

Corporaties in een historisch perspectief

Na 100 jaar volkshuisvesting staan we aan de vooravond van een ingrijpende koerswijziging. De door regels en overheid gedomineerde aanpak en opzet maakt plaats voor een door de vraag gestuurd aanbod. De organisatie van de sector past zich daarop aan. Dat is op microniveau merkbaar op de producten en de wijze van dienstverlening, maar gaat verder en heeft zijn effect op de schaal, het werkgebied, het eigendom en het management. Op verschillende plaatsen in Nederland wordt gezocht en toegewerkt naar die nieuwe toegelaten instelling. We staan aan de vooravond van de geboorte van corporaties met een bezit van meer dan 100.000 woningen.

De veranderingen in de volkshuisvesting volgen elkaar in een steeds sneller tempo op. Sprak de directeur van Aedes Willem van Leeuwen voorjaar 1997 nog de verwachting uit dat tegen 2010 van de ruim 800 corporaties er nog zo'n honderd over zouden zijn, eind 1998 stelde hij zijn voorspelling bij dat voor 2005 20% van de corporaties 80% van de omzet van de bedrijfstak zullen realiseren. Extrapolatie, hoe arbitrair dan ook, van de fusiegolf van de afgelopen jaren bevestigt het beeld. Het gemiddelde aantal woningen lag in 1993 nog op 2300 maar in 2001 was het aantal al gestegen naar 4630 (een verdubbeling in acht jaar). Toch is het niet goed om de fusiegolf synoniem te verklaren met veranderen. Veranderingen worden weliswaar zichtbaar in het gemiddelde aantal verhuureenheden, maar dat is nog geen verklaring. De groei en de ontwikkeling zijn het gevolg van de bewustwording van latente krachten. Feitelijk is er al decennia sprake van een langzame emancipatie die zich binnen de sector voltrekt. De ingezette schaalvergroting van de afgelopen jaren is niet te stoppen. Er is sprake van een dynamiek in zichzelf. De ene verandering lokt de andere uit. En het gaat snel. Er is meer aan de hand dan een tijdelijk verschijnsel. Zou dat het geval zijn dan is er snel een einde aan de groei. De meter zou dan blijven steken bij een gemiddelde van zes tot acht duizend verhuureenheden. Er is dan sprake van een nieuw vermeend optimum, mede ingegeven door het in de directe omgeving ontbreken van fusiepartners. Om het gemiddelde verder op te voeren moet gefuseerd of samengewerkt worden met corporaties uit andere streken van het land. Tot voor kort verzette regelgeving zich daartegen en lag er ook een psychologische barrière die bestuurders verhinderde door te pakken. Als aan de fusiegolf geen andere reden ten grondslag ligt dan iets groter en sterker worden in de regio, dan zou er juist anno 1999 sprake moeten zijn van een afname van de fusiegolf. Toch zijn er duidelijk tekenen zichtbaar dat corporaties verder gaan. Deze corporaties denken bedrijfsmatig en zien daar hun toekomst liggen. Dit gedrag van juist de grotere corporaties is te begrijpen als we fusie zien als een gevolg van een onderliggend fundamenteeler proces. Een soort emancipatieproces dat een vliegwiel in zichzelf kent en zich op verschillende manieren manifesteert.

1950-1960

De emancipatie begint in de jaren vijftig. Het is dan gebruikelijk dat de gemeenten in het kader van het opheffen van de woningnood de bouw van woningen geheel zelfstandig regelen. Zij ontwikkelen het stedenbouwkundig en bouwkundig ontwerp, zorgen voor de aanbesteding en realisatie en na de oplevering worden de woningen - vaak in verhuurde staat - overgedragen aan de corporaties. De financiering wordt door de gemeente voor de corporaties geregeld. Zelfs het beleggen van de liquiditeit wordt vaak door de gemeenten verzorgd, waarbij de corporaties - een laag - renteresultaat krijgen overgedragen.

1960-1970

Begin jaren zestig komt daar langzaam een einde aan. De groei van het aantal verhuurde eenheden dwingt de corporaties tot een professioneler beheer en de corporaties gaan - in eerste instantie voor het onderhoud - technische mensen in dienst nemen. Zij zien de resultaten van het werk van de gemeente en merken dat het belang van de gemeente ligt bij de bouw en niet bij de verhuur en het beheer. Zij gaan hun eisen stellen ten aanzien van het programma van eisen. Dat leidt ertoe dat de leidende rol bij de ontwikkeling van de nieuwbouw overgenomen wordt door de corporatie zelf. Ook de financiering en de financiële administratie worden ingewikkelder en dat leidt tot het aantrekken van financiële deskundigheid. Door de professionalisering van het werkapparaat wordt vervolgens ook de druk op het bestuur groter. De kwaliteit - en daarmee het zelfbewustzijn - van het bestuur neemt toe. Dat heeft weer invloed op de positie en de zelfstandigheid van de corporatie ten opzichte van de gemeente. Die zelfstandige positie wordt in 1969 erkend als de corporaties het primaat krijgen voor de nieuwbouw van de sociale woningbouw. Vanaf dat moment mogen de gemeenten hun nieuwbouw niet meer realiseren zonder overleg met de corporaties. Ook mogen de gemeentelijke woningbedrijven de nieuwbouw niet realiseren als een plaatselijke corporaties dat wenst te doen.

1970-1980

We zijn dan in de midden jaren zeventig aanbeland. Het fenomeen van de DKPH-leningen wordt geïntroduceerd. Het DKPH-systeem is een idee van de CDA minister van financiën Lubbers, maar wordt vol liefde omarmd door Van Dam, Gruyters en Schaeffer. Het idee achter de DKPH-leningen is dat gerekend wordt met een looptijd van vijftig jaar en een lagere aanvangshuur. Die huur - zo is het idee - zal in die vijftig jaren blijven stijgen en uiteindelijk de tekorten uit de eerste jaren ruimschoots compenseren. Een forse overheidssubsidie en extra leningen voor de aanvulling van de tekorten in de eerste jaren zijn evenwel nodig voor een dekkende exploitatie. De overheid omarmt dit concept, ondanks de waarschuwingen uit de sector. Als de rente stijgt zal dat - zo rekenden de corporaties voor - de overheidssubsidies tot ongekeerde hoogte opschroeven. En de rente stijgt inderdaad tot 12 en 13% in het begin van de jaren tachtig. Maar het Rijk en de gemeenten wilden per sé bouwen en aldus werd het DKPH-systeem een molensteen zoals CDA staatssecretaris Heerma het later noemde.

1980-1990

De emancipatie van de sector is nu niet meer te stoppen. De aangetrokken financiële deskundigen bij corporaties gaan eens goed naar de leningenportefeuille kijken en ontdekken midden jaren tachtig dat die dure leningen - mits afgesloten bij de rijksoverheid - zonder boete vervroegd kunnen worden afgelost, terwijl de op basis van de hoge rente bepaalde subsidies door blijven lopen. Ze creëren daarmee een aanzienlijk financieel voordeel bij de corporaties. Mede daardoor wordt het duidelijk dat de huurinkomsten weliswaar een belangrijke bron van inkomsten zijn, maar dat veel meer verdiend kan worden met het beheersen van de uitgaven. Rentemanagement, een beleid met betrekking tot de liquiditeit, een beleggingsbeleid en beheersing van de onderhoudsuitgaven worden ter hand genomen. Het wordt nu ook zichtbaar dat een grotere schaal voordelen kan opleveren en de eerste discussies over fusie - vaak nog op plaatselijk niveau - worden voorzichtig gestart. Dat fusies in die tijd nog vaak struikelen op persoonlijke problemen ligt voor de hand. Meer dan nu zijn medewerkers en directie gewend om gedurende een lange tijd bij een corporatie in dienst te zijn. Fusie lijkt de baan en het werk van vandaag en morgen te bedreigen. Medewerkers worden daardoor onzeker en weten niet wat hen overkomt. Er is in die tijd ook nog weinig ervaring met fusies. Het zoeken van de juiste weg kost tijd en dat verhoogt de onzekerheid in plaats van dat die wordt verlaagd. In die tijd slaagt dan ook slechts een enkel initiatief.

1990-2000

De ommekeer komt met de nota van Heerma en de brutering. De financiële risico's en de afnemende productie dwingen de corporaties te groeien naar eenheden van rond de 10.000 verhuureenheden. Vanaf deze schaal is een kwalitatief goede financieel manager te interesseren om bij een corporatie te komen werken. Datzelfde geldt voor de technisch manager. Maar de corporaties willen en moeten meer. Ze gaan zich bezinnen op hun reden van bestaan en herformuleren hun missie. Ze gaan hun sterke en zwakke punten in beeld brengen en een bedrijfsbeleid formuleren. Die professionalisering komt tot uitdrukking in de naam die zij aan hun plannen geven. Spraken corporaties eind jaren tachtig nog van beleidsplannen, tien jaar later willen corporaties een goed doortimmerd ondernemingsplan, dat jaarlijks wordt bijgesteld. Er wordt gewerkt aan risicomanagement, strategisch personeelsbeleid, managementinformatiesystemen, cultuurverandering en productontwikkeling.