

Wie bepaalt en wie betaalt de volkshuisvesting?

Over macht en invloed

De door Heerma ingezette verandering van de volkshuisvesting is zeven jaar na zijn nota 'Van Bouwen naar wonen' in al haar details zichtbaar en voelbaar geworden. Huurders worden geconfronteerd met de tweedeling van de maatschappij. De politiek merkt dat haar invloed is afgenomen. Een politiek pleidooi om de huurverhoging te matigen -de gevolgen zijn niet voor rekening van 's rijkskas- wordt met onbegrip en argwanend door de corporaties ontvangen. Zij zien zich door de verzelfstandiging genoodzaakt bedrijfsmatig te handelen en weten dat zij zonder voldoende opbrengsten niet kunnen overleven. Tenslotte is de relatie gemeente-corporatie ingrijpend veranderd door de tegenstrijdige belangen bij de uitoefening van taken en verantwoordelijkheden. Kortom, onduidelijkheid en tweespalt tussen partijen die één à twee decennia geleden nog eensgezind optrokken.

DRS.IR. ALDERT DREIMÜLLER

Het evenwicht lijkt zoek en uit onverwachte hoek komen zeer uiteenlopende voorstellen. Zo hebben de koepels verklaard dat corporaties zelf woningen willen subsidiëren (welke ondernemer kan dat?), terwijl de PvdA verkoop van een groot deel van het sociale bezit voorstaat. Voorstellen die tien jaar geleden juist door de initiatiefnemers van vandaag nog fel werden afgewezen.

De voortdurende discussie doet de volkshuisvesting geen goed. Partijen beseffen dat en we mogen verwachten dat 1997 duidelijkheid zal gaan bieden. Dat is ook de tijd die de corporaties wellicht nog krijgen om te laten zien dat zij gezamenlijk de volkshuis-

vesting goed kunnen regelen. Grijpen ze die kans niet, dan heeft politiek voldoende argumenten in handen om het roer weer over te nemen.

EMANCIPATIE ► In de loop van de honderd jaar dat er corporaties actief zijn in de volkshuisvesting is er uiteraard het nodige veranderd. Het is nog niet zo lang geleden dat corporaties enkel verhuurende organisaties waren. De gemeente verzorgde de nieuwbouw, beheerde de gelden van de corporaties en was bovendien prominent in de besturen van de corporaties vertegenwoordigd. In de jaren zestig en zeventig kwam daar verandering in. De emancipatie van de burger maakte niet alleen de huurder mondig, maar ook de bestuurders en medewerkers van de sterk groeiende corporaties gingen hun eigen richting bepalen. Die verandering is niet direct zichtbaar geworden. De eerste contouren van zelfstandiger opererende corporaties tekenden zich af met het oversluiten van de rijksleningen midden jaren tachtig. Dat leverde de corporaties behoorlijke rentewinsten op en het rijk heeft steeds gewezen op dat miljardenvoordeel. Het mede door de bouwenquête ingezette bezuinigingsbeleid van de overheid is hierdoor versterkt. Eerst werden de verbeter-subsidies afgeschaft, vervolgens de nieuwbouwsubsidies tot bijna nul gereduceerd en -als klap op de vuurpijl- via de brutering nog een deel van de toegezegde subsidies teruggehaald. Het is niet eenvoudig om een verklaring te geven voor dit proces, waarin de rijksoverheid zich steeds verder terugtrekt uit de volkshuisvesting. In dit verband is het van belang te beseffen dat het rijksbeleid een neerslag is van een maatschappelijke ont-



Ex-staatssecretaris E. Heerma.

wikkeling, waarbij de bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van organisaties en burgers en de individualisering van de samenleving kenmerkend zijn. Dat leidde tot mondiger huurders, maar ook tot mondiger bestuurders en medewerkers van corporaties.

Het uit elkaar groeien is een proces geweest dat zich in de loop van de jaren heeft voltrokken. Het is geen bewust beleid of gestuurde ontwikkeling. Het is gebeurd. De verhoudingen zijn niet meer de oude, maar er is ook nog geen sprake van door iedereen op dezelfde wijze beleefde nieuwe verhoudingen.

De rijksoverheid heeft getracht de nieuwe verhoudingen vast te leggen in een Besluit Beheer Sociale huurwoningen (BBSH). Uitgangspunt van voormalig staatssecretaris Heerma was om de corporaties meer verantwoordelijkheid te geven.

Met de komst van zijn opvolger is een discussie begonnen over de taak en plaats van de corporaties en de rol van de politiek en de overheid. Daarbij speelt de WBL-affaire en de discussies over armoede en segregatie een belangrijke rol. Onder druk van de Tweede Kamer heeft de huidige staatssecretaris Tommel een aanscherping van het beleid aangekondigd. De publikatie op 31 oktober van het nieuwe BBSH is daarvan een eerste resultaat.

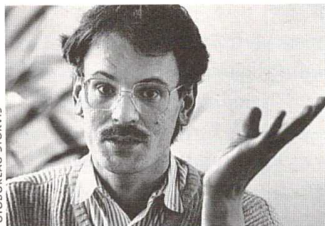
TWEEDELING ► De tweedeling van de maatschappij is een ontwikkeling waarvoor de sector al jaren waarschuwt en die meer en meer statistisch kan worden onderbouwd. De recente rapporten van de RAVO (over leefbaarheid en segregatie) en het CBS (armoede in Nederland) bevestigen dat vermoeden. In de dagbladen verschijnen artikelen over speciale buurten en bijzonder gedrag van bewoners. Het kabinet lijkt zelfs links te worden ingehaald met de discussie over armoede (bisschop Muskens).

De tweedeling is een ontwikkeling die in algemene zin niet wordt gewenst. Politiek en maatschappelijk wordt getracht deze ontwikkeling zoveel mogelijk te beperken, maar tegelijk wordt geconstateerd, dat de grenzen

zijn bereikt van wat economisch gezien kan worden gerealiseerd.

In de afgelopen decennia heeft de overheid zich op het gebied van welzijn, onderwijs en volksgezondheid langzaam teruggetrokken. De samenleving geeft er blijk van dat zij steeds minder bereid is de sociale verzorgingsstaat in zijn huidige vorm overeind te houden. Minder draagkrachtige huurders en woningzoekenden hebben het zwaar. Zij maken deel uit van een steeds groter wordende groep die inkomensafhankelijk is van een of andere vorm van uitkering. Hierdoor zal de druk op het goedkoopste segment van de sociale huursector verder toenemen. Een segment dat bovendien door ouderdom, huurverhogingen en verkoop als sneeuw voor de zon verdwijnt.

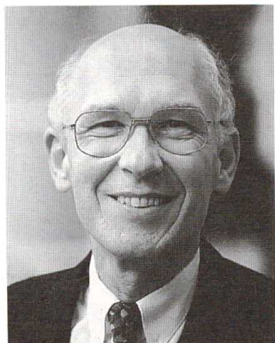
De maatschappelijke functie van corporaties -huisvesting beschikbaar stellen voor mensen met een kleine beurs- blijft noodzakelijk. Financiële middelen die de woonlasten omlaag moeten brengen zijn dan wel noodzakelijk. De discussie van vandaag spitst zich toe op de vraag waar die financiële middelen vandaan zullen komen. Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen is het een utopie om te veronderstellen dat de overheid weer op grote schaal sociale huurwoningen zal gaan subsidiëren. De druk op de corporaties om hun reserves te gelde te maken zal verder toenemen. Een slecht voorbeeld hiervan is het recente en zeer vergaande voorstel van Duivesteijn/Vander Ploeg, waarbij huurders het recht krijgen om hun woning van de corporatie te kopen. Het gaat in het voorstel om bijna de helft van de hele voorraad!



Tweede-Kamerlid A. Duivesteijn.

WIJZIGING BBSH ► De politiek geeft er blijk van dat zij weinig vertrouwen heeft in corporaties. Vraagtekens worden geplaatst bij de naar hun zin te grote huurverhogingen, de te lage bouwproductie en het onvoldoende inzetten van de financiële reserves. Tegelijk ontstaan er zorgen over de financiële situatie bij veel corporaties. Voorts is de vraag gesteld of gemeenten wel een adequaat toezicht uitoefenen en of corporaties geen grotere rol moeten spelen in het buurtbeheer.

In de brief van 28 juni 1995 stelde Tommel een aanscherping van het rijksbeleid in het vooruitzicht en een wijziging van het Besluit Beheer Sociale Huurwoningen. Op 31 oktober is de wijziging van het BBSH gepubliceerd. Een belangrijke wijziging is dat van gemeenten en corporaties wordt verwacht dat zij gezamenlijk wederzijdse presta-



Staatssecretaris D. Tommel.

tie-afspraken maken. Ook is er meer duidelijkheid gekomen over nevenactiviteiten en deelnemingen van corporaties. Het speelveld van corporaties wordt nauwkeuriger omschreven. Zo mag de corporatie koopwoningen ontwikkelen tot stichtingskosten van gemiddeld 243.000 gulden en krijgen de corporaties meer verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid in buurten en wijken (het vijfde prestatieveld).

De volgens de staatssecretaris noodzakelijke wijziging van het toezicht is niet verwerkt in de nieuwe BBSH. Wel komt er een accountantsprotocol, krijgt de gemeente informatierecht en zijn de kerncijfers -als onderdeel van het jaarverslag- nader omschreven. De staatssecretaris gaat er vanuit dat deze hulpmiddelen corporaties en interne en externe toezichthouders helpen bij de beoordeling van de prestaties van de corporatie.

TOEZICHT ► Hoe het toezicht op de corporaties gestalte moet krijgen is nog in discussie. Duidelijk is dat er een onderscheid komt in het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties en de financiële verrichtingen van corporaties.

Het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties is eenvoudig. Op basis van de nieuwe BBSH maken gemeente en corporaties vooraf afspraken, die de gemeente achteraf controleert. Financieel ligt het aanmerkelijk ingewikkelder. In een reactie op de wijzigingen van de nieuwe BBSH vindt Willem van Leeuwen, directeur van het NCV, dat de sector het financiële toezicht uitstekend zelf kan verzorgen. Hij gaat uit van een goed intern toezicht en van een oordelende rol van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (wsw). Als het wsw vindt dat de corporatie financieel verantwoord is, dan is dat een garantie dat het wel goed zit. Mocht deze instelling anders van mening zijn, of als er andere geluiden over het reilen en zeilen van een corporatie opdoemen, dan acht hij een verscherpt toezicht van het rijk op zijn plaats.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten denkt daar duidelijk anders over. Het merendeel van de gemeenten is van mening dat het financiële toezicht bij de gemeenten moet liggen. Macht of invloed is daarbij ongetwijfeld een achterliggend motief. Aange-

zien ook wordt ingezien dat veel gemeenten niet geëquipeerd zijn om goed toezicht uit te oefenen, ligt regionale of zelfs landelijke bundeling van het toezicht voor de hand. Dat sluit ook goed aan bij de tendens bij corporaties om regionaal of landelijke toelating aan te vragen.

Veranderingen

Dit artikel is het eerste van een reeks over de veranderingen in de volkshuisvesting. In de loop van 1997 wordt afhankelijk van de actualiteit ingegaan op onder meer het toezicht, de rol van de accountant en het accountantsprotocol, het vijfde prestatieveld (de leefbaarheid), projectontwikkeling door corporaties, fusie of samenwerking en de bedrijfsvoering van corporaties.

Ook mevrouw Margriet Meindertsma -wethouder volkshuisvesting in de gemeente Zwolle- is deze mening toegedaan. Zij acht het toezicht echter geen middel om plaatselijke corporaties in het gareel van de gemeente te krijgen. Zij ziet veel meer in een landelijke toelating van corporaties, waardoor concurrentie tussen corporaties de luie of te voorzichtige corporaties wel in beweging zal brengen.

MENINGEN TE OVER ► Zoals Meindertsma op een congres over het BBSH onlangs terecht opmerkte gaat het over macht. Van wie is het bezit van de corporatie eigenlijk. Net als Duivesteijn is zij van mening dat dit niet de corporaties zijn. En natuurlijk bestrijden de corporaties dit. Al met al is er nog lang geen duidelijkheid over en weer. Van Leeuwen pleit ervoor de discussie snel af te ronden. Ook Jim Schuyt (directeur Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting) is die mening toegedaan en waarschuwt voor de gevolgen als daar te lang mee wordt gewacht. En terecht. Interessant is dat Van Leeuwen aangeeft dat de corporaties de komende jaar zullen moeten bewijzen wat ze kunnen. Als ze daar niet in slagen is dat volgens hem de rechtvaardiging voor de politiek om in te grijpen. «

NOOT NADERE INFORMATIE EN VRAGEN: HELPDESK KPMG BRANCHEGROEP WONINGCORPORATIES TE AMSTELVEEN, DRS. IR. ALDERT DREIMÜLLER EN KEES TEGEL RA, (020)6567660.