeer veel aanbieders en vragers; geen der partijen heeft marktmacht;
- alle partijen beschikken over volledige informatie;
- het verhandelde goed is homogeen; er zijn geen voorkeuren voor goederen van bepaalde aanbieders;
- er zijn geen transactiekosten;
- er is sprake van vrije toetreding.

In deze markt is elke aanbieder / onderneming gedwongen om zo efficiënt mogelijk te werken. De vrije toetreding tot de markt betekent steeds de dreiging van het weggeconcentreerd worden door efficiëntere partijen; om dat te voorkomen moeten de bestaande aanbieders permanent streven naar het maximaal mogelijke resultaat en minimaal mogelijke kosten.<sup>11</sup>

De nadruk ligt hierbij op de korte-termijn winst- en (overlevings-)doelstelling; dit in tegenstelling tot de beleggingsrol die per definitie een langetermijnperspectief betekent. Corporaties richten zich in deze rol van onderneming dus primair op kostenefficiënt handelen. Onder kostenefficiëntie van woningcorporaties wordt verstaan: “exploiteren de woningcorporaties hun woningen tegen de laagst mogelijke kosten? Maken ze bij voorbeeld de juiste keuzen met betrekking tot het onderhoud aan de woningen?”<sup>12</sup>

Deze doelstelling van kostenefficiëntie streven ze niet alleen na in hun interne bedrijfsvoering, maar ook in hun extern gerichte handelen om in hun positie in de markt te verbeteren resp. te behouden. Dit doen ze door permanent te streven naar ontwikkeling van nieuwe producten, productiemethoden en organisatievormen. Dit wordt genoemd de dynamische efficiëntie, die op zijn beurt weer kan leiden tot statische efficiëntie (dat is: de efficiëntie gezien de beschikbare kennis en techniek).<sup>13</sup>

Corporaties zullen in hun rol dus streven naar het minimaliseren van hun kosten, het maximaliseren van hun opbrengsten, onder tegelijkertijd het afwentelen van externe effecten. De maatschappelijke kosten van hun handelen worden niet voor hun eigen rekening genomen, maar overgelaten aan andere partijen of het collectief c.q. de overheid.

Als ondernemer zal een corporatie per definitie geen onrendabele investeringen doen. Hij is daardoor niet kostenefficiënt bezig en streeft daarmee niet naar maximale winst. Beslissingen worden op grond van micro-economische criteria genomen en zullen in het algemeen erop neerkomen, dat het directe economische en financiële eigenbelang van de corporatie domineert, in de zin van waar mogelijk beperking of afwenteling van kosten en evenzo waar mogelijk het maximaliseren van opbrengsten en het benutten van de zogenaamde freeriders-mogelijkheden. Bij corporaties als ondernemingen gaat het om de volgende facetten.

<sup>11</sup> A. Wolters, R. Verhage: Concurrentie in corporatieland, 2001, pag. 32

<sup>12</sup> J. Hakfoort, e.a.: Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie (2000)

<sup>13</sup> A. Wolters, R. Verhage: Concurrentie in corporatieland, 2001, pag. 31

#### A.4.2.2 *Hoofddoelstelling continuïteit*

##### *Belang van continuïteit*

Corporaties hebben in hun statuten doestellingen van maatschappelijke betekenis opgenomen. Net als elke onderneming streeft ook de corporatie echter ook naar continuïteit. Zoals in de profit-sector heeft ook de corporatie ‘winst’ nodig om zijn continuïteit veilig te stellen.

De financiële verzelfstandiging van de corporaties geeft de corporatie geen andere keuze. Rijksbijdragen, subsidies, omslagstelsel, tariefstellingen, gedwongen winkelnering, etc. zijn niet aan de orde. De corporatie dient haar continuïteit vanuit een sluitende exploitatie, goed financieel management (met name met betrekking tot de kapitaalslasten) en een goede vermogenspositie veilig te stellen. Deze ‘winst’ dient in dit geval niet om verdeeld te worden onder aandeelhouders, maar om – naast reservevorming - te investeren ten behoeve van de vervulling van haar maatschappelijke opdracht. In een normale marktordening komt het voor, dat er naast ondernemingen met winst ook ondernemingen met verlies draaien.

Wat dit betreft wijkt de corporatiemarkt af. “Een markt van ruim vijfhonderd aanbieders waarvan er nooit een over de kop gaat, moet met argwaan worden bekeken.”<sup>14</sup> Sterker: corporaties mógen niet failliet gaan. Uiteindelijk is er een vangnet via het Centraal Fonds dat dit moet voorkomen. Niettemin, slechte financiële prestaties hebben wel consequenties voor het bestuur van corporaties die daarin verzeild raken.

##### *Rendementsturing*

Het gaat om drie zaken.

- de eigen bedrijfsvoering strak en zo slank mogelijk organiseren. Dit betekent dat besturing en control zodanig worden ingericht dat maximaal middelen ter beschikking komen voor de (externe) doelen.
- Voorts richt de corporatie zich op financiële doelstellingen en rendement;
- maar ook op maatschappelijk rendement, want niet alle resultaten kunnen in financiële termen worden beoordeeld.

Voor de corporatie als onderneming gelden financiële kaders en doelstellingen. Hiervoor stuurt de corporatie op rendement: een goed rendement halen op de portefeuille. Een belangrijk begrip hierbij is het geïnvesteerd vermogen. Er zijn AEDEX-cijfers per gebied of per vestiging.

##### *Rendement lange termijn/Indirecte waardesturing.*

Sommige investeringen hebben pas op lange termijn en indirect een positieve invloed op de waardeontwikkeling. Er zijn investeringen die volgens de traditionele criteria niet rendabel zijn omdat zij binnen 1-5 jaar weinig financieel rendement opleveren. Voor de langere termijn kunnen dit heel zinvolle beslissingen zijn. Een voorbeeld hiervan is de structurele invulling van leefbaarheid.

---

<sup>14</sup> WRR-rapport: Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren (2004)

De corporatie zal niet slechts sturen op direct rendement (investeringen waaruit onmiddellijk een huurverhoging voortvloeit) maar ook op indirect rendement (investeringen die pas op langere termijn leiden tot een waardestijging van het bezit). Het indirect rendement wordt daarmee een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Aansluiting kan worden gevonden bij de AEDEX definities waarbij een verdere (externe borging) van de waardebepaling belangrijk is. De marktwaarde op basis van vrije verkoop is van belang omdat de visie op buurten en de politieke mogelijkheden steeds sneller veranderen en daardoor medewerking voor verkoop van de gemeente verkregen kan worden op termijn.

De realisatie van de indirecte waardestijging is een apart aandachtspunt. Dit verkooprendement streeft naar het door verkoop waarmaken van ingecalculeerde waardestijgingen. Sturing vindt hier plaats op de keuze van complexen die (binnen de randvoorwaarden van de doelstellingen) het hoogste rendement opbrengen. Verder is de hoogte van de verkoopgerelateerde kosten (convenant, verkoopbevorderende maatregelen) in relatie tot de verkoopopbrengst een aandachtspunt.

#### *Maatschappelijk rendement*

Rendement heeft ook een maatschappelijke dimensie. Bij de financiële invalshoek wordt gekeken naar de hoeveelheid geld die het handelen oplevert. Bij maatschappelijk rendement is de redenering andersom: heel gericht kijken hoe met beperkte middelen optimale resultaten kunnen worden bereikt in de maatschappij. In AEDEX is dit maatschappelijk rendement gedefinieerd als het bedrag dat de corporatie (met externe instemming) laat liggen bij de huurders. Voor de corporatie is het daarnaast relevant om te bezien of deze – ten opzichte van de markt – te lage huren daadwerkelijk ten goede komen aan onze doelgroepen of leiden tot gemengde wijken.

### **A.4.2.3 Interne bedrijfsvoering**

#### *Interne organisatie*

Zoals voor elke onderneming geldt dient ook de directie / het bestuur van de corporatie de organisatie intern op een bedrijfsmatige wijze aan te sturen. Dit betekent, dat zij ook de methoden en technieken vanuit het bedrijfsleven hanteert. Voor het management van de corporatie zijn inmiddels dan op maat gesneden instrumenten, ontleend aan de profit-sector, in deze sector geïntroduceerd.

- Het Ondernemingsplan voor de corporatie;
- De balanced scorecard voor de corporatie;
- Het INK-model voor de corporatie<sup>15</sup>,  
INK vormt de basis voor KWH – huurlabel en benchmark onderzoek KWH-KPMG.

---

<sup>15</sup> • A.P.Dreimüller: Het ondernemingsplan voor de corporatie in de 21e eeuw  
• A.P. Dreimüller: De balanced scorecard voor woningcorporaties  
• E. Fokkema: INK-managementmodel voor ontwikkeling van kwaliteit bij corporaties



(Ook voor een adviesbureau als KPMG is de verbinding corporatie – onderneming inmiddels een volstrekt logische en natuurlijke. Begin 2005 is een boek gepubliceerd met de in dit verband veelzeggende titel: “Ondernemen in wonen”, dat voor corporaties hetzelfde brede veld van de bedrijfsvoering bestrijkt als voor ‘gewone’ ondernemingen<sup>16</sup>. Begin 2006 IS hierop het vervolg verschenen “Sturen in wonen”, waarin aspecten worden beschreven van het besturen van de onderneming<sup>17</sup>). Bij de bedrijfsvoering heeft het management van de corporatie met een intern krachtenveld te maken. Er is sprake van een toenemende professionaliteit van medewerkers: medewerker van een woningcorporatie / volkshuisvester is een echt ‘vak’ geworden. Deze medewerkers vormen mede het kapitaal van de onderneming. De sector kent bovendien een uitgebreide CAO (de CAO Woondiensten), die een voor medewerkers stevige positie vastlegt.

#### *De structuur van de corporatie*

De structuur van de meeste corporaties heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld. Uiteraard heeft de schaalvergroting van corporaties hierbij een belangrijke rol gespeeld. In tien jaar tijd is het aantal corporaties meer dan gehalveerd en de gemiddelde grootte is thans ca. 4.700 eenheden met gemiddeld ongeveer 40 medewerkers. Van oudsher was er een driedeling in de organisatiestructuur van corporaties aan de orde, te weten: verhuur, techniek en financiën. Een functioneel ingerichte organisatie die er vooral naar streefde vanuit haar eigen functionaliteit doelstellingen te verwezenlijken. Hierin zijn grosso modo de volgende veranderingen gekomen:

- de verhuurfunctie heeft zich ontwikkeld tot een woondienstenfunctie, met een sterke oriëntatie op de huurder als klant en waarbij verhuur en techniek deels zijn samengevoegd;
- de financiële sturing en verantwoording zijn in veel corporaties versterkt door de controlfunctie uit te bouwen;
- bij veel corporaties is de ontwikkel- en bouwfunctie ontwikkeld door een separate functie projectontwikkeling toe te voegen;
- met name met het oog op de vele ontwikkelingen die in de relevante omgeving van corporaties zich afspelen en de uitbreiding van taakstellingen is bij veel corporaties de beleidsfunctie, vaak gekoppeld aan strategie, versterkt.

#### *Het besturingsmodel van de corporatie*

Het klassieke bestuursmodel van corporaties was het instructiemodel. Een bestuur van vrijwilligers met sterke bindingen in lokale gemeenschappen bepaalde het beleid en een uitvoerend directeur (als ‘hoofd van dienst’) gaf leiding aan het (betrekkelijk kleine) werkapparaat. De rol van het bestuur is inmiddels overgenomen door de directeur-bestuurder, die verantwoording aflegt aan de Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen. De directeur-bestuurder is de manager die samen met een managementteam de strategie van de corporatie ontwikkelt en ten uitvoer brengt. Corporaties zijn ‘gewone’ professionele organisaties geworden waarin professionals vanuit vakinhoudelijke grondslagen tot keuzes komen en hun functie uitoefenen. De bedrijfskundige visie op het leiden van een onderneming is ook de basis voor de besturing van de corporatie geworden.

---

<sup>16</sup> KPMG: Ondernemen in wonen (2005)

<sup>17</sup> KPMG: Sturen in wonen (2006)

### *De cultuur van de corporatie*

De cultuur binnen corporaties is na de financiële verzelfstandiging eveneens veranderd, zij het langzaam. Het natuurlijk verloop bij corporatie is laag; veel medewerkers hebben een lange tot zeer lange diensttijd bij de corporatie. Maar de bedrijfsmatige aansturing van corporaties (zie boven) brengt ook een andere cultuur met zich mee, die versterkt wordt door het aantrekken van medewerkers met kennis en ervaring op dit gebied. Dit speelt met name om de midden- en hogere niveaus van de organisaties en minder in de uitvoerende functies.

### *Benchmarking*

In Aedes-verband de bedrijfstakonderzoeken en de Aedex.

## **A.4.2.4 Manifesteren op de markt**

Naast de interne oriëntatie hebben vele corporaties hun externe oriëntatie versterkt. Voor een deel als gevolg van de ruimere woningmarkt kort na de verzelfstandiging, maar ook gebruik makend van de ruimte die hen nu werd gegeven hebben vele directeuren zich als ondernemer gemanifesteerd. Dit kwam onder andere tot uitdrukking in nieuwe producten en diensten die eind 90-er jaren werden gepropageerd. Inmiddels is – mede onder invloed van de gewijzigde marktomstandigheden en met de ervaringen met de nieuwe producten en diensten – deze ‘innovatiegolf’ enigszins afgevlakt.

Het ondernemerschap komt thans steeds meer tot uitdrukking door middel van het verwerven van posities in de netwerken van relevante partijen in het externe krachtenveld. Dit kan zijn in de samenwerking binnen wonen, zorg en welzijn en ook in de projectontwikkeling.

## **A.4.3 Het perspectief van maatschappelijke dienstverlener**

### **A.4.3.1 Inleiding**

In deze hoedanigheid is de corporatie doende maatschappelijke doelstellingen na te streven. Dit zal verantwoord dienen te geschieden. Hiertoe zal de corporatie zich laten leiden door de combinatie van de begrippen effectiviteit en beleidsefficiëntie. Effectiviteit betreft de mate waarin de maatschappelijke doelstellingen door de corporatie worden behaald. Beleidsefficiëntie betreft de vraag of de corporaties hun maatschappelijke doelstellingen tegen de laagst mogelijke kosten kunnen realiseren.<sup>18</sup> De maatschappelijke doelstellingen worden de corporatie voor een deel opgelegd door middel van het BBSH. Zoals aangegeven vormt het BBSH eerder een kader dan een direct sturingsinstrument. Corporaties kunnen en zullen dan ook binnen de kaders van het BBSH hun eigen subdoelstellingen op maatschappelijk gebied formuleren en hun activiteiten daarop richten. Een dwingend criterium vormt daarbij wel hetgeen aanvullend door VROM in MG's over nevenactiviteiten is gesteld: “wat de moeder (toegelaten instelling) niet mag, mag ook de dochter niet”. En een andere rechtspersoon (inclusief holdings) mag op geen enkele wijze het handelen van een toegelaten instelling

---

<sup>18</sup> J. Hakfoort, e.a. : Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie (2000)

(mee)bepalen.<sup>19</sup>

De besluitvorming en het handelen van de corporatie wordt hierbij daarom primair bepaald door haar eigen – vanuit de overheid ingekaderde - beleidsdoelstellingen. Voor zolang de activiteiten effectief en beleidsefficiënt zijn zal de corporatie deze uitvoeren. De exacte keuze wordt enerzijds bepaald door de prioriteitstelling binnen het beleid van de corporatie. Hoe beter deze prioriteiten zijn beschreven, des te helderder en eenvoudiger is de keuze. Voor doelstellingen met een hogere prioriteit zullen eerder investeringen worden gedaan dan die met een lagere prioriteit. Voorzover een corporatie een heldere prioritering van doelen heeft opgesteld, kan er sprake zijn van een transparant keuzeproces.

Anderzijds speelt de bevoegdheidsverdeling en de dynamiek van het besluitvormingsproces binnen de corporatie een rol bij het maken van afwegingen en doen van keuzes. In veel gevallen is in formele zin de hoogste bevoegdheid bij het bestuur c.q. de directeur-bestuurder van de corporatie neergelegd. Een veel voorkomende bepaling in de corporatiestatuten luidt dan als volgt: “Aan het bestuur komen in de stichting alle bevoegdheden toe, die niet door de wet of de statuten aan andere organen zijn opgedragen.” Het bestuur is in de interne verhoudingen beperkt door middel van de algemene toezichthoudende taak van de Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen. In meer specifiek zin is het bestuur gehouden besluiten, die van grote betekenis voor het beleid en de bedrijfsvoering van de corporatie zijn aan de Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen voor te leggen. Het betreft hier besluiten als:

- “de vaststelling van het strategische beleid;
- de vaststelling dan wel wijziging van de (meerjaren) begroting, liquiditeiten- en financiële begroting;
- de vaststelling van de (meerjaren)onderhoudsbegroting alsmede de wijzigingen in de onderhoudsbegroting en algemene beheerskostenbegroting van meer dan x EUR;
- de vaststelling dan wel wijziging van de reglementen;
- het uitgeven van schuldbrieven;
- het vaststellen van een beleggings- en treasurybeleid (derivaten);
- het aangaan of verbreken van een al dan niet duurzame samenwerking van de stichting met een andere rechtspersoon, als deze samenwerking ingrijpend is;
- het vaststellen van een ondernemingsplan en/of een (meerjaren)beleidsplan;
- het nemen van een deelneming in het kapitaal van een vennootschap boven een door de Raad van Commissarissen te bepalen waarde;
- investeringen boven een door de Raad van Commissarissen te bepalen waarde, anders dan die welke voortvloeien uit de besluitvorming op grond van het vierde lid van dit artikel;
- een ingrijpende wijziging in de organisatiestructuur of een ingrijpende wijziging in de dienstbetrekking van een aanmerkelijk aantal werknemers;
- het beëindigen van de dienstbetrekking van een aanmerkelijk aantal werknemers, uitgezonderd in geval van een dringende reden als bedoeld in artikel 678 Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;
- het aanvragen van surséance van betaling of faillissement;
- het aangaan van gerechtelijke procedures tegen andere rechtspersonen, waarbij het financiële risico hoger ligt dan een nader door de Raad van Commissarissen vast te stellen bedrag.” *(bepalingen ontleend aan de statuten van een middelgrote corporatie)*

---

<sup>19</sup> zie MG 99-23 en MG 2001-26

Een dergelijke opsomming van ‘belangrijke besluiten’ is bij vrijwel elke corporatie in de statuten geformuleerd. Het intern toezichthoudende orgaan heeft daarom invloed op het al dan niet maken van dergelijke keuzen. Of en zo ja in welke mate een corporatie haar rol als maatschappelijke dienstverlener wil uitoefenen wordt binnen het interne besluitvormingsproces van de corporatie dus ook sterk bepaald door de visie van de interne toezichthouder. De ruimte die de toezichthouder aan het bestuur bepaalt daarom ook of maatschappelijke doelstellingen worden nagestreefd. Voor besluiten die niet aan de goedkeuring van de interne toezichthouder zijn onderworpen is de specifieke bevoegdheidsverdeling per corporatie bepalend voor het proces van afweging.

#### **A.4.3.2 Activiteiten**

De activiteiten van corporaties zijn al meerdere jaren niet uitsluitend meer het bouwen en verhuren van woningen.

RIGO onderscheidt zes ontwikkelingsrichtingen voor de inhoudelijke positionering van corporaties<sup>20</sup>:

- 1 Huisvesters van doelgroepen: deze rol concentreert zich op de vangnetfunctie van corporaties voor specifieke doelgroepen als dak- en thuislozen, etc.
- 2 Volkshuisvesters: hierbij huisvesten corporaties “brede lager der bevolking.”
- 3 Waarborgers van de betaalbaarheid: corporaties voelen zich verantwoordelijk voor de betaalbaarheid van woningen voor e lage inkomens.
- 4 Beheerders van maatschappelijk vastgoed: gericht op ontwikkeling en beheer van vastgoed, maar niet beperkt tot woningen; nu ook vastgoed met een maatschappelijke functie zoals zorggebouwen, scholen, etc.)
- 5 Leveranciers van woon-, zorg en welzijnsdiensten: verbreding van de toegestane activiteiten door andere diensten te leveren.
- 6 Gebiedsontwikkelaars en –beheerders: verbreding van taken tot het gemeentelijke domein; de corporatie als verantwoordelijke voor het integrale beheer van een woongebied.

Verschillende maatschappelijke tendensen hebben eraan bijgedragen, dat rond ‘wonen’ meerdere sociale en sociaal-economische aandachtsgebieden zijn samengekomen. De uitbreiding van het BBSH met de prestatievelde leefbaarheid en wonen en zorg zijn hiervan een uitdrukking. De corporaties zijn daardoor op steeds meer gebieden actief geworden. Dit komt op twee manieren naar voren:

##### *Uitbreiding van typen diensten door corporaties*

Corporaties zijn - mede vanuit de optiek van innovatie - actief geweest met het verbijzonderen en uitbreiden van hun betrekkelijk eenvormige product van huurwoningen, door allerlei tussenvormen tussen huren en kopen en andere typen huurovereenkomsten (bijv. met langdurige vaste huurprijzen en / of huurprijzontwikkeling) aan te bieden. Daarnaast hebben zij op een aantal plaatsen aanvullende diensten aangeboden, met name erop gericht om hun doelgroep te ondersteunen. Boodschappenservice, tuinonderhoud, honden-uitlaatservice zijn hiervan voorbeelden.

---

<sup>20</sup> RIGO: Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, 2005, pag 81

Het is niet geheel duidelijk welke omvang deze aanvullende dienstverlening heeft aangenomen. De inschatting is, dat dit over de hele linie maar beperkt is, omdat er mede omdat de exploitatie ervan niet rond was te krijgen.

#### *Uitbreiding van de deelname aan netwerken*

Van meer betekenis lijkt de verhoogde deelname van corporaties aan netwerken van maatschappelijke instellingen en ondernemingen. Corporaties worden door hun geografische gebondenheid aan wijken, dorpen, steden direct geconfronteerd met de ter plaatse voorkomende sociale problematieken. Corporaties hebben een belang bij een goede leefbaarheid, omdat dit de waarde van hun bezit en de verhuurbaarheid van hun woningen direct beïnvloedt. Verloedering van wijken, sociale spanningen leveren een negatief imago op en doen de 'marktwaarde' en de verhuurbaarheid schade.

De uitbreiding van de prestatievelden met leefbaarheid en zorg en wonen heeft ertoe geleid, dat corporaties zich steeds actiever betonen in hun deelname aan netwerken van instellingen die op deze terreinen actief zijn.

Ten behoeve van wonen en zorg gaat het om deelname aan netwerken en samenwerking met zorginstellingen. In deze netwerken is vaak een heldere taakverdeling aan de orde, in de zin dat corporaties zich op het vastgoed richten (bouwen en beheren) en de zorginstellingen op de zorgverlening.

Ten behoeve van de leefbaarheid gaat het om deelname aan netwerken met:

- Gemeente;
- Welzijninstellingen;
- Politie.

Hierbij kan de rol van de corporaties verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de inzet en kracht van de andere deelnemers. Vanuit de oriëntatie op vastgoed vervullen ze hierin vaak ook functies die te maken hebben met het organiseren van betere sociale verhoudingen. In veel gevallen ambiëren de corporaties ook de regierol in dit type processen.

De meerwaarde van de corporatie als maatschappelijk dienstverlener is niet eenvoudig te meten, zij het dat hiervoor het begrip maatschappelijk rendement toepasbaar is. Rendement heeft namelijk ook een maatschappelijke dimensie. Bij de financiële invalshoek wordt gekeken naar de hoeveelheid geld die het handelen oplevert. Bij maatschappelijk rendement is de redenering andersom: heel gericht kijken hoe met beperkte middelen optimale resultaten kunnen worden bereikt in de maatschappij. In AEDEX is dit maatschappelijk rendement gedefinieerd als het bedrag dat de corporatie (met externe instemming) laat liggen bij de huurders. Voor de corporatie is het daarnaast relevant om te bezien of deze – ten opzichte van de markt – te lage huren daadwerkelijk ten goede komen aan onze doelgroepen of leiden tot gemengde wijken.

#### A.4.4 Het perspectief van de markt: de corporatie als marktpartij

##### A.4.4.1 Marktpartij op het gebied van beheer

De markt van Nederlandse huurwoningen ziet er als volgt uit (cijfers 1998):

<b>Non-profit verhuurders</b>	<b>Absoluut</b>	<b>Procenten</b>
Corporaties en (voormalige) gemeentelijke woningbedrijven	2.374.000	74
Non-profitinstellingen	104.000	3
<b>Commerciële verhuurders</b>		
Institutionele beleggers	200.000	6
Overige particuliere instellingen	130.000	4
Particuliere personen	355.000	11
Overige verhuurders	50.000	2

Verder heeft de woningmarkt - zoals eerder opgemerkt - een aantal kenmerken van marktfalen. De woningmarkt werkt gebrekkig en lijkt niet op de ideale markt. Generiek beschouwd hebben de corporaties een grote marktmacht, hetgeen nog versterkt wordt door de institutionele ordening van de corporatiesector zelf. Hoewel de brancheorganisatie Aedes (en haar voorgangers NWR en NCIV) na de verzelfstandiging van de corporaties zich teruggetrokken heeft op de werkgeversrol en de rol van belangenbehartiger richting met name de centrale overheid vormt Aedes nog steeds het belangrijkste forum in de sector waarbinnen de collectieve beleidsontwikkeling op het gebied van “wonen, werken en ondernemen” plaatsvindt. De onderlinge samenhang van en collegialiteit tussen corporaties zijn sterker aanwezig dan het besef van concurrentie. In termen van concurrentie bestaat er concurrentie met de particuliere verhuurders. Deze richten zich echter op andere (meer koopkrachtige) doelgroepen, zodat van een directe concurrentie in wezen geen sprake is. In hun eigen werkgebieden zijn corporaties in veel gevallen de enige aanbieder; dit geldt met name in de plattelandsomgevingen en in de middelgrote steden. Door fusies – vaak ingegeven vanuit motieven van kwaliteitsverbetering en professionalisering van de organisaties – is in veel gevallen de nog bestaande ‘concurrentie’ verdwenen. De marktmacht van de corporaties in hun eigen domein is met andere woorden buitengewoon groot. Bovendien is in de beleving tussen corporaties allerm minst dat corporaties elkaars concurrenten zijn. (Aedes-magazine, 2005-02, pag. 17: “Laten we geen energie en tijd verspillen aan concurrentie.”) Hoewel de meeste corporaties inmiddels een regionale toelating hebben en daarom buiten hun traditionele locaties activiteiten mogen ontplooiën is dit geen regel. Er is slechts een zeer beperkt aantal corporaties met een landelijke toelating. Het verkrijgen van deze toelating van de overheid is bovendien vaak een lastig karwei geweest.

Deze marktstructuur, waarin corporatie als monopolist of oligopolist kunnen optreden en toetreding tot de markt door nieuwe partijen nagenoeg onmogelijk is, betekent, dat corporaties in hun functioneren niet door concurrentie tot een bepaald gedrag worden gedwongen. In de huidige conjuncturele situatie oefenen ook de vragers geen druk uit. De lange wachtlijsten voor woningen maken de vragers (voor de korter termijn) een betrekkelijk machteloze partij. Het is daarom met name de druk van maatschappelijke partijen waardoor corporaties kunnen worden beïnvloed. Of dit daadwerkelijk gebeurt zal in het kader van dit onderzoek nader worden onderzocht.

#### **A.4.4.2 *Bouw- en Ontwikkelmarktpartij***

Corporaties bewegen zich ook op de markt als het gaat om ontwikkelen en bouwen. Voor een deel verrichten ze deze activiteiten om hun bestaande voorraad te vernieuwen en te vergroten. Voor een ander deel vormt de verkoop van ontwikkelde projecten een financieringsbron. De financiële risico's, de complexiteit en de omvang hiervan hebben corporaties in het nabije verleden ertoe gebracht om zelf tot schaalvergroting door middel van fusies over te gaan. Inmiddels is de fusiegolf tussen de corporaties tot stilstand gekomen.

Wél worden er nog steeds samenwerkingsverbanden tussen corporaties nagestreefd op het gebied van projectontwikkeling. De integrale samenwerking heeft plaatsgemaakt voor functionele samenwerking. Corporaties trachten hun marktmacht te behouden en te versterken door samenwerking op dit onderdeel.

#### **A.4.4.3 *Ontwikkelingen***

In de hoedanigheid van marktpartij wordt het handelen van een corporatie bepaald door de positie die ze hebben op de woningmarkt. Als kenmerken van deze markt zijn geschetst (in 1999 door de werkgroep woningcorporaties in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)):

- door de afname van de traditionele doelgroep zijn corporaties op zoek naar nieuwe doelen, doelgroepen en markten;
- er is een toenemende concurrentie van de koopsector;
- er is een toenemende concurrentie op de huurmarkt van institutionele beleggers;
- de vraag naar woningen en woondiensten verandert;
- woonconsumenten worden kritischer, kwaliteitsbewuster en mobieler;
- de verhuur van het woningbezit is niet meer gegarandeerd (regionaal verschillend).<sup>21</sup>

Als verdere karakterisering is in hetzelfde MDW-rapport aangegeven:

“De concurrentie van de kant van de koopsector en de commerciële huursector maar ook de concurrentie tussen corporaties onderling is groot. De klant is divers, veeleisend en koning. Corporaties moeten antwoord geven op de vraag hoe hun product zo aantrekkelijk mogelijk te maken en de klant te bereiken. Middelen hiertoe vormen verbetering van hun bestaande product,

---

<sup>21</sup> MDW-rapport

het aanbieden van nieuwe producten en een actieve en klantvriendelijke wijze van opereren. Imagoverbetering van de corporatie en zijn producten, het creëren van een maatschappelijk draagvlak, spelen hierbij een belangrijke rol. Het betrekken van bewoners bij beleid en beheer is in dit licht niet slechts een door het rijk opgelegd prestatieveld voor de corporatie. Productdifferentiatie en innovatie beogen klanten te behouden en nieuwe klanten aan te trekken. Het vastleggen van producten (de woning en de diensten van de corporatie) onder een keurmerk of certificaat is een instrument om de klant het vertrouwen te geven dat het product aan bepaalde vooraf vastgestelde normen voldoet. Dit verbetert tevens de concurrentiepositie van de organisatie.<sup>22</sup>

In 2005 geldt echter een andere karakterisering van de markt. Van een vragersmarkt is de markt voor 'sociale verhuur' weer een aanbiedersmarkt geworden. Als gevolg van de economische conjunctuur is de koopmarkt voor grote groepen van consumenten niet meer haalbaar en is er een relatief tekort aan huurwoningen. Dit heeft in het kader van de huidige distributiesystemen lange wachttijden tot gevolg. Gekoppeld aan de demografische trend van verdergaande vergrijzing betekent dit, dat ook er een aanzienlijk tekort is aan voor ouderen geschikte huurwoningen.

Voor de corporatie als marktpartij betekent, dat haar positie niet sterk door het handelen van concurrenten wordt beïnvloed. Er zijn immers veel meer vragers dan aanbieders. Dit geldt des te sterker in die situaties, waarin er slechts één corporatie in een werkgebied aanwezig is die de sociale verhuur voor haar rekening neemt. In die situatie kan de corporatie als monopolist optreden. Dit is het geval in zeer vele plattelandsomgevingen en kleinere en middelgrote steden. In vele andere gevallen zijn er slechts enkele concurrenten en is er sprake van een marktordening als oligopolie. In die situatie zullen er afspraken zijn resp. zal er afstemming zijn over prijs, kwaliteit en aanbod.

Als marktpartij zal een corporatie haar beslissingen en haar handelen afstemmen op de acties en reacties van concurrenten. Deze beslissingen zijn dan gericht op het behoud of verbetering van de marktpositie en daarmee op behoud of verbetering van de marktmacht. De potentiële concurrentie is afkomstig van andere corporaties en van commerciële verhuurders. De dreiging voor deze positie zal echter vooral bepaald worden door de algemene marktsituatie. Voor zolang de huidige krapte op de woningmarkt voortduurt, zal de corporatie pas dan die beslissingen nemen en die investeringen doen die tot een echte significante versterking van haar positie leiden en de toetreding van andere partijen nog moeilijker maken. Voor een marginale versterking (mede afgezet tegen de te plegen investeringen daarvoor) zal een corporatie in die situatie weinig gevoelig zijn. Indien en voorzover de markt weer een vragersmarkt wordt dan wel er segmenten (regio's) zijn waar deze marktsituatie zich voordoet, zal de corporatie direct reageren op de acties van de concurrentie. Corporaties zullen onder die omstandigheden ook marginale versterkingen van hun positie nastreven en daartoe investeringen plegen.

Kortom: corporaties zullen hun handelen en keuzes afstemmen op de concurrentiesituatie in samenhang met de marktsituatie. In een situatie van monopolie of oligopolie in een aanbiedermarkt zullen corporaties niet bereid zijn tot investeringen die geen invloed hebben op deze positie. Eerst als een significante versterking kan worden bereikt door het verhogen van de toetredingsdrempels zal een corporatie als marktpartij een dergelijke investering plegen.

---

<sup>22</sup> MDW-rapport, pag. 22



## **A.4.5 Het perspectief van de belegger**

### **A.4.5.1 Inleiding**

In zekere zin zijn corporaties ook vastgoedondernemers. Corporaties lopen immers economisch risico over hun activiteiten. En is het lopen van economisch risico niet een belangrijk aspect van vastgoedondernemerschap? Corporaties kennen ook een eigen vermogen. Weliswaar moet dit vermogen worden besteed in het belang van de volkshuisvesting, maar dat begrip is ruim geformuleerd. In de regelgeving is voorgeschreven dat de corporatie een zodanig financieel beheer moet voeren, dat haar voortbestaan is verzekerd.

Stel dat corporaties zelfstandige ondernemers zijn die in vastgoed beleggen en dit vastgoed zelf exploiteren. De vraag of een corporatie in enig jaar goed heeft gepresteerd is dan betrekkelijk eenduidig te beantwoorden. Goed presteren betekent immers het halen van de vooraf bepaalde doelstellingen. Bij een ondernemer zijn deze doelstellingen hoofdzakelijk financieel van aard, namelijk de vraag of de onderneming genoeg waarde voor aandeelhouders heeft geschapen om ook in de toekomst te kunnen blijven beleggen in vastgoed. ‘Aandeelhouderswaarde’ is belangrijk, omdat vastgoedbeleggers maar een deel van de investering met vreemd vermogen (bijvoorbeeld een hypotheek) kunnen financieren. Een structurele druk op de omvang van de exploitatiekosten (beheer en onderhoud) houdt de ondernemer scherp. Voortdurend speelt de vraag of de exploitatie niet efficiënter kan. De opbrengsten zullen worden gemaximaliseerd. De huren zullen zoveel mogelijk de markt volgen en als het bedrijfseconomisch aantrekkelijk is, zullen delen van het vastgoed worden verkocht. Om als interne toezichthouder de vinger aan de pols te houden kan voor het financiële toezicht teruggevallen worden op een breed scala aan hulpmiddelen, variërend van periodieke taxaties van de vastgoedportefeuille tot benchmarking met andere beleggers. Het presteren van de vastgoedondernemer wordt immers vooral op financiële gronden beoordeeld.

### **A.4.5.2 Uitwerking**

Bij de rol van belegger is een onderverdeling als volgt te maken:

- de corporatie neemt beslissingen over de samenstelling van haar vastgoedportefeuille: nieuwbouw, aankoop en verkoop, en investeringen in verbetering en herpositionering;
- de corporatie neemt beslissingen over het prijsbeleid (huurbeleid) en onderhoudsbeleid;
- de corporatie neemt beslissingen over treasurymanagement, financiering en beleggingen.

Deze onderverdeling is voor een deel ontleend aan A. Wolters, R. Verhage: “Concurrentie in corporatieland”. Echter, daarin wordt de functie als ‘*volkshuisvestelijke* beleggersfunctie’ aangeduid, die tevens verantwoordelijkheid heeft voor leefbaarheid en de matching van taken en middelen. In onze optiek zijn deze laatste aspecten juist onderdeel van de corporatie als maatschappelijke dienstverlener. De corporatie als belegger zoals hier bedoeld is de partij die streeft naar financieel rendement op zijn (vastgoed-)investering. Hierbij is zij geïnteresseerd in een zo hoog mogelijke, maar ook stabiele stroom van opbrengsten in de vorm van kasstromen / huurinkomsten (direct rendement) of waardestijging (indirect rendement). De corporatie zal in deze rol afwegingen maken en beslissingen nemen voorzover ze bijdragen aan het directe rendement en/of het indirecte rendement.

## **B Literatuur**

### **Algemeen**

- WRR-rapport: Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren (2004)
- WRR-rapport Bewijzen van goede dienstverlening. (2004)
- P.J. van Delden en M. Veraart: Publieke dienstverlening in de markt ( 2001)
- Conijn, J. Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing, Amsterdam, RIGO Research en Advies BV. (2005)
- SER Ondernemerschap voor de publieke zaak, Den Haag, SER. (2005)
- CDA: Investeren in de samenleving; een verkenning naar de positie van de maatschappelijke onderneming, De Haag, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. (2005)
- Commissie de Boer: “Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties” (2005)

### **Met betrekking tot het bedrijfsvoeringperspectief: de corporatie als onderneming:**

- A.P.Dreimüller: Het ondernemingsplan voor de corporatie in de 21e eeuw
- A.P. Dreimüller: De balanced scorecard voor woningcorporaties
- E. Fokkema: INK-managementmodel voor ontwikkeling van kwaliteit bij corporaties
- KPMG: Ondernemen in wonen (2005)
- KPMG: Sturen in Wonen (2006)

### **Met betrekking tot het perspectief van maatschappelijke dienstverlener:**

- RIGO: Prestatie-overeenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties (2004)
- CFV: Tussen regels en rolopvatting. Het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties. (2003)
- KPMG: Inzicht in toezicht

### **Met betrekking tot het perspectief van de markt: de corporatie als marktpartij:**

- Nyfer: Het zekere voor het onzekere. Financiële en maatschappelijke observaties voor woningcorporaties
- F. Bijdendijk en J. Hoff: De laatste trein. Een essay over een volkshuisvesting gebaseerd op marktwerking
- A. Wolters en R. Verhage: Concurrentie in corporatieland. Marktwerking als instrument voor de verhoging van de efficiëntie.

### **Met betrekking tot het perspectief van de belegger:**

- KPMG: Financiële analyses