

# WAT REALISEERT DE BESTUURDER EN REALISEERT HIJ ZICH DAT?

REALISATIEKRACHT IN DE VOLKSHUISVESTING



**Scriptie t.b.v. afronding van MSRE**

Mr. Camiel H. Schuurmans

Begeleider: Drs. Wim van der Post

Tweede lezer: Drs. Arthur Marquard

20 januari 2022

# Voorwoord

Het beroep dat op woningcorporaties wordt gedaan is groot. De cumulatie van taken resulteert in een enorme maatschappelijke opgave en een financiële uitdaging van formaat. De opgave varieert van het verduurzamen van de gehele woonvoorraad; het betaalbaar houden van de huur; het doen van investeringen in de buurt teneinde de leefbaarheid op orde te houden en, niet op de laatste plaats, het bouwen van nieuwbouwwoningen teneinde de woningnood het hoofd te bieden. Onderwijl roomt de verhuurdersheffing de kasstroom van de corporaties af ter hoogte van € 1000 per woning, per jaar.

In de bestuurskamers van Nederlandse woningcorporaties wordt deze groeiende schaarste erkend en gevoeld. Niet alleen op basis van de koele cijfers die in vele rapportages worden gepresenteerd. Medewerkers van corporaties ervaren de dagelijkse realiteit van deze krapte. De leefbaarheidscoördinatoren zien dat de spanningen in de buurt oplopen. Sociale cohesie erodeert: het huisvesten van uitstromers uit de GGZ, statushouders, toenemende eenzaamheid onder ouderen die langer thuis moeten wonen én de sterkere bewoners die hun buurt zien veranderen en verhuizen. Medewerkers van de vastgoedafdeling worstelen met hun onderhoudsplannen om de woningen energieneutraal te krijgen. De energie-neutrale doelstellingen van 2050 beginnen immers vandaag al. Doe het snel maar wel zonder 'regret' luidt de opdracht uit de bestuurskamers. De collega's van financiën zetten de rem op de ambities: de middelen nemen af en de corporatie moet binnen de financiële ratio's blijven om te voldoen aan de vereisten van de (externe) toezichhouders en de borgende instantie (WSW).

De bestuurder wil de doelstellingen uit het ondernemingsplan realiseren en de prestatieafspraken nakomen. Ambities zijn veelal groot en ook Raden van commissarissen worden liever niet verrast of teleurgesteld. Hoe komt de corporatiebestuurder tot realisatie van de doelstellingen als deze zo veelvuldig zijn en de (financiële) mogelijkheden toch zo beperkt?

In deze studie wordt de realisatiekracht van woningcorporaties onderzocht. En specifieker: wat realiseert de corporatiebestuurder in omgeving waar de maatschappelijke vraag het aanbod overstijgt?

Realiseert de bestuurder dit en hoe handelt hij ernaar?

# Inhoud

<b>Samenvatting</b> .....	6
<b>1. Inleiding: realiseer je dat?</b> .....	7
1.1 Probleemstelling; de worsteling bij verdeling van schaarste en de drang tot realisatie .....	8
1.2 Doelstelling, oplossingen voor het onoplosbare .....	8
1.3 Hoofdvraag en deelvragen .....	9
1.4 Methodologische verantwoording .....	9
1.5 Relevantie .....	9
<b>2. Volkshuisvesting &amp; wickedness: eerste laag</b> .....	10
2.1 Inleiding .....	10
2.2 Conceptualisering volkshuisvesting: een versplinterd begrip .....	10
2.3 Realisatiekracht .....	11
2.4 Wickedness .....	11
2.5 Volkshuisvesting: een historisch perspectief en het ontstaan van onoplosbaarheid .....	12
2.5.1 Ontstaan van de volkshuisvesting; intrinsieke motivatie van de founding fathers .....	12
2.5.2 Laissez-faire, meer particulier initiatief; de periode 1852 -1901 .....	13
2.5.3 Introductie van de Woningwet, 1901 – 1934 .....	14
2.5.4 De overheid stevig in het zadel, 1945 – 1965 .....	15
2.5.5 Langzaam weer op eigen benen en verzelfstandiging 1965 – 2008 .....	15
2.6 Economische positionering: onder de marktprijs verhuren is volkshuisvesting .....	16
2.7 Gisteren blijkt vandaag .....	18
2.8 Volkshuisvestelijke drijfveren, een resumé. ....	19
2.9 Realisatiekracht van corporaties: de volkshuisvestelijke prestatievelden .....	20
2.10 Volkshuisvesting vanuit breder perspectief .....	21
2.11 Economie als motor van de inefficiënte volkshuisvesting .....	22
2.12 Volkshuisvesting vanuit stedenbouwkundig perspectief .....	23
2.13 Conclusie: volkshuisvesting is functioneel niet oplosbaar .....	24
Persoonlijk resumé .....	24
<b>3. Dubbele dwang: tweede laag wickedness</b> .....	26
3.1 Inleiding .....	26
3.2 Over afwegingskaders - wat is de toolbox van de bestuurder? .....	26
3.2.1 Laag I. Basismateriaal in de gereedschapskist, de wet verplicht .....	27

3.2.2 Laag II. Semi-verplichtend: ruimte tussen de verplichtende kaders.....	29
3.2.3 Laag III. Eigen inzicht en de vrijheid keuze te maken .....	30
3.3 Bedrijfsstijlen van grof naar fijn.....	31
3.4 Intrinsieke motivatie, drijfveren (of de ziel) van de bestuurder .....	34
3.5 Deelconclusie hoofdstuk 3 .....	36
<b>4. Methodologie</b> .....	<b>38</b>
4.1 Inleiding: Double wickedness in praktijk van de volkshuisvesting.....	38
4.2 Data en methodologie.....	38
4.2.1 Geografische afbakening: de schaarste regio Utrecht (U16).....	38
4.2.2 Afbakening in de tijd .....	39
4.3 Methodologische verantwoording.....	40
4.4 Operationalisatie empirisch onderzoek .....	40
<b>5. Derde, empirische dimensie: U16 en RWU</b> .....	<b>43</b>
Persoonlijk resumé .....	44
5.1 U16, volkshuisvestelijke prestatievelden: ambitie, prognose en realiteit .....	44
5.1.1 Beschikbaarheid .....	44
5.1.2 Betaalbaarheid.....	48
5.1.3 Verduurzaming: het begin, de prognose en de verwachtingen .....	50
5.1.4 Leefbaarheid .....	52
5.2 Analyse van een double wicked problem: conclusies voor de U16 corporaties.....	56
5.3 Resumerend: Ken u zelve en de drijfveren van de bestuurder toen, nu en naar de toekomst .....	58
5.4 Aanbevelingen voor de corporatiebestuurders in een double-wicked omgeving.....	60
<b>6. Conclusie en aanbevelingen</b> .....	<b>62</b>
6.1 Inleiding.....	62
6.2 Tussen motivatie en realisatie: conclusies.....	62
6.3 Volkshuisvestelijk presteren in een double wicked system.....	64
6.4 Wat bezielt de corporatiebestuurder?.....	65
6.5 Aanbevelingen aan de bestuurder: wees je bewust... ..	66
6.6 Reflectie en onderzoeksaanbevelingen .....	66
Introspectie .....	67

# Bijlagen

*Bronnen en literatuur*

*Bijlage 1: interview vragen*

*Bijlage 2: interview Remco de Maaijer*

*Bijlage 3: interview Hans van Harten*

*Bijlage 4: interview bestuurder 1*

*Bijlage 5: interview bestuurder 2*

*Bijlage 6: enquêtevragen*

*Bijlage 7: integrale enquête antwoorden*

*Bijlage 8: plannen versus realisatie, betaalbaarheid*

*Bijlage 9: plannen versus realisatie, leefbaarheid*

*Bijlage 10: presteren naar opgaven en ambities 2010 – 2020*

# Samenvatting



Wat is volkshuisvesting? Of, anders gesteld, wat is volkshuisvesting niet? Al ruim 170 jaar worden de grenzen van de volkshuisvesting verschoven en de taakomvatting vergroot of verkleind. De Nederlandse corporaties bezitten anno 2022 een derde van de Nederlandse woningen. We doen de sector echter tekort door corporaties 'slechts' als sociaal verhuurder te definiëren. De sector doet méér. Corporaties zullen de huurwoningen betáálbaar moeten houden. Dat zij daarmee het vastgoed structureel onder de marktconforme prijs aanbieden wordt – niet onterecht – als een maatschappelijke taak gezien. Hierdoor lopen de corporaties ook grote sommen geld mis die anders kunnen worden aangewend. De sector wordt ook gezien als de startmotor van de verduurzaming: energieneutraal in 2050. De leefbaarheid in wijken moet worden bevorderd: bestrijdt achterstandswijken, voorkomt segregatie. Niet op de laatste plaats, staat de sector aan de lat voor de bouw van honderdduizenden betaalbare woningen. De opgaven overstijgen de beschikbare middelen. Corporaties staan voor een schier een onmogelijke opdracht.

In de literatuur worden dergelijke, grote maatschappelijke problemen (uitdagingen!) geduid als *wicked problems*. Er is geen strak omliggende oplossing; je kunt het niet alleen en je hebt niet de volledige beslissingsmacht. Desondanks worden corporatiebestuurders aangesteld, en afgerekend, op de realisatie van de beschreven maatschappelijke doelstellingen binnen sterk gereguleerde kaders. *Mission impossible*. Wat drijft een bestuurder dan? Hoe effectief zijn de instrumenten die hem ter beschikking staan en in welke mate dragen zij bij aan de succesvolle realisatie? Wat realiseert de corporatiebestuurder in deze wicked wereld?

In dit onderzoek zijn de drijfveren van de corporatiebestuurder onderzocht. Er is gebruik gemaakt van (historisch) literatuuronderzoek, een volledige inzage en gebruik van datasets, visitatierapportages, interviews en enquêtes onder alle corporatiebestuurders.

Het onderzoek toont aan dat corporaties hun nieuwbouwoelstellingen, jaar na jaar, niet behalen. Dit is opvallend omdat de corporatiebestuurder zich voornamelijk als bouwer ziet. Uit voortgangsrapportages komen de redenen voor de vertraging slechts summier naar voren. Het chronisch plannersoptimisme verhult daarmee de werkelijke redenen van de vertragingen en zelfs visitatierapportages oordelen mild over het uitblijven van de gestelde doelen. Eenzelfde beeld doemt op bij complexe leefbaarheidsdoelstellingen. Daar waar de bestuurder het heft zelf in handen heeft, worden de doelstellingen wél gerealiseerd. De verduurzaming van de voorraad en het betaalbaar houden van de woningen verlopen relatief succesvol.

Als de bestuurder de drijvende kracht is achter de realisatie van de doelstellingen van de corporatie is duidelijkheid en openheid over het (niet) realiseren van de doelstellingen onontbeerlijk. Suboptimale resultaten kunnen voorkomen worden als de bestuurder zich realiseert dat de volkshuisvesting een dubbel wicked problem is: hij kan het niet alléén! Optimisme is goed, realisme is beter.



# 1.

## Inleiding: realiseer je dat?

*Er is altijd wel een boom waar je je achter kunt verschuilen*

*[anonieme bestuurder, 2021]*

### **Aanleiding, een gevecht om steeds schaarser wordende middelen**

Uit onderzoek blijkt dat woningcorporaties tot 2035, € 30 miljard tekortkomen om aan hun opgave te kunnen voldoen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2020). Deze zogenaamde *maatschappelijke opgave* valt grofweg uiteen in het in standhouden van de huidige woningvoorraad, het investeren in de verduurzaming en de realisatie van nieuwbouw. Dit laatste betreft een omvangrijke vervangingsopgave en de zogenaamde netto- toevoeging van sociale huurwoningen.

Toch zijn dit niet alle volkshuisvestelijke taken die woningcorporaties vervullen. Corporaties zijn er voor mensen die om financiële en sociale redenen niet in hun eigen woonbehoefte kunnen voorzien. Toegankelijkheid, en voornamelijk ook de betaalbaarheid van de woningen behoren ook tot de kerntaken van de sector<sup>1</sup>. De lage, betaalbare en sociale huren die het gevolg hiervan zijn verhinderen paradoxaal genoeg een hogere opbrengst die noodzakelijk is voor voldoende investeringscapaciteit. Het in stand houden en het bevorderen van de leefbaarheid in kwetsbare wijken, wordt als laatste kerntaak benoemd. Met veel media-focus op woningtekorten, zou de argeloze lezer haast vergeten dat het leefbaar houden van de buurten waar woningcorporaties hun bezit hebben, een wezenlijke taak van hen en van hun partners is.

Over de hoogte van het genoemde tekort wordt getwist. Zo betoogt Conijn (FD, 21 juli 2020) dat het tekort groter zal zijn dan € 30 miljard aangezien corporaties in praktijk hun leenruimte niet maximaal zullen benutten om een risicobuffer te houden. Het EIB (2020) daarentegen stelt dat het tekort kan meevallen omdat er in het onderzoek van BZK (2019) onder andere, met wel erg sterk stijgende onderhoudskosten wordt rekening gehouden. Vast staat echter dat tegenover de cumulatie van opgaven niet genoeg middelen staan. Deze financiële middelen, die praktisch geheel bestaan uit huurinkomsten, staan sinds 1 juli 2021 verder onder druk. Het Rijk heeft voor dit jaar de huurverhoging op 0% gesteld én corporaties moeten een grotere risicobuffer op de balans aanhouden om de Vestia-debacles in de toekomst te voorkomen.

De vraag dringt zich op hoe de almaar schaarser wordende middelen worden aangewend. Dit allengs groter wordende dilemma beheerst de discussie in de ruim 300 bestuurskamers van de woningcorporaties in Nederland. *Je zal maar bestuurder zijn*. Waar kiest de bestuurder voor, en dus óók: waarvoor kiest hij<sup>2</sup> niet. Ga er maar aan staan. Wat bezielt de bestuurder van de woningcorporatie

---

<sup>1</sup> Naast de kosten voor het uitvoeren van de kerntaken zijn er ook significante andere kosten voor corporaties bijgekomen. Zo heeft ook de invoering van de verhuurderheffing (in 2012, en eerste heffing in 2013) een belangrijke bijdrage geleverd aan de verslechtering van de investeringscapaciteit van corporaties (AW, 2019).

<sup>2</sup> Volgens de laatste (2016) opgave van de Vereniging van Toezichhouders in Nederland is het percentage van vrouwelijke bestuurders in de corporatiebranche 29%. Bestuurder is een mannelijk zelfstandig naamwoord en wordt op deze wijze taalkundig gehanteerd.

eigenlijk?

### **1.1 Probleemstelling; de worsteling bij verdeling van schaarste en de drang tot realisatie**

De hoeveelheid publieke taken en Rijksdoelstellingen waar corporaties een bijdrage aan (moeten) leveren, overstijgen de (financiële) mogelijkheden van de sector (Conijn, FD, 2020). In de periode 2019 – 2023 is er onvoldoende kasstroom om alle opgaven in verduurzaming, woningverbetering en nieuwbouw te kunnen realiseren (Compaenen & Thésor, 2020).

Vanuit het perspectief van de organisatie ontstaat hiermee een traditioneel herverdelingsvraagstuk ofwel: hoe verdeel je de schaarste? Maar het is meer dan dat. Voor corporaties geldt een complexe vermenging van financiële middelen, publieke belangen en maatschappelijke welvaart. Je kan beargumenteren dat voor de vele maatschappelijke vraagstukken en opgaven simpelweg geen passend antwoord bestaat. De corporatie kan namelijk niet aan alle vraag tegemoetkomen. De literatuur duidt een dergelijke situatie als een zogenaamd *wicked problem*. Rittel en Webber (1973) duidden dit probleem voor het eerst omdat zij onderkenden dat de traditionele wetenschap tot dusver geen antwoord had op de sociale onrust in de jaren 60 en 70 in de Verenigde Staten. De klassiek wetenschappelijke route van het definiëren van het probleem, naar het analyseren ervan en het uiteindelijk presenteren van een oplossing, pasten niet in de sociaal maatschappelijke context (Crowley, Head). Voor een wicked problem is daardoor ook geen antwoord in de traditionele zin.

Bij de elementaire keuzes in de volkshuisvesting voor hetzij betaalbaarheid, beschikbaarheid, duurzaamheid of leefbaarheid, realiseert de bestuurder zich dat lang niet alles kán, maar wel zou moeten. Op dit moment ontbreekt het aan inzicht in de vraag op welke wijze een bestuurder van een corporatie omgaat met de in principe onoplosbare vraagstukken waar zijn organisatie voor staat.

Gezien de context van een grotere maatschappelijke vraag dan aanbod, is de vraag wat de bestuurder realiseert aan kerntaken die de corporatie heeft. Waarom wordt een keuze gemaakt voor een bepaalde volkshuisvestelijke opgave in de wetenschap dat daarmee geen middelen ter beschikking staan aan een andere taak? Een taak die óók tot de kernactiviteiten van de corporatie wordt gerekend. In veel bestaande academische publicaties wordt dit probleem markteconomisch aangevlogen – voorbeelden zijn de opiniërende stukken die Johan Conijn in de periode tussen 2019 en 2021 in het FD publiceerde (zie bronnenlijst voor compleet overzicht). Vanuit een geconstateerd tekort wordt bekeken op welke wijze politieke of organisatorische interventies kunnen leiden tot een meer optimaler marktevenwicht. Tot op heden ontbreekt het aan een beschouwing op het niveau van de corporatiebestuurder als actor binnen dit vraagstuk. Van Buchem (2017) vormt hierop een uitzondering door in te zoomen op de bestuurlijke dilemma's en het wicked problem van de energieneutraliteit van corporatiewoningen.

Onderhavig onderzoek richt zich op de bredere afweging van meerdere van deze strategische wicked problems die spelen bij corporaties. Hierbij staat de *behavioral component* hoe om gegaan wordt met dit vraagstuk centraal. Wat bewoog en bewéégt een corporatiebestuurder om de lastige schaarste-keuzes te maken en wat is zijn realisatiekracht? Oftewel: Wat realiseert de corporatiebestuurder en wat realiseert hij niet? Wat is zijn realisatiekracht en is hij realiseert hij zich dat? Kortom: wat bezielt de corporatiebestuurder?

### **1.2 Doelstelling, oplossingen voor het onoplosbare**

Het doel van dit onderzoek is inzicht te geven in de bestuurlijke realisatiekracht en de afwegingen die een (corporatie-) bestuurder maakt bij investeringskeuzes, in de wetenschap dat de maatschappelijke vraag



groter is dan de ter beschikking staande middelen. Een onoplosbaar probleem, zeker als de bedrijfscontinuïteit ook bewaakt wordt.

Het vergaren van meer kennis over de afwegingen die een bestuurder maakt, geven medewerkers, managers, bestuurders en toezichthouders in de branche meer inzicht in de motivatie en bezieling van diegenen die de knoop doorhakken. Ook kunnen lessen getrokken worden uit de modus operandi die bestuurders hanteren bij de wicked problems die zij voorgeschoteld krijgen. Uiteindelijk kan je niet *dichterbij* komen: wat bezielt de bestuurder bij het maken van zijn keuzes?

### **1.3 Hoofdvraag en deelvragen**

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat, wordt als volgt geformuleerd:

#### ***Welke bestuurlijke afwegingen bepalen het investeringsgedrag in de volkshuisvesting in de Regio Utrecht (U16)?***

Ter ondersteuning van de hoofdvraag worden de volgende deelvragen behandeld:

1. Wat is volkshuisvesting? Een verkenning van een containerbegrip vanuit het perspectief van de bestuurder.
2. Wat motiveerde bestuurders toen en nu zich in te zetten voor de volkshuisvesting? Ofwel: binnen welke kaders acteert de bestuurder en wat bepaalt het investeringsgedrag?
3. Hoe betrouwbaar zijn de sturingsmiddelen en afwegingskaders die de bestuurder ten dienste staan?
4. Hoe groot is de realisatiekracht van de bestuurder en wat is de fundamentele belemmering voor (volledige) realisatie?
5. Waartoe vindt de corporatiebestuurder dat hij op aard is?

### **1.4 Methodologische verantwoording**

Voorliggend onderzoek kan als *kwalitatief* worden gekenschetst, aangevuld met kwalitatieve en kwantitatieve elementen uit documentanalyse. Hierbij is gebruik gemaakt van de beschikbare data uit kwantitatieve rapportages, woningmarktmonitoren en visitatierapportages die betrekking hebben op de verschillende prestatievelden van woningcorporaties. De data is ontleend aan de regio Utrecht, de *U16* en de corporaties die in deze regio actief zijn.

Door middel van literatuuronderzoek, interviews onder corporatiebestuurders en directeurs van het regioverband, een enquête onder alle corporatiebestuurders van de regio Utrecht, én op basis van eigen observatie en kennis, wordt een schets gemaakt van de ziel van de corporatiebestuurder. Binnen deze triangulatie beoogt het onderzoek een praktische en plausibele steun te geven aan hen die de volkshuisvestelijke keuzes maken of dit in de nabije toekomst gaan doen.

### **1.5 Relevantie**

Het is mijn academische ambitie maar ook professionele drive om bestuurlijke keuzes omtrent de verschillende volkshuisvestelijke doelstellingen beter te kunnen duiden. Wat kiest de bestuurder en wat realiseert hij de volkshuisvestelijke biotoop? De kern van dit onderzoek draait om het gegeven dat er meer publieke, volkshuisvestelijke, taken aan de corporaties zijn opgedragen dan zij financiële middelen ter beschikking hebben. Gelet op de bijzonder grote opgave waar de sector de komende decennia voor staat is inzicht in de motivatie, belangenafweging en realisatiekracht van bestuurders van belang. Resultaten uit het onderzoek zijn wellicht breder toepasbaar. De maatschappelijke relevantie komt voort

uit dit complexe probleem: wonen voor mensen met lagere inkomens is een publiek belang dat niet automatisch door de markt wordt gerealiseerd.



2.

## **Volkshuisvesting & wickedness: eerste laag**

*"De grote regelzucht zorgt voor een kramp in de transparantie."*

*[anonieme geïnterviewde bestuurder, 2021]*

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader gevormd van het onderzoek. Daarbij staan de centrale onderzoekselementen de realisatiekracht in de volkshuisvesting en wickedness centraal. Het hoofdstuk start met de conceptualisering van beide. Daarna wordt ingegaan op de eerste dimensie van wickedness van volkshuisvesting aan de hand van een historische beschrijving van corporaties. Gezien de institutionalisering van de volkshuisvesting hebben beslissingen uit het verleden ook belangrijke gevolgen voor de kaders vandaag de dag. Ook wordt ingegaan op een aantal variabelen die een bijdrage leveren aan de methodologische meetbaarheid van realisatiekracht van corporaties.

### **2.2 Conceptualisering volkshuisvesting: een versplinterd begrip**

Volkshuisvesting lijkt op het eerste gezicht een eenvoudig te duiden begrip: het volk moet gehuisvest zijn. Vanuit de literatuur is hierop een tweetal verfijningen van toepassing. Allereerst wordt het volk specifiek afgebakend tot (a) een categorie actoren met beperkte economische draagkracht. Het gaat dan oorspronkelijk vaak om arbeiders met beperkte inkomens die een belangrijke bijdrage leveren aan de economische productie. Gezien hun beperkte economische status kunnen zij vaak niet zelf voorzien in b) voldoende en leefbare huisvesting. Huisvesting blijft daarbij abstract, te weten het verschaffen van voldoende en doelmatige woningen (Van Dale, 1999). Het is daarmee een overkoepelende term voor verschillende typen onderkomens waar je tijdelijk of permanent onderdak hebt.

Zeker vanuit het verleden schuilt hier een potentieel altruïstisch motief om grote groepen Nederlanders een fatsoenlijk onderkomen te verschaffen (Van der Lans, 2016). Huisvesting biedt, als het ware, de voorwaarde om van hen de nuttige bijdragen aan de samenleving te kunnen verwachten.

Tegelijkertijd impliceert de term ook de aanwezigheid van een andere maatschappelijke klasse die wel in hun huisvesting kan voorzien. De elite, bourgeoisie, de goeude burgerij, de adel. Zij kunnen a) wel zelf in voldoende kwalitatieve huisvesting kan voorzien en b) zijn zij het die het volk van huisvesting helpt te voorzien. Daar ligt de oorsprong van de sociale huisvesting in Nederland maar ook in andere Europese landen als Frankrijk, België en Engeland.

In het huidige tijdsbeeld lijkt de conceptualisering van het begrip volkshuisvesting minder geladen. Zeker is dat volkshuisvesting heden ten dage om méér gaat dan alleen een dak boven je hoofd (Beekers, 2012). Een sociale woning moet betaalbaar zijn, aansluiten op de woonbehoefte, in een sociaal veilige

omgeving liggen, duurzaam zijn, bijdragen leveren aan de plaatselijke woonvisie, enzovoort. De fundamentele van het concept volkshuisvesting blijven echter bestaan: het voorzien in betaalbare huisvesting van voldoende kwaliteit voor lagere inkomensgroepen. In dit hoofdstuk wordt, in eerste instantie vanuit historisch perspectief, getracht meer duiding geven aan de conceptualisering van het containerbegrip volkshuisvesting.

### 2.3 Realisatiekracht

De corporatiebestuurder is als eindverantwoordelijke aangesteld om de ondernemingsdoelstellingen te realiseren. In de veeleisende wereld van de volkshuisvesting is het lastig te bepalen wanneer een prestatie succesvol is gerealiseerd, zoals Noordegraaf (2008) constateert voor de medische wereld. Hoe effectief, of doeltreffend, is de corporatiebestuurder en het beleidsinstrumentarium dat hem ten dienste staat? En in welke mate dragen besluiten van de bestuurder bij aan de realisatie van deze doelstellingen? Gezien de brede doelstellingen en de wickedness in de volkshuisvesting vraagt dit om een bredere meetmethodiek.

### 2.4 Wickedness

Wicked problems of ongestructureerde problemen zijn in 1973 vastgesteld door Rittel en Webber. Deze problemen hebben een grote maatschappelijke verwevenheid en worden gekenmerkt door een gebrek aan afbakening. Hierdoor is er een veelvoud aan oplossingen maar is een optimalisatie van afwegingen onmogelijk. Korsten (2016) stelt dat wicked problems driedimensionaal van aard zijn:

- **Cognitief:** het gaat om complexe problemen en het ontbreekt aan voldoende kennis in de maatschappij;
- **Afhankelijkheid:** wicked problems raken de maatschappij als geheel maar zijn om tot een oplossing te komen ook afhankelijk van vele maatschappelijke stakeholders.
- Het is daarmee een **netwerkprobleem** en het ontbreekt aan een actor met volledige beslissingsmacht.

In normatieve zin is er sprake van een grote verdeeldheid over de waarde van wenselijke oplossingsrichtingen. In de literatuur wordt ook ingegaan op de mogelijke processtappen om wicked problems *aan te pakken*. Een uiteindelijke oplossing sec lijkt echter een illusie, zoals Van Buchem (2017), constateert. Daarbij wordt per definitie gesteld dat een hiërarchische aanpak onbevredigend is (Korsten, 2016). Veel meer zal een proces van deliberatie nodig zijn (Hisschemöller en Hoppe, 1998). Betrokken partijen zullen dus samen moeten nagaan wat een oplossing kan zijn, omdat geen van de partijen doorzettingsmacht heeft. Omgaan met wicked problems is probleemstructurering of, governance through networking, zoals Hoppe (2011) stelt.

In dit onderzoek wordt wickedness vooral gebruikt als theoretisch concept. Aan de hand van de conceptualisering van het begrip vindt een ontrafeling plaats van de complexe uitdagingen i) waarover bestuurders moeten beslissen en ii) waarbinnen bestuurders moeten beslissen als zijnde de context die het handelen van bestuurders ook beïnvloedt en beperkt. Daarmee ontstaat er een meer-laagse dimensie aan het begrip wickedness in dit onderzoek. Deze zal in navolgende hoofdstukken verdere verdieping krijgen in de context van de volkshuisvesting.

Vanuit methodologisch perspectief zijn complexe onoplosbare problemen met verschillende theorieën en methoden te analyseren (bijv. Teisman, 2005; Geyer & Rihani, 2010; Gerrits, 2012; Morçöl, 2012). Het concept van padafhankelijkheid wordt hiertoe ook vaak toegepast (Gerrits en Marks, 2014; Van den Bergh & Gowdy, 2000), zeker wanneer het om vraagstukken gaat met een belangrijke

geïstitutionaliseerde component. Dat de Nederlandse volkshuisvesting in hoge mate is geïstitutionaliseerd is vaak betoogd (bijv. Rossen, 1988, Beekers, 2012).

De volgende paragraaf gaat nader in op de padafhankelijke context van volkshuisvesting in Nederland.

## **2.5 Volkshuisvesting: een historisch perspectief en het ontstaan van onoplosbaarheid**

De institutionalisering van de Nederlandse volkshuisvesting heeft een lange historie. Daarmee ontstaat er padafhankelijkheid: keuzen uit het verleden beïnvloeden het aantal vrijheidsgraden van beleidskeuzen in het nu (David, 1985; Arthur, 1994). Deze beperkingen kunnen leiden tot suboptimale uitslagen, er is tenslotte geen volledige vrijheid in het maken van keuzen die op dat moment wenselijk lijken. In extremis kan dit leiden tot een lock-in wanneer er sprake is van een inefficiënte situatie die niet of niet zonder hoge transactiekosten kan worden aangepast (Pierson, 2000).

In de volkshuisvesting is aantoonbaar sprake van beïnvloeding van de regelgeving en institutionele beslissingen uit het verleden. Een voorbeeld hiervan is de impact van de verzelfstandiging van woningcorporaties in 1995 die significante invloed heeft gehad op veel beleidskeuzen daarna.

### **2.5.1 Ontstaan van de volkshuisvesting; intrinsieke motivatie van de founding fathers**

Naast het tekort aan betaalbare woonruimte voor grote groepen Nederlanders, is een fatsoenlijke woonomgeving (heden ten dage: *leefbaarheid*) vanaf het ontstaan van corporaties een belangrijke aanleiding geweest voor het private initiatief tot volkshuisvesting. De leefbaarheid stond rond 1850 – eufemistisch gesteld - onder grote druk. Grote groepen straatarme arbeiders hokten samen op enkele vierkante meters waar zij samen kookten, aten, sliepen en werkten. De vervuilde en verwaarloosde situatie moet ondraaglijk zijn geweest:

*'geen buurt in den heelen Jordaan, waarin de sâamhokkende, nauw opéén-gedrongen massa zoo in groezelige vervuiling leefde als daar. Nu, in de blakerende zon, leek de straat armelijker, triester dan ooit, met haar ingetrapte garnalen-afval, stukken haring, brokken rottende zoutevisch, appelen-, peren en pruimenvuil. De zomer woelde in goten, beerputten en in stinkende krotten: bracht het vervuilde, binnen-kamersch leven in schaamteloze verliederijking op de houten trapjes en stoepjes naar buiten. Gekrijsch van ongekamde vrouwen doorscheurde de straat, tusschen wild gegil en terug-schreeuwingen van kinderen'. (Van der Woud, 2010, en ontleend aan Is. Querido, 1912, *Amsterdamsch epos, de Jordaan*).*

Het ontstaan van woningbouwverenigingen wordt vaak gelijkgesteld met de invoering van de Woningwet van 1901. Ondanks de weliswaar significante groei van de toegelaten instellingen sinds het begin van de twintigste eeuw, liggen de werkelijke fundamenten van woningbouwverenigingen echter een halve eeuw eerder. De erbarmelijke woonomstandigheden en structurele woningtekorten voor woningarbeiders voortkomend uit de industrialisatie en urbanisatie leidden reeds in de loop van de negentiende eeuw tot particuliere initiatieven. In de literatuur wordt 1852 vaak gemarkeerd als het beginpunt van de Nederlandse volkshuisvesting. Toen werd de eerste Nederlandse woningbouwvereniging opgericht, de *Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse te Amsterdam*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Volgens Brakkee (juni 1997) wordt de in 1852 Amsterdam opgerichte Vereniging ten behoeve der Arbeidersklasse in de literatuur ten onrechte vaak als eerste woningbouwvereniging aangemerkt: correct zou volgens Brakkee zijn: de Vereniging tot het verschaffen van geschikte woningen aan de Arbeidersklasse te Arnhem.

Nederland sloot zich hiermee aan bij gelijksoortige ontwikkelingen in onder andere Londen, Berlijn en Parijs waar vanaf de eerste helft van de 19<sup>e</sup> eeuw woningbouwverenigingen waren opgericht.

De vraag dringt zich op waarom deze stedelijke bovenlaag tot deze, veelal als filantropisch kapitalisme bestempelde, initiatieven kwam. Volgens Beekers (2012) is dit te verklaren vanuit het Réveil en het Verlichtingsideaal; *De Armoede willen opheffen*. De morele waarden van het christelijke geloof gingen hier gelijk op met het beschavingsideaal en de gedachte van de volksverheffing. Vanuit dit perspectief riep predikant Ottho Heldring (welgestelde) vrienden op dergelijke initiatieven te ontplooien.

### **2.5.2 Laissez-faire, meer particulier initiatief; de periode 1852 -1901**

Na de particuliere start van de Nederlandse volkshuisvesting werden in de tweede helft van de 19<sup>de</sup> eeuw verschillende politieke initiatieven ontplooid om de slechte woonomstandigheden meer centraal aan te sturen. De politieke intenties om fatsoenlijke woonruimte aan te bieden waren au fond niet anders dan de particuliere initiatieven. Het is met name het schaalniveau van de doelstellingen die werd vergroot. Hoewel uit de literatuur de grote volkshuisvestelijke noodzaak duidelijk naar voren komt (Van der Schaar 2008; Van der Woud, 2010; Van der Lans, 2016), is er over het nut en de baten van hiërarchische, centrale interventie relatief weinig beschreven. Ook over de omvang van de opgave en of er genoeg publieke middelen voorhanden waren is veel onduidelijk. Het is echter aannemelijk dat de maatschappelijke opgave destijds groter was dan de beschikbare financiële middelen, nog afgezien van de vraag of de staat of de particulier initiatiefnemer zou zijn.

Ondanks pogingen daartoe haalden de politieke initiatieven bakzeil. Beekers (2012) stelt dat er te weinig rekening werd gehouden met de anti-etatistische traditie van Nederland. Het heersende laissez-faire beleid zou nog even voortduren. Dit betekende niet dat de betrokkenheid van particulieren afnam. In veel Nederlandse steden zoals bijvoorbeeld in Amsterdam, Rotterdam, Arnhem, Groningen en Hengelo zette de gegoede burgerij zich in om de woonsituatie van arbeiders te verbeteren. Verschillende ondernemers bouwden woningen voor hun medewerkers (arbeiders). Daar zat vanzelfsprekend een component van zelfbelang in: een gezonde en gelukkige werknemer produceert nu eenmaal meer en beter. Toch werden de huren laag gehouden en leverden de woningen voor de laagst betaalden geen hoog rendement op (Rossen, 1988); niet iedereen liet zich dus door winstmotieven leiden. Het is juist deze bereidheid om een lagere huur te vragen die de essentie vormde (en vormt) van de volkshuisvesting. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief wordt een suboptimaal resultaat verkozen ten behoeve van een maatschappelijke bevordering.

Volksgezondheidsmotieven en hygiëne waren andere drijfveren, die met name door maatschappelijk betrokken geneeskundigen werden ingebracht (Van der Woud, 2010) Zonder twijfel is Sarphati de bekendste onder hen. Naast de motivaties vanuit het Réveil, de christelijke charitas en het klassiek liberale gedachtengoed mag één andere drijfveer niet ontbreken. De groeiende ontevredenheid onder de arbeidersklasse zou kunnen uitmonden in maatschappelijke onlusten, iets wat koste wat kost voorkomen moest worden (Beekers, 2012). Uiteindelijk zou van staatswege hier een passend antwoord op komen: de Woningwet.

### 2.5.3 Introductie van de Woningwet, 1901 – 1934

De invoering van de Woningwet is een staatskundige trendbreuk met de laissez-faire politiek die in de eeuw hiervoor werd bedreven. Door financiële steun van het Rijk konden woningbouwverenigingen (inmiddels: toegelaten instellingen) in de vorm van voorschotten financiële steun krijgen.

Volkshuisvesting werd van een particulier initiatief een Rijksdoelstelling. Het initiatief en de realisatie bleven wel in handen van particulieren. De gemeente fungeerde als tussenschakel tussen het Rijk en particulier initiatief. Eventuele winsten stroomden sindsdien terug naar het Rijk: overheidssteun mocht niet tot particuliere winst leiden. De parallellen met de huidige (2021) fiscale technieken als integrale VPB-plicht en de verhuurdersheffing dringen zich op.

In paragraaf 2.2.1 werd uiteengezet dat de eerste woningbouwverenigingen ten behoeve van de 'arbeidende klasse' werden opgericht. Toch is "volkshuisvesting" in 1901 als wettelijk Nederlands begrip gekozen om een bredere doelgroep aan te duiden. Van der Lans (2016) stelt ook vast dat, in tegenstelling tot omliggende landen, in de Nederlandse wet wordt gekozen voor de term *volkshuisvesting* in plaats van *arbeidershuisvesting*. Corporaties werd aldus een breder taakveld toebedeeld dat niet stopte bij de basistaak: huisvesting van arbeiders. Door de keuze voor deze bredere taakopvatting lijkt de Rijksoverheid het nut ervan, zoals de particuliere initiatiefnemers van de vorige eeuw dit voor ogen hadden, te onderkennen. Met het stelsel van de Woningwet van 1901 is de Nederlands corporatiesector, zoals wij die nog steeds kennen, geboren. Woningbouwverenigingen blijven particulier, maar verliezen in deze periode wel hun particuliere karakter.

De eerste formele institutionele beperkingen voor de bestuurders van de steeds talrijker wordende woningbouwverenigingen zijn in de Woningwet van 1901 duidelijk zichtbaar. Zo constateert Van der Schaar (2008) dat vanaf 1901 de intrinsieke motivatie van bestuurders meer aan het eroderen is. In de literatuur komt de vraag hoe werd gerealiseerd steeds pregnanter naar voren, terwijl de basale intrinsieke motivatie van de vorige eeuw minder wordt beschreven. Het wordt kortom meer institutioneel. Natuurlijk is de overtuiging dat iedereen recht heeft op een veilige woning en hygiënische omgeving, welhaast voorwaardelijk voor gepassioneerd bestuur, maar vanaf deze periode wordt deze passie – al dan niet gedwongen - meer verruild voor functionaliteit.

Net als in omliggende landen (o.m. in België) probeert de Rijksoverheid woningbouw te stimuleren. De Eerste Wereldoorlog had ook in neutrale Nederland diepe economische sporen getrokken met schaarste en armoede tot gevolg. Het reële gevaar van volksofstand lag op de loer, en op het gebied van huisvesting werden corporaties gestimuleerd achterstanden in te lopen. Dat Rijksdoelstellingen op volkshuisvestelijk gebied via particulier initiatief moeten worden gerealiseerd is inmiddels gemeengoed geworden. Dat de woningbouwverenigingen daarmee de *preferred supplier* van sociale huisvesting zijn, is in de geschiedenis allerm minst waar gebleken. Bij het opgaan van de conjunctuur in de jaren 20 van de vorige eeuw, neemt de wil om corporaties in hun werk te blijven steunen vanuit het Rijk af. De markt kon dit zelf wel aan en corporaties kunnen desnoods aanvullend zijn op tekortschietend particulier initiatief. Beekers (2012) beschrijft in deze periode de tweedeling binnen het corporatiestelsel ten opzichte van het veranderd inzicht van het Rijk. Vanuit de zuilen wordt met gemengde gevoelens gereageerd op het marktdenken van de overheid. Met name protestante corporatiebestuurders steunden de terugtrekkende overheid terwijl socialistisch georiënteerde bestuurders hier tegen waren. De houding van de Rijksoverheid uit de jaren 20 blijkt exemplarisch voor zijn handelen door de decennia heen. In hoogconjunctuur mag de markt de sociale huisvesting overnemen. Juist op deze momenten laat de volkshuisvesting haar ware aard zien: de markt biedt geen woningen aan onder de marktprijs. Juist de financieel minder draagkrachtigen zijn dientengevolge nog minder in staat in hun woonbehoefte te voorzien. De markt kán niet voorzien in een structurele behoefte aan lage huurprijzen.

De verstatelijking (institutionalisering) kreeg in deze periode meer vorm, maar de sector professionaliseerde ook. De oprichting van de Nationale Woningraad (NWR<sup>4</sup>) in 1913 zorgde voor een krachtenbundeling van de aangesloten corporaties.

En over zuilen gesproken: de meeste van de ruim 1300 corporaties in de jaren 20 heeft een confessionele grondslag. Lid zijn van een verzuielde vereniging gaf het bestuur het recht naar eigen inzicht woningen toe te wijzen (Beekers, 2012). Het was daarom vaak herkenbaar in welke blokken protestante of, bijvoorbeeld, katholieke bewoners woonden. Toch blijkt uit onderzoek in Zeist (Rhoen, 2010) dat de in deze gemeente opererende confessionele woningbouwverenigingen geen zichtbaar onderscheid maakten tussen de zuilen bij toewijzing van de woningen. Aangenomen wordt hier dat geloofsverschillen bij woningtoewijzing als minder relevant werden gezien, zolang de huurpenningen werden betaald. Hoe het ook zij: het toewijzingsbeleid lag veelal in handen van de corporatie zelf.

Tegen het midden van de jaren dertig valt de woningbouwproductie stil; een wereldwijde economische depressie is er de oorzaak van. De situatie zal tot na de Tweede Wereldoorlog duren. Daarom is de periode 1934 – 1945 niet nader gespecificeerd.

#### **2.5.4 De overheid stevig in het zadel, 1945 – 1965**

In de periode na de Tweede Wereldoorlog wordt Nederland beheerst door een enorm tekort aan woningen. Dit betekende ook een kentering in de idee van het particuliere volkshuisvestelijk initiatief. Met de aanname van de Woonruimtetwet in 1947 wordt particulier woningbouwinitiatief verder aangetast: bouwen is een *staatszaak* geworden. Corporaties zijn in deze periode veelal kleinere uitvoeringsinstanties van het Rijk en Gemeente. Zo geschiedt woningtoewijzing via gemeente en niet meer via de vereniging zelf; de zeggenschap over het eigen woningbezit neemt zichtbaar af. Door de sterke staatinvloed en de kleinschaligheid van de organisatie (gemiddeld circa 190 woningen per woningbouwvereniging), worstelt de sector met een bestuurlijke en professionele identiteitscrisis. Van Harten (2012): *van wie zijn we en waartoe zijn we op aard? Of zijn we slechts een uitvoeringsinstantie van de overheid?* Aangenomen wordt dat de bestuurlijke drijfveren niet verder reikten dan: Nederland zit in de wederopbouw en samen zetten we de schouders eronder.

#### **2.5.5 Langzaam weer op eigen benen en verzelfstandiging 1965 – 2008**

Het rapport van de staatscommissie De Roos (1962) markeert een keerpunt in de geschiedenis van de sector die sinds 1945 vooral het Rijksbeleid ten uitvoer bracht. De corporaties kregen een stuk bestuurlijke vrijheid terug. De brancheorganisatie NWR zette een professionaliseringslag in teneinde de sector te moderniseren en effectiever te maken. Ook kwam er een verbreding van het werkgebied, zo kon er met Rijkssteun ook in het duurdere segment worden gebouwd. De gemiddelde grootte van een corporatie steeg waardoor het werkapparaat kwalitatief kon verbeteren. De corporaties herwonnen een deel van hun verloren autonomie terug. Professionele bestuurders konden weer sturing geven aan doelstellingen die lokaal nodig waren en hen aan het hart gingen. De volksverheffing van weleer maakte in de jaren 60 en 70 plaats voor de inspraak en zeggenschap die burgers opeisten. Door verschillende vormen van participatie moest de bestuurder ook rekenschap afleggen aan de huurder.

In de decennia die volgden, bleek de door De Roos ingezette weg niet te stuiten. Tussen de regels van het bronnenmateriaal is te ontwaren dat de lol in het vak weer terugkwam: corporaties mógen weer

---

<sup>4</sup> De eerste belangenbehartiger, en de facto voorloper van Aedes. Later in de twintiger jaren van de 20<sup>ste</sup> eeuw volgden verzuielde belangenverenigingen.

realiseren en zijn niet langer een uitvoeringstak van de overheid. De bouwproductie van corporaties stijgt in de zeventiger fors door, in veel nieuwe kernen in Nederland wordt flink gebouwd. Op innovatief gebied zijn de eerste experimenten ter stimulering van het eigen woningbezit en ook de financiële positie van de sector verbeterde. Herfinancieringen op de kapitaalmarkt zorgen voor oplopende bedrijfsreserves en als apotheose in deze periode zorgt de balansverkorting (brutering) er in 1993 voor dat de corporaties financieel op eigen benen staan.

De financiële zelfstandigheid werkt ook door in de besturing; het vrijwilligersbestuur maakte plaats voor een bezoldigd bestuur waarop toezicht wordt gehouden door een Raad van toezicht. De sector, en daarmee de bestuurder wordt volwassen. De corporatie wordt meer en meer een onderneming, de bestuurder een ondernemer. De bezoldigingen gaan hiermee gelijk op. Het gaat gepaard met een Raad van toezicht waaraan achteraf verantwoording is verschuldigd. Een trendbreuk met de gebruikelijke voorschriften die vooraf waren opgelegd. Gemeentelijke woningbedrijven worden geprivatiseerd en gaan door als corporatie. De bestuurder geniet kortom een grote mate van vrijheid. Het streven naar meer doelmatigheid zorgt verder voor meer overname en fusies. De focus komt steeds meer op efficiency en doelmatigheid te liggen.

Ruim 150 jaar geleden ontplooit de gegoede burgerij in Nederland initiatieven om de erbarmelijke woonsituatie onder arbeiders te verbeteren. De motivatie om dat te doen kwam deels voort uit filantropie en deels uit kapitalistische overwegingen. Met de ingang van de 21<sup>ste</sup> eeuw zijn woningcorporaties volwassen geworden, geprofessionaliseerd, en hebben daarmee alle kenmerken van hun commerciële equivalenten. Wat door de tijd onveranderd is, zijn de maatschappelijke opgaven waaraan corporaties zijn geëngageerd. Het is de vraag of bedrijfsefficiency en een brede maatschappelijke (volkshuisvestelijke) vraag tot elkaar kunnen verhouden.

### ***2.6 Economische positionering: onder de marktprijs verhuren is volkshuisvesting***

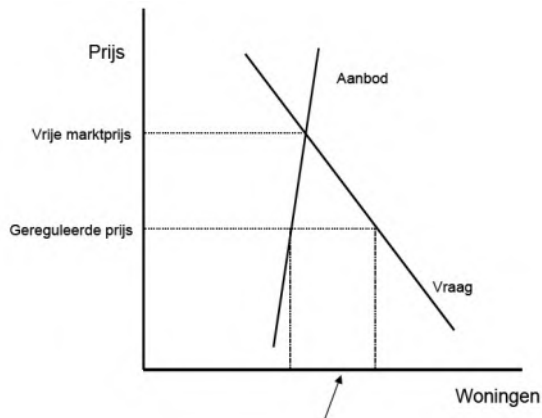
Het economische fundament onder woningcorporaties is helder: er wordt huisvesting gerealiseerd en aangeboden voor prijzen die onder de marktprijs liggen. Er is daarmee per definitie sprake van een structureel financieel tekort ofwel een onrendabele top<sup>5</sup>.

Gesteld kan worden dat alles wat structureel onder de kostprijs wordt aangeboden steeds tot onevenwichtigheid leidt; de vraag zal het aanbod in de volkshuisvesting structureel overstijgen. Dit economisch principe wordt in de figuur 2.6 weergegeven:

---

*5 De sector hanteert (vaak) de contante waarde methodiek: de contant gemaakte inkomsten minus de contant gemaakte uitgaven gedurende de exploitatietermijn van 50 jaar. Een negatief resultaat wijst op een 'onrendabele top'.*





Figuur 2.6 (SEO, 2006).

In het figuur is het theoretische aanbodtekort zichtbaar: omdat er een lagere prijs dan de marktprijs voor het goed wordt gevraagd ontstaat er een hogere vraag. Deze hogere vraag leidt tot een theoretisch noodzakelijke aanpassing van het aantal woningen (oftewel een hogere productie). Het pijltje op de x as geeft het tekort weer in aantallen woningen. De productie uitbreiden zorgt echter voor nog grotere financiële tekorten.

De tekorten gaan momenteel echter 'verder' dan de kosten voor het product sociaal wonen. Het actuele beeld is dat corporaties miljarden (cash!) tekort komen om alleen al aan de verduurzamingsopgave te kunnen voldoen (FD, 21 juli 2020; Conijn, 2020). Ondertussen roomt de overheid de kasstroom af met de Verhuurdersheffing: circa € 1000 euro per woning per jaar<sup>6</sup>.

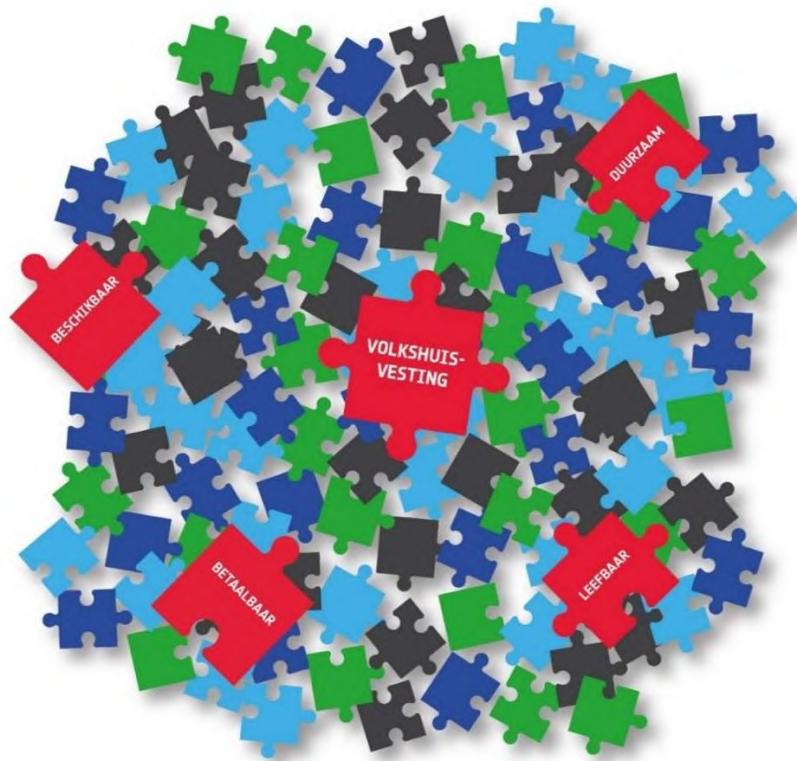
In de praktijk wordt dit tekort niet altijd erkend. Zo kloppen openbare bestuurders graag aan bij corporaties. Soms met formele macht, maar vaak ook wordt de corporatiebestuurder informeel benaderd: "kun je daar iets in betekenen?" De premisse die achter de vraag schuil gaat is, dat er geld is. De Rijksoverheid wakkert deze onterechte gedachte aan door jaarlijks Staat van de corporatiesector te publiceren. Schijnbaar geweldige resultaten zijn echter praktisch geheel toe te schrijven aan de waardestijging van het vastgoed. Conijn ageert hier doorlopend tegen (FD, 4 februari 2020).

Het grote spanningsveld tussen plichten, wensen en mogelijkheden is complex, en feitelijk onoplosbaar. Deze onoplosbaarheid maakt de volkshuisvesting tot een wicked problem in itself.

In onderstaand figuur is volkshuisvesting als wicked problem gesymboliseerd. De hoeveelheid taken zijn legio en in principe oneindig, daarnaast zijn de middelen zijn niet toereikend. Een onoplosbare vormen het fundament van de volkshuisvesting.

---

<sup>6</sup> Ten tijde van het schrijven van dit stuk is voor het Rijksbegrotingsjaar voor 2022 de Verhuurdersheffing iets verlaagd. Hoe een nieuw te vormen Kabinet (Rutte IV) met deze heffing omgaat is vooralsnog niet geheel duidelijk; een afbouw van de heffing vanaf 2023 lijkt beleid te worden.



**LAAG 1:  
'VOLKSHUISVESTING IS FUNCTIONEEL WICKED'**

**2.7 Gisteren blijkt vandaag**

*'De woningtekorten in Amsterdam worden steeds groter. De nieuwbouw is verre van toereikend om aan de aanzienlijke vraag te voldoen. In een periode van ruim 20 jaar werden ruim 16000 nieuwe woningen gesticht, terwijl de aanwas van nieuwe inwoners het tienvoudige bedroeg. Voor veel andere grote en middelgrote gemeenten, zoals Utrecht, mag worden aangenomen dat de verhoudingen niet veel gunstiger zijn. De grote aantallen woningzoekenden drijft de huurprijzen met tientallen procenten op. Handelaren in onroerend goed kopen panden op om deze te splitsen en te verhuren. Oorspronkelijke bewoners verkopen hun huis tegen gunstige prijzen en trekken weg. Het sociale klimaat in de wijk en buurt komt onder druk te staan waardoor de leefbaarheid verder afneemt' (Van der Woud, 2010).*

Deze alinea is geen passage uit een recent woningmarktonderzoek. Integendeel, het beschrijft de penibele woonsituatie van Amsterdam in de periode 1880 tot 1902. In deze periode van ruim 20 jaar, groeide de Nederlandse bevolking van 4 naar zo'n 5 miljoen inwoners.

Het is opvallend en verontrustend dat Nederland, ruim 120 jaar later, weer voor een zelfde woningbouwopgave staat. De opgave is weliswaar complexer maar niet minder dringend. Want als je in Amsterdam en Utrecht zo'n 10 jaar moet wachten voor je in aanmerking komt voor een sociale huurwoning (Woningnet, 2020), dan kan je ook niet spreken van een goed functionerende woningmarkt.

De invloed van het Rijk kwam en ging in de afgelopen 160 jaar. Aan te nemen valt dat het Rijk uiteindelijk de teugels weer zal laten vieren. Al was het maar om de wooncrisis aan te pakken, de verduurzaming te stimuleren en de leefbaarheid voor iedereen te bevorderen. Dit lijkt te vragen om meer ruimte voor ondernemende corporaties waar ruimte is voor samenwerking om het doel van kwalitatief hoogwaardige alsmede betaalbare woonruimte voor alle Nederlanders te kunnen bereiken.

Wat ook blijft is de beeldvorming dat de markt in tijden van hoogconjunctuur niet voorziet in huisvesting onder de marktprijs. Er is sprake van een norm of informele institutie: de markt kán niet voorzien in een structurele behoefte aan lage huurprijzen. Een constatering die ook heden ten dage nog diepgeworteld lijkt, zoals ook Van der Schilden (2017) concludeert in zijn thesis.

Het verleden van zo'n anderhalve eeuw geleden, resoneert.

## 2.8 Volkshuisvestelijke drijfveren, een resumé

De in dit hoofdstuk beschreven bestuurlijke drijfveren worden hieronder chronologisch weergegeven. In de tabel hieronder zijn de initiatiefnemers door de jaren heen opgenomen, hun drijfveren, een en ander aan de hand van de leidende institutie. Hiermee ontstaat een overzicht van de ontwikkeling en heersende informele en formele institutionele kenmerken per tijdsfase van de Nederlandse volkshuisvesting.

Volkshuisvestelijke periode	Initiatiefnemer	Drijfveer	Institutie
1852	Predikant Stedelijke elite	Religieus: Bevorderen van de zedelijkheid Verlichting, Réveil, kapitalistische filantropie, volksverheffing	Bijbel Bijbel, informeel
1852 – 1901	Notabelen, ondernemers, lokale politici, diakenen, artsen	Welbegrepen eigenbelang; bevordering volksgezondheid; morele gezinsszin; creatie van maatschappelijke rust.	Liberalisme Charitas Informeel
1901 - 1934	Bestuurders van corporaties (toegelaten instellingen) Gemeenten Particulier initiatief Rijk	Bevordering van fatsoenlijke woningbouw voor de gemeente, de achterban, de zuil. Verstatelijking geaccepteerd t.b.v. woningbouw. Gezond leefklimaat. Winstgevende exploitatie. Maatschappelijke rust.	Woningwet. Leenstelsel. Charitas. Economie van vraag en aanbod.

1945 - 1965	Rijk en gemeente, (corporatie is uitvoeringsorganisatie)	Uitvoering van Rijksbeleid.	Woningwet, Woonruimtetwet.
1965 - 2010	Rijk, gemeente, en met name corporatie komt meer in the lead. Toenemende zeggenschap van de huurder	Bouwproductie, professionalisering, effectiever en efficiënter, democratisering, innovatie, ondernemerschap	Aanbevelingen De Roos, Woningwet  Zelfregulering  Economische en financiële kaders  Governance  Ondernemerschap
2010 – 2021	Van corporatie naar Rijk. Daarna langzaam weer terug naar meer ruimte voor de corporatie	Bouwen, verduurzamen, leefbare wijken. Er iets van maken ondanks restricties	Einde zelfregulering. Kader stellende Woningwet.  Angst, wantrouwen, regelzucht.

### 2.9 Realisatiekracht van corporaties: de volkshuisvestelijke prestatievelden

De taken die woningcorporaties dienen uit te voeren zijn legio. Natuurlijk is er een grens, in elk geval formeel institutioneel: sinds 2015 beperkt de Woningwet corporaties sterk in haar taakuitoefening. Dit restrictieve beleid is mede het gevolg van excessen in de sector, waaronder de aankoop en exploitatie van de SS-Rotterdam en de Vestia-affaire<sup>7</sup>.

De huidige (2021) basistaken van een corporatie kunnen worden afgebakend aan de hand van de zogeheten prestatievelden die door Aedes<sup>8</sup> zijn gedefinieerd teneinde meer duidelijkheid en transparantie te geven over de doelstellingen en prestaties van de aangesloten corporaties. Deze indeling is min of meer gemeengoed geworden: veel ondernemingsplannen volgen dezelfde lijn en ook de visitatiemethodiek<sup>9</sup> is op deze indeling gestoeld. De basistaken van woningcorporaties zijn als volgt gekarteerd:

- *Nieuwbouw*: hier wordt de realisatie van nieuwbouwwoningen in kaart gebracht.
- *Beschikbaarheid*: geeft inzicht in de toewijzing van sociale huurwoningen.
- *Betaalbaarheid*: laat zien in hoeverre de corporatie woningen aanbiedt voor maximaal de wettelijk gestelde grenzen.

<sup>7</sup> Al betoogt Zijlstra (2014) dat Woonbron destijds wel degelijk handelde binnen de volkshuisvestelijke kaders.

<sup>8</sup> Aedes is de koepelorganisatie van de Nederlandse woningcorporaties. Eind 2020 waren 272 van de ruim 300 woningcorporaties aangesloten (lid van) bij Aedes.

<sup>9</sup> Eens per 4 jaar wordt een woningcorporatie (verplicht) gevisiteerd. Een onafhankelijk team van professionals rapporteert over de geleverde prestaties van de voorgaande periode van 4 jaar. Via de databank van SVWN ([www.swvn.nl](http://www.swvn.nl)) zijn alle visitatierapporten openbaar.

- *Verduurzaming, onderhoud en verbetering*: beschrijft de primaire instandhoudingsplicht van de corporatie en de mate waarin het bezit wordt verduurzaamd.

Aedes benoemt het *huurdersoordeel* ook als prestatieveld. Dit rapportcijfer dat bewoners hun verhuurder geven zegt iets over de mate van klantgerichtheid. Daarnaast wordt ook de gemiddelde bedrijfslast van de corporatie als prestatie openbaar gemaakt. Het bedrag geeft inzicht in de gemiddelde organisatiekosten van de corporatie.

Voor dit onderzoek worden de bovenstaande prestatievelden praktisch aangepast in 4 primaire doelstellingen welke direct gekoppeld zijn aan investeringsdoelen. Daarmee vervalt bijvoorbeeld het huurdersoordeel. De in dit onderzoek toegepaste taken aangaande de realisatiekracht, zijn:

1. Vergroten van de beschikbaarheid door realisatie van nieuwbouw.
2. Aanbieden van sociale huurwoningen tegen huurprijzen die voor de verschillende groepen betaalbaar zijn.
3. Duurzaamheid: bijdragen aan de verduurzamingsopgaven in nieuwe en bestaande bouw.
4. Leefbaarheid: bijdragen in wijken en buurten teneinde de (sociale) veiligheid en onderlinge cohesie te bevorderen.

## **2.10 Volkshuisvesting vanuit breder perspectief**

De zoekterm "volkshuisvesting" in de vastgoedbibliotheek van de Amsterdam School of Real Estate (ASRE) levert bijna 1800 treffers<sup>10</sup> en ruim 50 sub-thema's op. Het valt ook hier direct op dat de *volkshuisvesting* geen alomvattend begrip is. Het is geen organisme dat ooit geboren werd en zich evolutionair aanpaste aan de omgeving waarin het leeft. Integendeel: de volkshuisvesting roept juist een versplinterd beeld op met tal van dimensies. Deze dimensies zou je in de zoektermen van de vastgoedbibliotheek ook 'treffers' kunnen noemen. Maar levert de optelsom van de vele facetten van dit begrip dan de uiteindelijke definitie van dit begrip op, zoals duizenden stukjes steen en glas een mozaïek vormen?

Een analyse van de beschikbare literatuur wijst op in elk geval viertal hoofdthema's<sup>11</sup> die de volkshuisvesting beschrijven. Allereerst is er de historische blik op corporaties. Dit thema is voor dit onderzoek hiervoor behandeld. De tweede stroming in de literatuur over volkshuisvesting in Nederland richt zich op het (bedrijfs)economische perspectief. Deze studies analyseren de financiële huishouding en de complexiteit rondom het aanbieden van een product onder de marktwaarde – en sluiten daarmee aan bij de reeds geconstateerde eerste laag wickedness -. Recente voorbeelden hiervan zijn beschreven in kritische bijdragen van Van Os (2006 en 2015) aangaande de financiële ruimte van corporaties in relatie tot de maatschappelijke taken en over de (onzin van) marktwaarde in de corporatiesector. Maar ook Conijn maakt in vele publicaties duidelijk dat het financiële rendement op de vastgoedportefeuille noodzakelijk (en vaak niet afdoende) is om de maatschappelijke doelstellingen te kunnen verwezenlijken (Conijn, februari 2021).

---

<sup>10</sup> Op 8 september 2021.

<sup>11</sup> Er is geen kwantitatief onderzoek gedaan naar de hoeveelheid volkshuisvestelijke literatuur, noch naar de kwalificatie van de sub-thema's die op het hoofdthema worden gemaakt. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek. Veel bronnen hebben verschillende thema's, sub-thema's en zoektermen (stedenbouw, architectuur, stadsontwikkeling). In dit onderzoek is op hoger aggregatieniveau bekeken of en in hoeverre veel voorkomende onderwerpen binnen de volkshuisvesting, verband houden vanuit het perspectief van de bestuurder.

In aanvulling op deze stroming is er een institutionele, beleidsmatige (en juridische) stroming in de literatuur. De volkshuisvesting is de afgelopen decennia in hoge mate geïnstitutionaliseerd en blijft op dit vlak continue in beweging. Recente analyses richten zich bijvoorbeeld op overheidsinterventies zoals de verhuurdersheffing (Compaenen, 2020) of de discussie rondom het al dan niet toestaan van investeringen op de markt voor middenhuurwoningen door corporaties (Platform 31, 2021). Hoofdstuk 3 wordt gewijd aan de instutionele (on-) oplosbaarheid van volkshuisvesting.

De laatste stroming duiden we hier als stedenbouwkundig perspectief. Deze stroming richt zich vooral op de resultante van voorgaande stromingen en het uiteindelijke stedelijke resultaat dat het gevolg is van keuzen. Deze stroming is nauw verwant met het begrip leefbaarheid.

### **2.11 Economie als motor van de inefficiënte volkshuisvesting**

Financieel mismanagement, mismanagement van projecten, fraude, speculatie en zelfverrijking. Het rapport over de corporatiesector ten behoeve van de parlementaire enquête woningcorporaties (2013) is onverbiddelijk als de vele incidenten die binnen de corporatiesector zijn voorgevallen, worden gekwalificeerd (De Jong). Het rapport concludeert dat te grote vastgoedrisico's zijn genomen. Het ontbrak volgens de rapportage verder aan goed extern toezicht, een moreel kompas, zelfcorrigerend vermogen. De gelijkenissen met het verleden en het cyclische karakter van de ter discussie staande sector zijn treffend. Als het economisch beter gaat, werden (en worden) subsidies verlaagd en particulier initiatief gestimuleerd. Bij economische stagnatie (eind jaren zeventig en heden ten dage, sinds 2017) en bij stijgende woningnood, worden corporaties door de overheid anticyclisch ingezet om vastgoedinvesteringen te stimuleren. Hierna zullen de corporaties weer worden afgeroomd, zoals in de jaren dertig gebeurde en zoals dat sinds 2014 met de verhuurdersheffing gebeurt. De Jong (2013) stelt dat corporaties met het economisch beleid van de overheid *mee-ademen*. Dat mag zo zijn, maar corporaties maken ook deel uit van de economie! Je ziet dat vanaf circa 2008 de vragen omtrent efficiëntie en effectiviteit van corporaties steeds pregnanter gesteld worden. Het is de ouverture van een periode waarin corporaties steeds meer langs de meetlat van economische wetten en governance worden gelegd. Wát doe je? Voor wie doe je het? Doe je dit kostenefficiënt en is leg je er binnen dit raamwerk ook verantwoording voor af?

Corporaties hebben geen winstdoelstelling. Door het verhuren van betaalbare woningen, die veelal onder de marktconforme huur zitten, lopen zij gedurende de gehele exploitatietermijn grote sommen geld mis die de markt wél zou incasseren. Gesteld kan worden dat dit part of the game is: dat is namelijk de kern van je maatschappelijke taak. Ware het niet dat de vraag gesteld kan worden of deze bijdragen aan de betaalbaarheid van de woning de meest efficiënte allocatie van de middelen is. Waarom niet wat duurder en nog steeds betaalbaar? De meeropbrengsten kunnen dan ten goede komen aan ándere volkshuisvestelijke taken.

Conijn en Schilder (2009) wijzen erop dat een meer gerichte inzet van de middelen<sup>12</sup> de publieke functie van de corporatie niet aantast maar de (beperkte) middelen wel beter inzetbaar maakt. Zij wijzen verder op het relatief hoge kostenniveau voor het beheer van de corporatiewoningen. Het is niet duidelijk of deze hoge kostenniveaus het gevolg zijn van inefficiëntie óf nodig zijn voor de maatschappelijke taakstellingen van de corporatie. In zijn vastgoedlezing (2011) beschrijft Conijn het kernprobleem van de corporatie. Door de invullen van verschillende rollen, functies en publieke taken bepaalt de corporatie in hoge mate zelf wat er maatschappelijk nodig is. De legitimatie voor de uitvoering hiervan verwijst naar

---

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld door te experimenteren met een huursom-benadering, zie ESB 94 (4567), 4 september 2009.

zichzelf: het is goed omdat wij het doen. Het harde oordeel luidt dat deze benadering ten koste gaat van kwaliteit, goede bedrijfsvoering en kostenefficiëntie.

Ondanks het feit dat voorgaande stellingen ruim 10 jaar oud zijn, en zowel vanuit de wet als vanuit zelfregulering<sup>13</sup> met de blik van 2021 genuanceerder kan worden gekeken naar de sector, het raakt wél de kern van het volkshuisvestelijk dilemma. *Er is meer volkshuisvestelijke vraag dan er volkshuisvestelijk vermogen is om hieraan te voldoen.*

Good governance verhielp voor een groot deel de frauduleuze uitwassen die aanleiding waren voor een parlementaire enquêtecommissie. De Woningwet (2015) wierp de corporaties terug op de basistaken van de volkshuisvesting en zelfregulering tuchtigde de corporatiesector om transparant, efficiënter en effectiever te opereren. Deze maatregelen verhielpen echter niet de kern van het volkshuisvestelijk dilemma, want nog steeds komt de sector 35 miljard euro tekort om 'alleen al' te voldoen aan de woningbouwopgave en de verduurzaming van het bezit (2020, onderzoek ministeries van BiZa, EZ, Financiën en Aedes).

### **2.12 Volkshuisvesting vanuit stedenbouwkundig perspectief**

Weinig verbreedert meer dan een gezamenlijk doel. In de jaren 90 van de vorige eeuw werden vergevorderde plannen voor herontwikkeling aan de Dr. Schaepmanlaan in Zeist, collectief door de inwoners van deze laan tegengehouden. Eerst via de reguliere juridische procedures, toen via speciale Algemene ledenvergaderingen omdat de verenigingsstructuur deze mogelijkheid bood en uiteindelijk via de gemeentelijke politiek als laatste mogelijkheid. De stem van het volk was steeds hoorbaar via de lokale en regionale media. En dit alles om te voorkomen dat woningen van uit 1911 – geobjectiveerd door meerdere bouwkundige onderzoeken – de facto niet meer bewoonbaar waren. 'Ik ben hier geboren en ik ga hier ook weer dood'. Zo was het sentiment. Na 25 jaar interactieve planvorming werden uiteindelijk in 2016, zo'n 70 nieuwe woningen opgeleverd aan de bewoners. Bijzonderheid: de woningen waren weliswaar nieuw, maar de architectuur was exact dezelfde als de blauwdruktekeningen van de architect uit 1911 (Stadhouders, 2015). Architectuur, stedelijke vernieuwing, stedenbouw en volkshuisvesting zijn nauw verbonden.

De verbondenheid tussen arbeiderswoningen en architectuur bestaat sinds de twintiger jaren van de 20<sup>ste</sup> eeuw. Volgens Van der Lans (2016) lagen daar 2 redenen aan ten grondslag. Ten eerste waren er substantiële Rijkssubsidies beschikbaar. Ten tweede, en voor dit onderzoek zeker zo relevant, is het gegeven dat in deze periode in gemeenteraden van grote steden een groeiende hoeveelheid socialistische politici aan de macht kwam. Huisvesten van arbeiders in mooie woningen was topprioriteit, zo stelt Van der Lans. Arbeiders moesten trots kunnen zijn op hun huis en op hun buurt.

Deze (destijds) socialistische visie benadrukt de verbondenheid tussen de schoonheid van architectuur en stedenbouw met de trots en volksverheffing die óók verscholen liggen in het volkshuisvestelijk begrip. Uit vele bronnen, ook lang na de 1920, is deze verbondenheid terug te vinden. Zo betoogt Heijkers (2005) dat kwaliteit van architectuur en stedelijke vernieuwing de identiteit van de stad bepalen: daar wil je over meepraten, je wilt als bewoner participeren. Nieuwbouwprojecten moeten structureel worden aangesloten op oude, historische stadswijken. Zo worden niet alleen woningen die architectonisch aansluiten op het verleden gemaakt, maar ook aantrekkelijke buitenruimtes, aldus Vermeulen (2010).

---

<sup>13</sup> Woningwet, governance-code, sectorbrede benchmarks, visitatie, etc etc.

En laten het nu precies die aantrekkelijke buitenruimtes en dito architectuur zijn die in veel achterstandswijken ontbreken. De Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid (WRR) signaleert in 2005 dat corporaties door hun bezit in deze buurten een belangrijke sociale infrastructuur bieden voor maatschappelijke investeringen en de realisatie van sociale cohesie. Het is de opmaat van wat later de Vogelaarwijken zullen gaan heten (Plasschaert, 2019). De fysieke omgeving en de leefbaarheid in de wijk valt en staat met de sociale cohesie die heerst. Met de toenemende maatschappelijke problematiek in buurten en wijken zal het gat tussen bewoners verkleind moeten worden. De inrichting van de fysieke omgeving is daar een belangrijk middel voor, de eigenaar van het bezit zal de verbinding moeten initiëren en faciliteren. Het streven naar trots van de bewoners op hun huis en op hun buurt, is niet sleets, maar een eeuw na dato nog steeds actueel.

Weten wat nodig is om de schoonheid en leefbaarheid in een wijk te vergroten betekent niet dat er iets aan gedaan wordt. Sociale cohesie in buurten en wijken worden gevormd door hun bewoners. De sociale context verschilt van wijk tot wijk, van buurt naar buurt van complex naar complex. De realisatie om tot leefbare wijken te komen is steeds maatwerk. Samenwerking met bewoners en sociale partners is onontbeerlijk. Het hebben van een visie op leefbaarheid, en middelen om deze na te streven onontbeerlijk. Weten wat de oplossing betekent niet dat deze bereikbaar is. Onoplosbaarheid troef.

### **2.13 Conclusie: volkshuisvesting is functioneel niet oplosbaar**

'De volkshuisvesting' als afgebakend gebied bestaat niet. Het begrip en de taken die met de maatschappelijke doelstelling samenhangen zijn veelkoppig en in zekere zin ongelimiteerd. Het structureel onder de marktprijs aanbieden van woningen is in bedrijfseconomische zin, geen lang leven beschoren en leidt tot een functioneel onoplosbaar uitgangspunt. Het feit dat met schaarser wordende middelen een grote, niet afgebakende hoeveelheid taken moeten worden verwezenlijkt en als je constateert dat maatschappelijke bijdragen in leefbaarheid niet of lastig beprijgbaar zijn, wordt deze wickedness van de volkshuisvesting nog eens extra onderbouwd.



## Persoonlijk resumé

In 2009 trad ik aan als corporatiebestuurder. Er broeide iets onder mijn nieuwe collega-bestuurders, alsof men voorzag dat de vrijheden die de afgelopen decennia waren verworven ingeperkt zouden worden. Dit voorgevoel bleek juist te zijn. In deze periode beheerste de sector de voorpagina's, en gunstig was dit vaak niet. Verschillende incidenten volgden elkaar op. En hoewel de aard, omvang en juridische duiding per situatie anders was; corporaties in het algemeen, en bestuurders in het bijzonder, werden gekenschetst als incompetent, graaiers, fraudeurs. Soms zeer terecht, maar golden deze kwalificaties voor de hele sector? Ik ben stellig van mening van niet. Toch maakt de vrijheden en zelfregulering in razendsnel tempo plaats voor strikte kaders. Zonder uitputtend te zijn werden de corporaties op fiscaal gebied integraal vennootschapsbelasting plichtig en de verhuurdersheffing heeft in 2021 bijna 2 miljard euro gekost. Beleidstechnisch zijn corporaties teruggeworpen op de primaire taak van huisvesting van slechts de economisch meest kwetsbaren. Leefbaarheidsbudgetten zijn integraal gelimiteerd. Salarissen van bestuurders zijn gekoppeld aan het Ministerssalaris en worden gepubliceerd. Het aantrekken van kapitaal op de markt is via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) is sterk gereguleerd. Bestuurders en toezichthouders worden voor maximaal 4 jaar benoemd, maar alleen na een intensieve toets van het Ministerie: de facto is de governance-structuur vanuit het Rijk gestuurd.

De corporatie (en de bestuurder) anno 2021 is niet alleen (weer<sup>14</sup>) veel meer aan de leiband van het Rijk gelegd, een zekere durf – je zou het ondernemerschap kunnen noemen – is ook weggeëbd. Ik ondervind dagelijks dat bij mijn collega's de intrinsieke drive hebben om bijdragen aan de volkshuisvesting te leveren. Het ontbreekt aan beleidsruimte, geld, lef en de ruimte om te handelen.

Dit raakt naast de betaalbaarheid ook juist weer de leefbaarheid. Van omstandigheden als in de 19<sup>de</sup> eeuw is nu geen sprake meer. Desondanks is de bevordering van de leefbaarheid – wat ik als een zekere afgeleide beschouw - nog steeds een actueel thema. In de jaren na 2007 kregen de zogenaamde Vogelaar-wijken landelijke aandacht. Naar de normen van nu dreigden verschillende wijken, ook wel probleem- of achterstandswijken genoemd, in sociale zin té onveilig te worden. Zoals de aanpak van verschillende pandemieën destijds om een adequate aanpak vroegen, is dat heden ten dage niet anders. De context waarin Nederlanders in 2021 leven is gelukkig zeer verbeterd ten opzichte van ruim een eeuw geleden. Dit neemt niet weg dat het streven naar een leefbare woonomgeving met welzijn voor alle bewoners, nog steeds een taak is van de corporatie en haar partners.

---

<sup>14</sup> Zie de hiervoor beschreven periode, na de 1945 tot circa 1965.



## 3.

# Dubbele dwang: tweede laag wickedness

*"Je houdt je aan de wet, in de andere kaders kan je shoppen."*

*[anonieme geënquêteerde bestuurder, 2021]*

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is betoogd dat de volkshuisvesting een functioneel wicked problem is. De onduidelijke afbakening van het begrip, door cumulatie van het structureel aanbieden van woningen onder de marktprijs; het niet of lastig te beprizen van investeringen in leefbaarheid en de vele thema's die aan de volkshuisvesting gelieerd zijn, maken de volkshuisvesting tot een containerbegrip waarvan niet is vast te stellen wat de omvang ervan is en wanneer de doelstellingen in de volkshuisvesting gerealiseerd.

In dit hoofdstuk wordt vanuit het perspectief van de corporatiebestuurder verder ingezoomd op de kaders en de middelen die een bestuurder tot zijn beschikking heeft om volkshuisvestelijke doelen te bereiken gegeven de formele en informele afwegingskaders. Wie of wat bepaalt uiteindelijk de koers? Daarmee verhandelt dit hoofdstuk over de gedragskant van de strategische afwegingen en de executie daarvan.

### 3.2 Over afwegingskaders - wat is de toolbox van de bestuurder?

Nemo censetur ignorare legem<sup>15</sup>. De Nederlandse vertaling van dit Romeinse rechtsbeginsel komt er op neer dat iedereen de wet behoort te kennen. Dit geldt per definitie ook voor de bestuurder in de corporatiebranche. Strikte wetgeving, openbare verantwoording, toezicht dat zich zowel intern als extern manifesteert en een verantwoordingsmechanisme dat sterke gelijkenis vertoont met beursgenoteerde bedrijven<sup>16</sup>, zijn slechts enkele kaders en verantwoordingsverplichtingen waaraan het bestuur zich dient te houden binnen een ook verder uitermate institutioneel landschap (zoals vaak beschreven door Priemus, Conijn). Binnen dit wettelijke kader is er echter wel degelijk speelruimte en handelingsperspectief voor de bestuurder. In verschillende afspraken, convenanten en overeenkomsten kan op basis van lokale noodzaak inhoud en eigenheid gegeven worden aan de geformuleerde doelstellingen. Niet op de laatste plaats is het daarom ook de drive, motivatie en bezieling van de bestuurder zelf die het profiel van de corporatie en haar doelstellingen bepalen. Deze positie en het bijbehorende instrumentarium voor de bestuurder komt voort uit een drietal lagen. (1) een verplichtende

---

<sup>15</sup> Ten tijde van het schrijven van dit stuk is voor het Rijksbegrotingsjaar voor 2022 de Verhuurdersheffing iets verlaagd. Hoe een nieuw te vormen Kabinet (Rutte IV) met deze heffing omgaat is vooralsnog niet geheel duidelijk; een afbouw van de heffing vanaf 2023 lijkt beleid te worden.

<sup>16</sup> Sinds januari 2020 hebben corporaties met meer dan 5000 eenheden een o.o.b. status (organisatie van openbaar belang); het zijn voor de wet organisaties van openbaar belang waar een strenger regime geldt voor onder meer de jaarlijkse verantwoording van de cijfers.

laag, (2) een semi verplichtende; en (3) een laag waar de vrije keuze aan bod komt. De volgende paragrafen beschrijven desbetreffende lagen als onderdelen van de gereedschapskist van de corporatiebestuurder.

### **3.2.1 Laag I. Basismateriaal in de gereedschapskist, de wet verplicht**

Als op 1 juli 2015 de nieuwe Woningwet in werking treedt, is het Ministerie<sup>17</sup> glashelder.

Woningcorporaties moeten terug naar hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen aan mensen met een laag inkomen. Veel corporatiebestuurders gruwen van de enge visie op de volkshuisvesting. De wet schrijft voor dat alleen specifiek omschreven diensten in het kader van algemeen economisch belang mogen worden verricht (2015). Mede ingegeven door de malversaties in de sector en het Europees verbod op staatssteun<sup>18</sup>, stelt het Rijk paal en perk aan dat wat een corporatie wel, en vooral wat zij *niet* meer mag. Ten behoeve van dit onderzoek is het niet nuttig om alle wettelijke plichten uit deze en aanpalende wetten te benoemen, wél van belang is het om in te zien dat de wet een uiterst imperatief karakter heeft. Toepassen, niet uitleggen. Gij zult vooral *niet*, is het adagium. Het bestuur van de corporatie moet vanaf 2015 omgaan met een sterk veranderd wettelijk kader. De wet, een verplicht onderdeel in de gereedschapskist van de bestuurder, geeft een aantal harde kaders aan de corporatie mee, die hieronder, niet gelimiteerd, worden benoemd;

- Het toewijzen van sociale huurwoningen wordt direct gekoppeld aan het inkomen van de huurder. Ruimte om ook aan andere doelgroepen een woning toe te wijzen worden aan banden gelegd. Het niet naleven van deze regels leidt tot financiële sancties.
- Het beheer van maatschappelijk vastgoed wordt tot een minimum beperkt, net als de mogelijkheid tot commerciële verhuur en verhuur aan middengroepen. In de praktijk na 2015, zie je dat corporaties zich terug trekken uit deze activiteiten. Het gaat niet alleen ten koste van de ontwikkeling van benodigd maatschappelijk vastgoed in de wijk zoals huisartsenposten of kinderdagopvang, ook het principe van gemengde wijken met minder en iets meer draagkrachtigen verdwijnt uit de scope van de corporatie. Naast deze maatschappelijke implicaties, wordt het allengs lastiger om grondexploitaties financieel uit de rode cijfers te houden, *binnenplanse verevening*<sup>19</sup> van kosten is niet meer mogelijk en dat in een periode dat vastgoedprijzen sterk stijgen.
- Investerings in leefbaarheid worden financieel gelimiteerd en ook de sociale projecten waarin mag worden geïnvesteerd worden beperkt. Onderzoek (Aedes, uitgevoerd door Rigo & Circusvis in 2018 en 2020) toont aan dat sinds de invoering van de deze maatregel in 2015, de leefbaarheid in kwetsbare wijken verslechterd is.
- Het is corporaties praktisch verboden om commerciële activiteiten te ontplooien. De wetgever biedt nog een kleine 'ontsnappingsmogelijkheid'. Pas als de corporatie aantoonbaar dat de markt een ontwikkeling niet oppakt; de gemeente wél interesse heeft in het plan en vervolgens de externe autoriteiten (Autoriteit Woningcorporaties en Waarborgfonds Sociale Woningbouw) hun positief oordeel uitspreken, kan de corporatie zich op 'de markt' begeven. Marktpartijen kunnen nog wel bezwaar aan tekenen. In de praktijk na 2015 zie je dat corporaties deze taken - die

---

<sup>17</sup> Van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>18</sup> Nederland maakt bij de Europese Commissie aanhangig dat corporaties met staatssteun (d.m.v. goedkope leningen), huizen verhuurd aan mensen met een te hoog inkomen. Dit levert oneerlijke concurrentie op met commerciële vastgoedbeleggers.

<sup>19</sup> Hogere opbrengst van bijvoorbeeld middeldure woningen kon worden gecompenseerd met verlieslijdende resultaten van de sociale huurwoningen.

volgens de wet niet tot de kerntaken behoren - laten liggen. Met name het hierboven genoemde tekort aan middeldure huurwoningen wordt zichtbaar in de jaren die volgen. Marktpartijen zien kans om woningen tegen hogere markthuren te verhuren waardoor de middenhuur in een vacuüm belandt.

- Corporaties moeten bijdragen aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Afspraken worden jaarlijks vastgelegd in de *prestatieafspraken*, die op de Woonvisie van de gemeente moet zijn geënt. Huurders krijgen een nieuwe en steviger rol bij deze lokale prestatieafspraken; zij tekenen mee met de gemeente en de lokale corporatie. Huurders zitten hier mee in de maag. Zij tekenen weliswaar mee, maar de relatieve afdwingbaarheid van de afspraken lijken toch vooral tussen de 'professionele' partijen te gelden. Daarnaast dragen de huurders sinds 2015 twee zogenaamde huurdercommissarissen voor in de Raad van Toezicht van de corporatie. Het is van belang te realiseren dat elke commissaris toezicht houdt op het bestuur van de corporatie en zonder last of ruggenspraak zijn taak vervult. Bij de benoeming en herbenoeming kan de huurdervertegenwoordiging aldus haar invloed laten gelden, in de dagelijkse praktijk van het toezichthouden niet.
- Het is corporaties verder verboden om buiten de woningmarktregio actief te zijn. De schaal van de corporatie moet passen bij de lokale behoefte, zo stelt het Ministerie (2015). In praktijk leidt deze regel vaak tot het terugtrekken van kapitaalkrachtiger corporaties uit regio's waar zij niet langer mogen ontwikkelen. Ook in de woningmarktregio Utrecht (U16) is dit aan de orde<sup>20</sup>. Gemeenten zitten ermee in de maag, want: wie ontwikkelt dan het sociale vastgoed? Aspirant-huurders zijn veelal de dupe want de toch al lange wachttijd voor een geschikte woning wordt verder verlengd.
- De professionaliteit en integriteit van bestuur en toezicht moet worden verbeterd, zo stelt het Ministerie. Het Rijk trekt het extern toezicht naar zich toe en richt de Autoriteit Woningcorporaties<sup>21</sup> (AW) op. Bestuurders en toezichthouders worden voor maximaal 4 jaar benoemd. De AW bepaalt aan de hand van een geschiktheidstoets of de kandidaat kan worden benoemd.
- Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) dat in 1983 door corporaties werd opgericht wordt door de wet als financieel toezichthouder aangemerkt. Het private initiatief om via collectieve borging gunstige leningsvoorwaarden te bewerkstelligen wordt hiermee onder toezicht van de Minister gesteld.

De verplichte onderdelen van de bestuurlijke gereedschapskist hebben sinds de invoering van de wet in 2015 een grote impact gehad op het bestuurlijk handelen en de volkshuisvestelijke successen. Het grondrecht van vereniging is in het Burgerlijk Wetboek uitgewerkt in boek 2. Het bestuur van een vereniging (of een stichting) heeft in principe volledig mandaat om de organisatie te besturen behoudens statutaire beperkingen. De Woningwet heeft op doordachte wijze, via de wetgeving in de statuten, het bestuur van een corporatie in zijn handelen weten te beperken. Zowel de besturing, de doelstelling, als de aanwending van de financiële middelen zijn extern door het Rijk bepaald. Wat doet dit met de realisatiekracht van de corporatie en wordt de corporatiebestuurder hiermee een technocratisch

---

<sup>20</sup> Door de gemeentelijke herindeling van 1 januari 2019 ontstond de gemeente Vijfherenland. Vianen dat binnen de U16 viel, is onderdeel van de nieuwe gemeente en mag door de strakke woningmarkt benadering niet langer investeren in de U16, waar Vijfherenland geen onderdeel vanuit maakt.

<sup>21</sup> De AW wordt ondergebracht bij het ILT (Inspectie voor Leefomgeving en Transport). Waarom juist de ILT op een wezensvreemde branche toezicht moet houden is onduidelijk. Wel is duidelijk dat de focus op inspectie en toezicht ligt. Kennis en doelstelling van de volkshuisvestingsbranche is niet of minder relevant.

uitvoerder van Rijksbeleid? Veel zal afhangen van de bestuurlijke vaardigheid en de mogelijkheid van andere ter beschikking staande tools. In de volgende paragrafen wordt er nader op ingegaan.

### **3.2.2 Laag II. Semi-verplichtend: ruimte tussen de verplichtende kaders**

De titel van deze paragraaf suggereert een situatie van een half wel en half niet verplichtend kader. Dit behoeft nuancering. Met de titel is gemeend aan te geven hoe de bestuurder omgaat met de uit de (Woning-)wet voortvloeiende verplichtingen die niet binnen zijn macht liggen deze na te komen. Aan de hand van 2 voorbeelden wordt de context geschetst.

#### **De Woonvisie en prestatieafspraken.**

Een belangrijke pijler waarop de Woningwet steunt is de gemeentelijke Woonvisie. De Rijksoverheid dicht de lokale overheid een sturende rol op het gebied van wonen toe. Dit primaat uit zich in publiekrechtelijke zin, wat zichtbaar wordt in het ruimtelijk ordeningsbeleid maar grijpt ook privaatrechtelijk in door middel van het gemeentelijk grondbeleid. Daarnaast worden aspecten ten aanzien van de hoeveelheid en de kwaliteit van woningen, doelgroepen en gebiedsontwikkelingen opgenomen in een Woonvisie die doorgaans voor circa 4 jaar richtinggevend is. Ondanks het feit dat recent onderzoek ontbreekt, kan worden aangenomen dat de 352 gemeenten (CBS, 2021) in Nederland, grosso modo dezelfde thema's behandelen. Te weten: welke hoeveelheid woningen moet beschikbaar zijn; wat is de duurzaamheidsambitie; blijven de woningen betaalbaar voor uiteenlopende groepen mensen; welk leefbaarheidsniveau wordt geambieerd? De politieke kleur van de gemeenteraad bepaalt vervolgens de accenten in de Woonvisie. Dat gemeentes via het lokale woonbeleid het speelveld en de regels bepalen, betekent daarmee niet dat particulieren, marktpartijen en woningcorporaties, de gestelde doelen daadwerkelijk kunnen waarmaken. It takes two to tango. Waar particulieren en marktpartijen vaak eenmalig in aanraking komen met de gemeente, zijn corporaties als lokale partij zowel wettelijk als contractueel, op een duurzame wijze aan de lokale overheid verbonden. De Woningwet (2015) wijst corporaties (in de wet, formeel juridisch: *toegelaten instellingen*) als semipubliek orgaan aan als co-uitvoerder van het gemeentelijk woonbeleid. Het is daarmee aan de corporatie zelf, hoe zij uitvoering wil (en kan) geven aan het gemeentelijk woonbeleid. Zoals de Woningwet voorschrijft, zal de corporatie voortouw (moeten) nemen, door een *bod op de Woonvisie* te doen. In dit bod zullen corporaties haalbare doelen opnemen; het zal immers via de begrotingssystematiek van de organisatie moeten zijn geborgd. Corporaties zijn niet alleen aan hun eigen financiële kaders gebonden, zij zullen tevens aan de hand van het opgestelde ondernemingsplan keuzes maken waardoor de eigen organisatorische doelstellingen worden gerealiseerd. Hiermee is niet gezegd dat de corporatie geen acht hoeft te slaan op de Woonvisie. Wel is het zo dat de corporatie zelf keuzes maakt ten behoeve van de gestelde doelstellingen op het gebied van beschikbaarheid, duurzaamheid, betaalbaarheid en leefbaarheid. Een bestuurder verwoordt het in het interview zo: "en laat voor de prestatieafspraken met de gemeente ook gezegd zijn: dit is een afspiegeling van mijn begroting en anders niet".

Omdat de afspraken een wederkerig karakter hebben, zal de corporatie ook iets terugvragen van de andere contracterende partij: de gemeente. Goedkope grond om woningen op te realiseren. Een soepel vergunningentrajec om verduurzamingsmaatregelen toe te passen. Borgstelling ten behoeve van gunstiger leningsvoorwaarden. Gemeentelijke participatie in leefbaarheidsprojecten, etc.

Daarnaast dient men te realiseren dat de prestatieafspraken een tri-partite overeenkomst is: ook de huurders tekenen mee sinds 2015. De corporatie met een sterke en goed geïnformeerde huurdersvertegenwoordiging heeft een sterke troef in handen. De huurders vertegenwoordigen een aanzienlijk deel van de gemeentelijke populatie en zijn daarmee ook een deel van het electoraat.

Huurders zijn daarmee, als bondgenoot van de corporatie, een stevig geluid laten horen. Vaak wars van beleid en politiek kan de node van de huurder direct op tafel van de wethouder komen: wij hebben last van overlast; wij willen nieuwbouw ten behoeve van doorstroming of starters op de woningmarkt. Een doelgerichte bestuurder trekt samen met de huurder op teneinde de doelstellingen goed verwoord in de prestatieafspraken te krijgen. Daar is de bestuurder zélf bij. Dat dit lang niet altijd lukt, blijkt uit het interview met bestuurder 2. Hij ervaart dat zijn corporatie vaak 'plukjes' sociaal vastgoed van ontwikkelaars aangeboden krijgt omdat de gemeente hen naar de corporatie verwees om dit af te laten nemen. Bestuurder 2 gaat niet mee in dergelijke 'deals' en beargumenteert dat "ook mijn huurders recht hebben op een kwalitatief goede woning op een goede plek". Wederkerigheid in de prestatieafspraken is aldus nog geen gemeengoed. Dat de ontwikkelaar of belegger hier ook een rol in speelt onderkent ook Plasschaert (2019). Zij duidt in haar proefschrift op de overbrugging van culturele verschillen in de samenwerking tussen corporaties en beleggers: "deze wordt [*bij middeldure huur*] eerder belemmerd door de sociale en culturele context [...] dan door inhoudelijke opvattingen, alhoewel ook dit laatste een rol speelt. Het verdiepen in elkaars belangen en het opbouwen van vertrouwen kost tijd maar is essentieel voor een goede samenwerkingsrelatie", zo betoogt zij.

*Zachte dwang en hoe het Ministerie het ziet.*

De woningcorporatie is een zelfstandige organisatie met een bestuurder als eindverantwoordelijke. Hij maakt de uiteindelijke keuze hoe de ter beschikking staande middelen worden aangewend. Het Ministerie tracht op verschillende wijzen de corporatiebestuurder, op lokaal niveau, tot investeren in de prestatievelden te bewegen. Zo publiceert het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BiZa) jaarlijks een onderzoek naar de financiële inzet van corporaties en de lokale opgaven die daar tegenover staan. Door de zogenaamde, *indicatieve bestedingsruimte* openbaar te maken, maakt het Ministerie inzichtelijk hoe lang de financiële polsstok van een individuele corporatie is en hoeveel middelen nog besteed kunnen worden (Ministerie van Biza, 4 juni 2021). Formeel beoogt het Rijk de lokale overheden inzicht te geven in hoeverre de lokale corporatie nog ruimte heeft om verder te investeren in de realisatie van de doelstellingen uit het woonbeleid. In praktijk wordt het middel weinig gebruikt. Maatschappelijk is er vooral kritiek geuit op deze gesimplificeerde weergave van de werkelijkheid (Aedes, 2021). De politieke druk leidt af van de prangende vraag hoe de schaarste moet worden verdeeld, maar het leidt ook af van de vraag wie het besluit tot een investering doet (en daarmee ook van het impliciete besluit om een andere investering *niet* te doen). De corporatiebestuurder blijft aan het stuur, zoekend naar de optimale keuze. Hier gaat de bestuurder 1 (interview) pragmatisch mee om: "ik start vanuit wat ik kan, om daarbinnen de volkshuisvestelijke doelstellingen te realiseren. Andersom is niet realistisch".

### **3.2.3 Laag III. Eigen inzicht en de vrijheid keuze te maken**

In paragraaf 3.2.1 werd het verplichtende kader beschreven waaraan de bestuurder gehouden is zich te houden. In de vorige paragraaf werd verondersteld dat binnen dit strakke wettelijk kader, mogelijkheden bestaan om als corporatie ruimte te creëren teneinde de eigen visie en het corporatiebeleid vorm te geven. In deze afsluitende paragraaf wordt een aantal *tools* genoemd die de bestuurder ten dienste staan om naar eigen inzicht keuzes te maken.

Men moet niet vergeten dat de als vereniging of stichting georganiseerde corporaties, zelfstandige bedrijven zijn die om hen moverende redenen keuzes maken. Deze keuzes worden doorgaans eens in de vier jaar verwoord in een ondernemingsplan. Hierin schetst de corporatie haar positie en doelstellingen voor de komende periode. Op een afstand komen deze vierjarenplannen veel met elkaar overeen. Thema's als beschikbaarheid, duurzaamheid, betaalbaarheid en leefbaarheid komen steevast aan de

orde. Meer ingezoomd wordt het profiel van een individuele corporatie meer zichtbaar. Welke doelgroepen worden bij voorkeur bediend<sup>22</sup>; draagt de organisatie actief bij aan nieuwe woningbouw; wordt wel of niet actief bijgedragen aan het versterken van de community; wil de corporatie innovatief zijn en experimenteren met nieuwe concepten? Talloze vragen die postvatten in een plan dat niet het profiel van de organisatie neerzet, maar ook een belangrijk toetsingskader is bij besluitvorming.

Doorgaans zal de inrichting van de organisatie aansluiten bij de gestelde doelstellingen. Een corporatie met een sterke groeiambitie zal meer vastgoedontwikkelaars in dienst hebben dan een beherende collega. Er zullen meer buurt- en wijkregisseurs werken bij een corporatie met leefbaarheidsproblematiek en baliemedewerkers zul je minder tegenkomen bij organisaties die kiezen voor een digitale afhandeling van aanvragen. Er is dus geen one-size-fits-all corporatie omdat er op lokaal niveau altijd maatwerk wordt geleverd. De slimme bestuurder weet dat en speelt er op in. Dit geldt ook voor het zogenaamde stakeholdersmanagement. Bestuurders van corporaties kiezen er vaak voor om relevante belanghouders op te nemen in de schil rond de corporatie. Deze diverse groep van huurders, vrijwilligers, publieke en private professionals helpen het bestuur mee om tot een afgewogen besluitvorming of advies te komen. Het is evident dat het bestuur hiermee een diplomatieke tool in handen heeft. Zo kan het handig zijn om verklaarde tegenstanders van (bijvoorbeeld) woningbouw op te nemen als belanghouder.

Een laatste element in de gereedschapskist van de bestuurder betreft de bestuurder zelf. Hoe sensitief, wendbaar, verbindend, proactief en ondernemend is de voorman van de corporatie in de organisatie en in het werkveld? De belangrijkste elementen van de profielschets van een bestuurder zijn weliswaar wettelijk vastgelegd<sup>23</sup>, maar het hangt in hoge mate af welk type bestuurder door de Raad van Commissarissen wordt geselecteerd. Er is in deze zin ook geen 'goede' of 'slechte' bestuurder te kenschetsen, wel zal de bestuurder opgewassen moeten zijn tegen de in zijn werkgebied specifieke uitdagingen. Het om kunnen gaan met een dominant politiek bestuur of ongunstige publieke opinie vraagt een bepaald type bestuurder. Veelal is de *verbindende bestuurder* het toverwoord voor het succes van een corporatie. Of dit werkelijk zo is, zal van situatie tot situatie verschillen, maar de bestuurder die goede allianties weet te creëren, gebruik weet te maken van de gelegenheid en kansen ziet, zal juist via deze 'tool' de doelstellingen van zijn corporatie dienen.

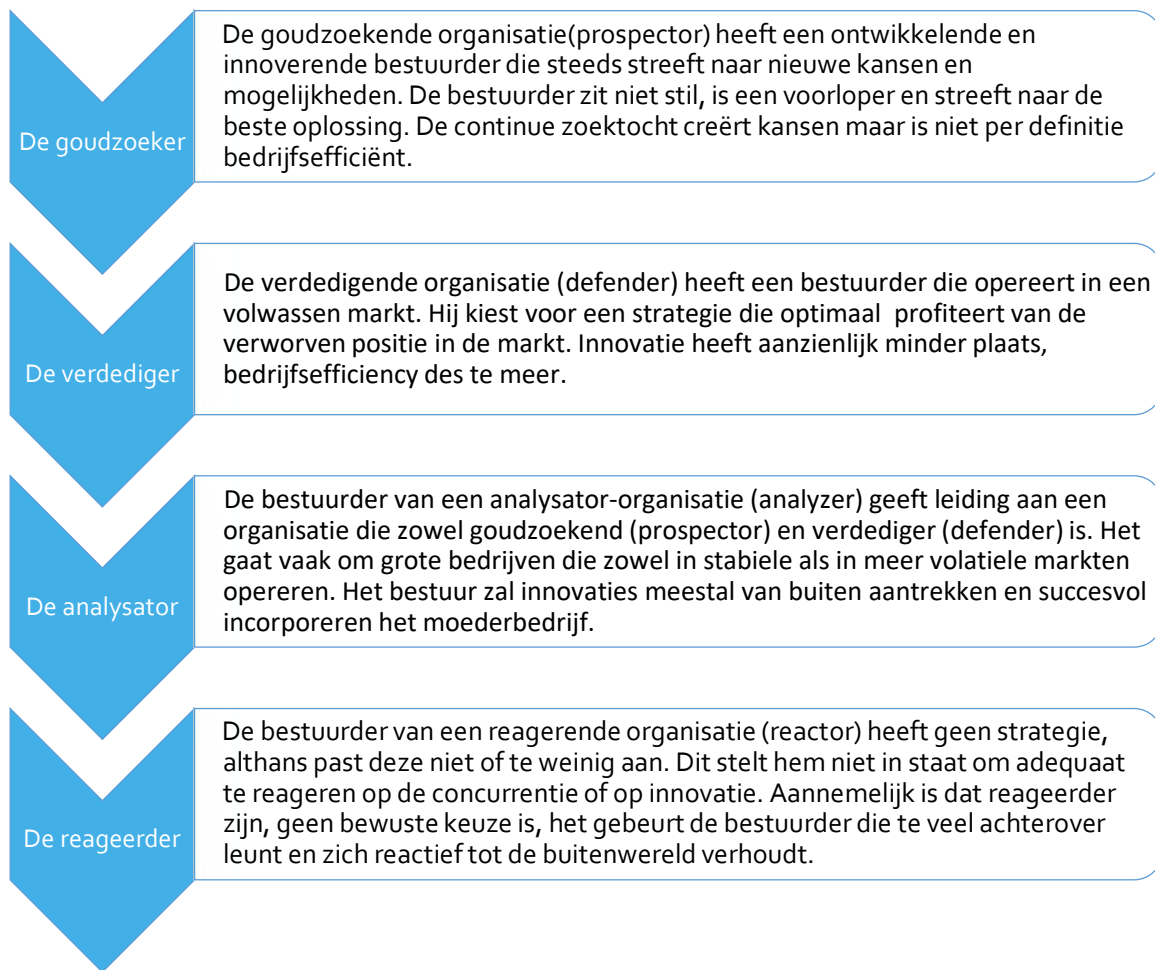
### **3.3 Bedrijfsstijlen van grof naar fijn**

Vanuit de literatuur zijn verschillende typologieën van bedrijfsstijlen beschreven. Miles & Snow (1973, 2003) hebben een basismodel ontworpen waarin organisaties worden ingedeeld op basis van 4 strategieën. Deze zijn, als vanzelfsprekend, niet toegesneden op de Nederlandse woningcorporaties en haar bestuurders, maar geven wel inzicht in de primaire bedrijfsstijlen. Modelmatig kunnen de 4 typologieën van Miles & Snow als volgt worden weergegeven:

---

<sup>22</sup> Dit geldt niet of minder voor de sectoraal ingerichte corporaties die als basisuitgangspunt reeds een specifieke doelgroep bedienen; bijvoorbeeld ouderen of studenten.

<sup>23</sup> Zie hiervoor het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting 2015, bijlage 1 bij artikel 19.



Het model kan dynamisch worden gelezen. Een organisatie hoeft niet altijd eenzelfde profiel te behouden. Zo zal een tech start-up vaak als innovatieve en 'goudzoekende' organisatie starten. Wanneer een bepaalde standaard bereikt is kan deze in een meer verdedigend profiel terechtkomen.

In de Nederlandse literatuur komt in 2007 een conceptueel antwoord op Miles & Snow, dat meer gericht is op hybride organisaties zoals corporaties dat zijn. In zijn bijdrage typeert Gruis corporaties als ondernemingen die balanceren tussen sociale en commerciële doelen. In navolging van Miles & Snow komt ook Gruis (2007) tot 4 bedrijfsmogelijkheden van corporaties die zijn vertaald naar de strategische doelen van corporaties, zoals ook Van Buchem (2017) constateert. Gruis gebruikt in zijn model eveneens de door Miles & Snow's opgevoerde als 'verdediger' (defender) en 'goudzoeker' (prospector). Volgens Heemskerk (2013) hebben de bedrijfsmogelijkheden die zich aan de goudzoekende (prospector) kant bevinden een ruimere benadering van de diensten die zij aanbieden. De 'analysator' (analyzer) en de 'reageerder' (reactor) komen in het model van Gruis dan ook niet terug. Gesteld kan worden dat hybride organisaties, zoals corporaties, die per definitie te maken hebben met complexe vraagstukken, zoals het bevorderen van de leefbaarheid, het verbeteren van de energieprestaties van het vastgoed en het aanbieden van woningen onder de marktprijs, beter aansluiten bij 'de verdediger' en de 'goudzoeker' van Miles & Snow.



Het model van Gruis (2007) wordt, iets vereenvoudigd, als volgt weergegeven:

Bestendiger			
Primaire focus op maatschappelijk rendement	<b>Sociale Woningbeheerder</b> Traditionele volkshuisvestelijke taakstelling Streeft naar efficiënte bedrijfsvoering Primaire focus op maximalisatie maatschappelijk rendement	<b>Sociale woningbelegger</b> Traditionele volkshuisvestelijke taakstelling Streeft naar efficiënte bedrijfsvoering Haalt rendement uit <i>bestaande</i> voorraad: going concern	Primaire focus op financieel rendement
	<b>Maatschappelijke innovator</b> Heeft breed werkgebied: van markt- tot maatschappelijke sector Constante vernieuwer in werkterrein, producten en diensten Primaire focus op maximalisatie maatschappelijk rendement	<b>Maatschappelijke Vastgoedondernemer</b> Heeft brede focus in vastgoedsector: voor brede laag in de bevolking. Streeft naar constante vernieuwing Streeft zowel naar rendement van de portefeuille als naar constante vernieuwing en maatschappelijk rendement	
Vernieuwer			

De vraag is in hoeverre Gruis' model ook valide is voor het huidige tijdsbeeld. Het model uit 2007 is ontwikkeld in een tijd waarin de visie op corporaties en de bedrijfsvoering nadrukkelijk verschillen met de huidige situatie. Zo werden corporaties in deze periode<sup>24</sup> gezien als onderneming en was er sprake van hoogconjunctuur. Daarnaast zijn er nadien significante wijzigingen ingevoerd vanuit de Woningwet die het speelveld hebben doen veranderen tot uitvoering van de meest basale volkshuisvestelijke taken. Commerciële activiteiten zijn nu nog slechts mondjesmaat toegestaan of moeten worden ondergebracht in een separate juridische entiteit. Commerciële doelstellingen zijn niet langer toegestaan. Hiermee is het model van Gruis echter niet onbruikbaar geworden. Het spanningsveld tussen maatschappelijk en financieel rendement is als fundamenteel *wicked* uitgangspunt van corporaties nog steeds de kern van het vraagstuk. Daarmee is ook de omgang met dit vraagstuk en de typologie die Gruis duidt nog steeds relevant.

<sup>24</sup> Voor een uitgebreidere duiding van periodes in de volkshuisvesting, wordt verwezen naar hoofdstuk van dit onderzoek.

Ook Gruis mist echter een expliciete verdieping op de bestuurder vanuit gedrags- en leiderschapspectief. Van Buchem (2017) biedt die verfijning op de bedrijfsstijlen van Gruis wel in zijn studie naar de rol die de corporatiebestuurder speelt bij het verduurzamingsvraagstuk richting 2050. Van Buchem brengt aan de hand van een aantal auteurs (Hart & Quinn, Van Muijer, Stoker, Ten Have, Peters & Strijp) verschillende leiderschapsrollen in beeld. Hier uit zich ook de interactie tussen bestuurder en organisatie en vice versa. Complexe vraagstukken – zoals het energieneutraal maken van de gehele voorraad – worden onder meer beïnvloed door de bedrijfsstijl en de individuele leiderschapsrollen van de bestuurder, zo stelt Van Buchem (2017). Een bestuurder kan in zijn rol verbinden of juist visionair zijn om de doelstellingen met zijn organisatie te realiseren. Ten behoeve van dit onderzoek wordt een volgende stap gemaakt: een stap dichterbij de drijfveren van de bestuurder om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen fundamentele *wicked* uitgangspunten van een corporatie en de realisatiekracht (in dubbel perspectief) van de bestuurder.

### **3.4 Intrinsieke motivatie, drijfveren (of de ziel) van de bestuurder**

In deze paragraaf wordt dichterbij de huid van de bestuurder gekropen. Wat is de intrinsieke motivatie van een corporatiebestuurder? Wat drijft hem om in een *wicked* volkshuisvestelijk systeem waarin er meer taken zijn dan middelen (toch) zijn diensten ter beschikking te stellen? De regeldruk in de volkshuisvestelijke sector is groot. De verder toegenomen verantwoordingsplicht sinds 2015 (Woningwet) leidt tot stijgende bedrijfslasten; geldt dat volkshuisvestelijk beter had kunnen worden aangewend voor een van de vier prestatievelen. Deze institutionele beperking dwingt de corporatiebestuurder in de twee laag van *wickedness*. Het is binnen deze *double constraint* waar bestuurlijke keuzes móeten worden gemaakt. Voor deze problematiek van dubbele volkshuisvestelijke onoplosbaarheid (*wickedness*) hebben het bedrijfsstijlen-model van Gruis (2007) en de aanvullingen daarop van Van Buchem (2017) die zich respectievelijk voornamelijk vanuit het ondernemerschap dan wel de leiderschapsstijlen profileren, geen volledig antwoord. Gesteld wordt dat het bij (complexe) bestuurlijke, volkshuisvestelijke afwegingen het niet alleen gaat om de zuivere leiderschapsrol, maar ook hoe hier invulling aan wordt gegeven. Juist in een *wicked* systeem wordt niet alleen een rationele afweging gemaakt. De intrinsieke drijfveer komt dan om de hoek kijken welke een leemte vormt in de bestaande modellen. De relevantie hiervan is te herleiden tot eerdere beschrijvingen van de filantropische inzet van de *founding fathers* van de eerste woningbouwverenigingen in Nederland, halverwege de 19<sup>de</sup> eeuw: je laat je medemens niet in een erbarmelijke woning en woonomgeving bivakkeren. Je kunt dit als visionair bestempelen, zeker in retrospectief. Echter, zoals in hoofdstuk 2 is aangetoond, waren de beweegredenen voor deze volkshuisvesters van meer fundamentele aard: ze wilden iets *goed* doen. In 2021 is weliswaar sprake van een veranderde volkshuisvestelijke context; de intrinsieke motivatie om een maatschappelijke bijdrage te leveren is daarmee ogenschijnlijk niet verdwenen – sterker nog het uitgangspunt van *wickedness* maakt dit theoretisch noodzakelijk. Hypothetische veronderstelling is daarmee dat in een *wicked* systeem de bestuurder van vandaag nog steeds, en wellicht zelfs des te meer, een bepaalde bezieling zal hebben om zijn taken zo goed mogelijk uit te voeren. Vanuit de interviews met de corporatiebestuurders is de bezieling volgens henzelf aanwezig. Echter voelen de bestuurders zeker geen 'echte volkshuisvesters' wel willen zij vooral een maatschappelijke bijdragen en daar hun rol in vervullen.

#### *Bestuurlijke drijfveren in 2021, een modelmatige indeling*

Om de hierboven geschetste modellen te verfijnen is hieronder is een modelmatig indeling gemaakt van vier archetype corporatiebestuurders. De typologieën worden geploteerd in vier kwadranten waarbij langs de Y-as de mate van conformisme tot visionair is opgenomen. Langs de X-as is de verschuivende focus van

de bestuurder van maatschappelijke continuïteit en rendement verschuivend naar een grotere focus op organisatorische continuïteit en bedrijfseconomisch rendement.

**Type 1: de technocraat/de uitvoerder.** Deze bestuurder doet wat hem is opgedragen. Heeft doorgaans geen eigen volkshuisvestelijke visie, maar heeft hier ook geen hang naar. Heeft de zaak op orde en is plichtsgetrouw. De kaders van de wet en overige doelstellingen zijn hem helder. Bij complexe besluitvorming maakt hij een veilige afweging. Hij is risico avers. Deze bestuurder heeft geen duidelijk profiel en een afwachtende houding. Vanuit externe plicht (prestatieafspraken) of druk (maatschappelijk, politiek, vanuit de huurders) wordt in actie komen. Hij is vooral procesleider.

**Type 2: de altruïst/klassieke volkshuisvester.** Deze bestuurder heeft een klassieke volkshuisvestelijke visie en veel passie voor het vak. Hij heeft brede opvatting van de volkshuisvesting en is maatschappelijk betrokken en zichtbaar in het publieke debat. De altruïst is in voor vernieuwing maar behoudt ook 'het goede'. Wil vooral vanuit de intrinsieke motivatie 'goed' doen voor de doelgroep, de gemeente, de maatschappij. Financiën zijn belangrijk maar niet meer dan een middel tot een doel. Het gaat hem niet om zichzelf: het volkshuisvestelijk doel telt.

**Type 3: de pragmaticus/asset manager.** Is de 'ondernemer' onder de bestuurders. Heeft veelal een vastgoed of financiële achtergrond. Ziet zijn corporatie vooral als efficiënt vehikel om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Deze bestuurder is geen visionair, maar een pragmatisch manager die niet meer levert dan hij beloofd heeft. Is bedrijfseconomisch sterk en bewaakt de organisatorische continuïteit van de corporatie. Wordt niet echt gedreven door intrinsieke motivatie of liefde voor het vak, maar wel gecommitteerd om de doelstellingen te behalen. is vooral een manager. Qua persoonlijkheid is hij dominanter dan zijn collega's; hij is een leider en wil zo gezien worden.

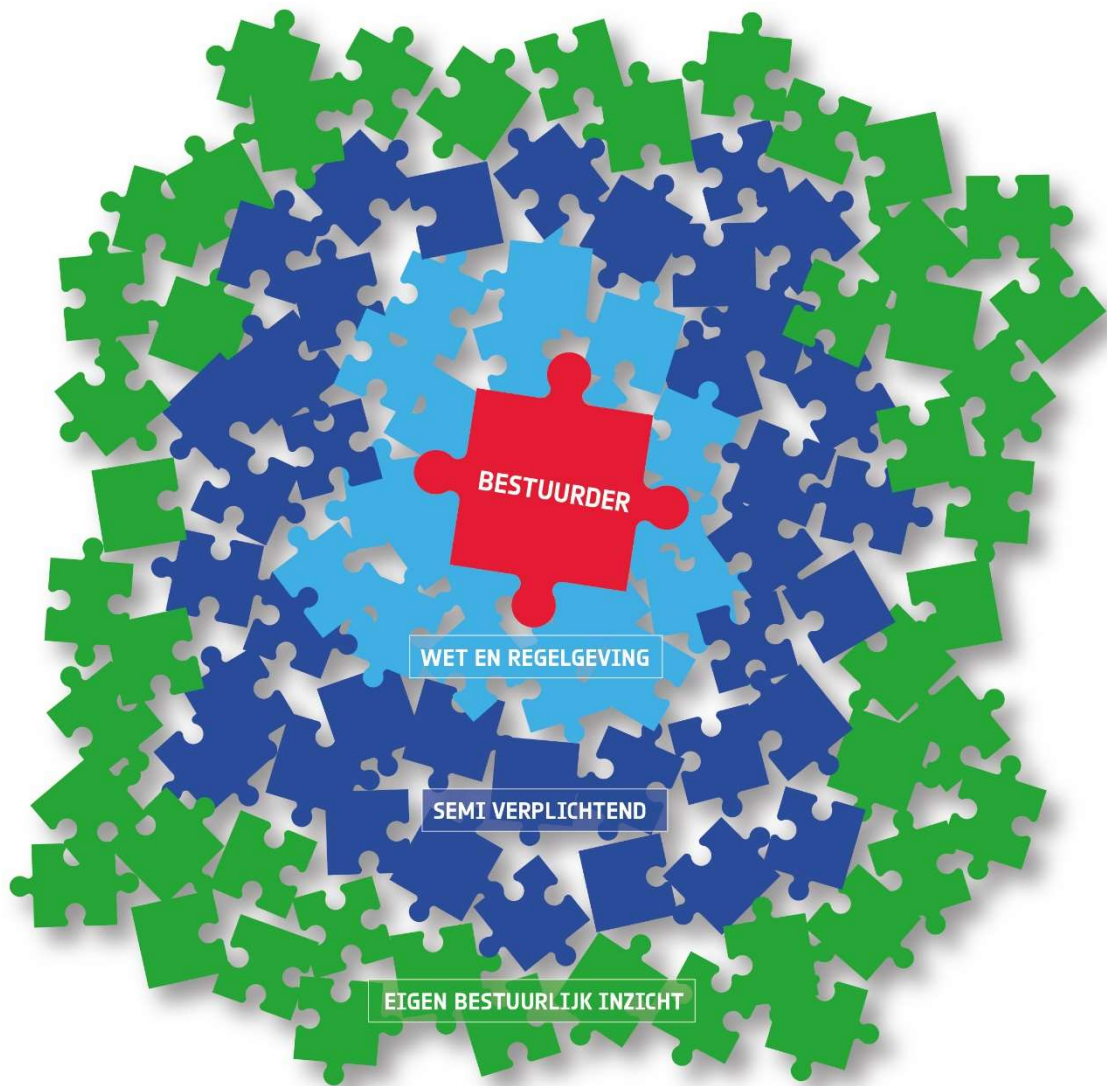
**Type 4: de revolutionair/de innovator.** Deze bestuurder heeft een sterke volkshuisvestelijke visie die hij verbindt met allerhande innovaties. Is actief en betrokken op de 4 beschreven doelstellingen van zijn corporatie. Bouwt nieuwe producten; wil bedrijfsprocessen vereenvoudigen, 'is groen' en omarmt als early adaptor initiatieven. Hij loopt vooruit in leefbaarheidsexperimenten. Deze academicus is bevlogen, neemt risico en is bereid om politiek te leveren wat gevraagd wordt. Vraag is wel of het hem om de innovatie te doen is en in hoeverre de volkshuisvesting hiermee gediend is. Vertelt graag over de successen en is charismatisch spreker op seminars zowel binnen als buiten de branche.

Conformist			
Maatschappelijk rendement en maatschappelijke continuïteit	<b>De Technocraat</b> Een degelijke uitvoerder Geen visionair Plichtsgetrouw Afwachtende houding Risico avers Procesleider	<b>De Pragmaticus</b> Is ondernemer, manager Zaken goed op orde Efficiënte bedrijfsvoering is motor voor behalen doelstellingen Geen groot visionair Komt afspraken na.	Organisatorische continuïteit en bedrijfseconomisch rendement
	<b>De Altruïst</b> Klassieke volkshuisvestelijke visie Gepassioneerd bestuurder Geen woorden maar daden Wil 'het goede' doen Betrokken bij de samenleving Financiën zijn een middel	<b>De Revolutionair</b> Visionair met sterke visie op volkshuisvesting Bevlogen Innovatief over hele spectrum Neemt bewust risico Zichtbaar in publiek debat Academische sterspeler	
Visionair			

### 3.5 Deelconclusie hoofdstuk 3

De corporatiebestuurder moet in de volkshuisvestelijke context richting geven aan de organisatie en de maatschappelijke doelstellingen die zijn gesteld. In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat de volkshuisvesting een inherent onoplosbaar probleem is. Er zijn niet alleen maar opgaven dan middelen maar ook het structureel aanbieden van producten en diensten (woningen, leefbaarheid, verduurzaming) onder de marktprijs is *wicked*. In hoofdstuk 3 zijn de drijfveren van de corporatiebestuurder beschreven. Gesteld is dat deze intrinsieke bestuurlijke motivatie van belang is omdat de bestuurder binnen sterk gereguleerde kaders moet handelen. De sterke institutionele dwang creëren een tweede laag van wickedness binnen de volkshuisvesting. Dit betekent dat het resultaat per definitie suboptimaal is. Het *kán* niet allemaal en er is *té* veel om aan te voldoen. Binnen deze institutionele beperkingen is het bestuurlijk gedrag en zijn de bestuurlijke drijfveren een baken waarop hij zich op kan richten.

In het plaatje hieronder is de tweede laag van wickedness gesymboliseerd. De bestuurder moet binnen de drie lagen die hem vanuit de gereedschapskist ter beschikking staan zijn doelstellingen weten te realiseren. Het omgaan met regels en regeldruk, het creatief gebruikmaken van verbindingen en afspraken en tenslotte zijn eigen motivatie, staan hem ten dienste om de onoplosbare puzzel toch deels op te lossen.



**LAAG 2:  
'VOLKSHUISVESTING IS INSTITUTIONEEL WICKED'**



## 4.

# Methodologie

*"Whatever knowledge is attainable, must be attained by scientific methods"*

[Bertrand Russell, 1935]

### 4.1 Inleiding: Double wickedness in praktijk van de volkshuisvesting

In het tweede hoofdstuk is aangetoond dat de volkshuisvesting een functioneel wicked problem is. In hoofdstuk 3 werd hieraan een tweede, institutionele laag van wickedness toegevoegd. Deze lagen stellen de opgaven binnen de volkshuisvesting voor een feitelijk onoplosbaar vraagstuk. Hoe maakt de corporatiebestuurder in deze context dan toch 'de goede keuze? In dit hoofdstuk wordt de theorie aan de empirie van de Utrechtse corporaties getoetst. Aan de hand van extensieve datasets wordt geanalyseerd wat, binnen de wicked context, de realisatiekracht is van de corporaties op het gebied van beschikbaarheid, betaalbaarheid, duurzaamheid en leefbaarheid. Aan de hand van interviews en een enquête onder de Utrechtse corporatiebestuurders wordt gereflecteerd op hun bestuurlijke dilemma's en hun drijfveren om de keuze voor het een óf het ander te maken.

### 4.2 Data en methodologie

#### 4.2.1 Geografische afbakening: de schaarste regio Utrecht (U16)

Dit onderzoek concentreert zich op de regio Utrecht, ook wel de U16 genoemd. In deze bestuursregio zijn 16 gemeenten<sup>25</sup> vertegenwoordigd. In de U16 zijn 19 actieve woningcorporaties<sup>26</sup> actief die samenwerken onder naam van het Regio Platform Woningcorporaties Utrecht (RWU). De corporaties zijn divers van aard: zowel grote (15000 eenheden en meer) als kleinere corporaties zijn actief. Corporaties zijn verder in te delen als stedelijk (stad Utrecht) en meer landelijk (Rhenen). De gezamenlijke corporaties verhuren in de Utrechtse regio bijna 115.000 woningen, waarvan circa 95% in de sociale huursector. Dat is zo'n 30% van alle woningen in de Utrechtse regio. Binnen het RWU wisselen de aangesloten corporaties kennis en informatie uit. Ook op beleidsmatig vlak wordt de laatste jaren steeds meer verbinding met elkaar gezocht. Van belang is verder dat de aangesloten corporaties via een portal hun sociale huurwoningen aanbieden: *Woningnet*.

---

<sup>25</sup> Het gaat hier om de gemeenten Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist.

<sup>26</sup> GroenWest, Heuvelrug Wonen, Jutphaas Wonen, Lekstede-wonen, Mitros, Portaal Utrecht, Provides, Rhenam Wonen, R.K. Woningbouwvereniging Zeist, Stichting BO-EX '91, Stichting Studentenhuisvesting, Viveste, Woningbouwvereniging Vecht & Omstreken, de Woningraat, Woningbouwvereniging Maarn, Woningstichting Wuta, Woningstichting Cothen, Woongoed Zeist, Woonstichting SSW

Elke Nederlandse woningmarkt regio is uniek en kent een eigen dynamiek (Eskinasi & Van Dugteren, 2019). Generalistische vergelijkingen tussen de regio's gaan dan ook snel mank. Volkshuisvesting is maatwerk.

Toch is er wel een aantal overeenkomsten voor relevante andere woningmarktregio's in Nederland te benoemen. Naast de opgaven op het gebied van leefbaarheid, de betaalbaarheidsproblematiek en de duurzaamheidsopgaven, wordt de grote schaarste op het gebied van nieuwbouw genoemd. De vraag naar woningen overstijgt het aanbod ruimschoots. De U16 ligt aan de oostelijke zijde van de Randstad en is centraal gelegen in Nederland. Het kent zowel sterk stedelijke gebieden als groenere randgemeenten; De regio is sociaaleconomisch sterk en de grondprijzen liggen significant boven het landelijk gemiddelde: de druk op prijs van sociale grondkavels is hierdoor groot waardoor de complexiteit hoog is. Ten aanzien van de generaliseerbaarheid lijkt de U16 dan ook representatief voor andere grootstedelijke regio's met vergelijkbare vraagoverschotten zoals bijvoorbeeld Amsterdam of Den Haag.

De representativiteit voor corporaties komt voort uit de diversiteit van de steekproef. Er zijn zowel grote, middelgrote als kleine corporaties onderdeel van de dataset. Daarmee lijkt het plausibel dat conclusies kunnen worden getrokken de bestuurscultuur en de wijze waarop richting aan de volkshuisvesting wordt gegeven binnen de overspannen woningmarkt in Nederland, anno 2021. In aantallen verhuurbare eenheden omvat de U16 5% van de totale sociale huurvoorraad van Nederland. Verdere argumentatie om de keuze voor de U16 als onderzoeksterrein te kiezen, is zowel van inhoudelijke als van pragmatisch van aard:

- Voor dit onderzoek konden complete en betrouwbare datasets worden geraadpleegd.
- De onderzoeker is werkzaam in U16. Hoewel dit kan leiden tot een bias leidt dit tevens tot een groot netwerk van voor de U16 representatieve respondenten in bestuursfuncties die ook bereid zijn te participeren, ook wel purposive sampling genoemd (cf. Erlandson, Harris, Skipper, & Allen, 1993). Alle 16 de corporaties maken onderdeel uit van het casusonderzoek.

#### **4.2.2 Afbakening in de tijd**

De focus van dit onderzoek ligt op het decennium 2010 – 2020. Toch wordt verder teruggekeken dan 2010 maar ook verder in de tijd vooruitgekeken, namelijk tot 2050 aangezien de uitdagingen rondom duurzaamheid binnen dit tijdsbestek dienen te worden gerealiseerd. De onderzochte data komen voornamelijk uit de periode 2010 tot en met 2020. De argumentatie die daaraan ten grondslag ligt, is als volgt:

- Een recente 10 jaarstermijn geeft een betrouwbaar overzicht van de cyclus plan – do – check - act.
- De data zijn van relatief recente datum en er is nog 'gevoel' en ook persoonlijke betrokkenheid van de respondenten bij de cijfers.
- In de meeste gevallen past de realisatietermijn van nieuwbouw in een decennium omdat de totale realisatieduur (van planvorming tot oplevering) in Nederland circa 8 jaar in beslag neemt.
- In deze specifieke periode zijn significante stelselwijzigingen in de branche doorgevoerd: Afschaffing van de Vogelaarheffing (2012); Verhuurdersheffing 2012; Woningwet (2015); Verplichtende Rijksdoelstellingen op gebied van duurzaamheid (2021 label B, 2030 label A); strengere borgingsvoorwaarden (2012) die een belangrijke wijziging in de institutionele context hebben gevormd.
- De kans dat een betrouwbaar beeld van dit recente decennium wordt geschetst door respondenten is relatief groter dan voorgaande periodes, waarmee ook een grotere voorspellende waarde kan ontstaan voor toekomstige decennia.

### 4.3 Methodologische verantwoording

In dit onderzoek wordt gezien het karakter van het vraagstuk gekozen voor casuonderzoek. Het gaat om 'hoe' en 'waarom' vragen met een kwalitatief karakter waarbij inzicht in de afwegingen van individuele bestuurders centraal staat (cf. Swanborn, 2008; Yin, 2003). Door het aantal casussen te vergroten wordt een vergelijkingskader geboden voor de individuele uitkomsten. Er wordt gekozen voor analyse van secundaire literatuur alsmede interviews omdat op deze wijze i) brede kwantitatieve data kunnen worden verkregen over de casussen alsmede ii) meer diepgaande casus specifieke informatie over de persoonlijke afwegingen van de bestuurders kunnen worden verkregen. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van een semigestructureerde vragenlijst die opgebouwd is rondom de vier volkshuisvestelijke prestatievelen; beschikbaarheid, betaalbaarheid, duurzaamheid en leefbaarheid. De vragensets zijn verder gerubriceerd een bestuurlijke, volkshuisvestelijke, en continuïteitsdimensie (Zie de bijlagen: enquêtevragen en integrale beantwoording enquêtevragen). Eveneens zijn interviews gehouden met 2 corporatiebestuurders. Deze zijn anoniem verwerkt omdat op deze wijze de openheid van de discussie het beste tot zijn recht kwam (zie de bijlagen: enquête bestuurder 1 en enquête bestuurder 2).


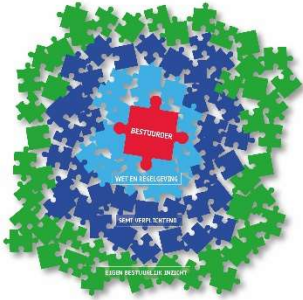
Voorafgaand aan de interviews en enquêtes met de respondenten zijn verkennende interviews gehouden met de oud-directeur van RWU en AFWC, de heer Hans van Harten, en de huidige directeur RWU, de heer Remco de Maaijer (zie de bijlagen interview Hans van Harten en bijlage interview Remco de Maaijer). Deze gesprekken hebben geleid tot kwalitatief betere vragen en gaven een afbakening en focus van de vragenlijst (zie bijlagen: enquêtevragen en interviewvragen). De resultaten hiervan zijn onderstaand opgenomen.

### 4.4 Operationalisatie empirisch onderzoek

In de laatste paragraaf van dit methodologisch hoofdstuk wordt schetsmatig inzicht gegeven in de doorvertaling van de bevindingen uit de hoofdstukken 2 en 3 naar de cases en interviews. In het figuur hieronder is de samenhang als volgt geduid:

THEORETISCH CONCEPT	VARIABELE	OPERATIONALISATIE	BRON
Eerste level wickedness, hoofdstuk2 <i>(Eigen bewerking, 2022)</i>	Beschikbaarheid	Gestelde ambities versus realisatiecijfers  (2005-2013 op hoofdlijnen en vanaf 2014 – 2021 en detail)  <i>Kwantitatief</i>	Woningmarktrapportages 2005 – 2013. Voorraadrapportages RWU 2014-2021. Regionale corporatiemonitoren 2013 – 2020.
	Betaalbaarheid	Betaalbaarheidsgrenzen (2010 - 2020)  <i>Kwantitatief</i>	Regionale corporatiemonitor; regionale woonmonitor; kerncijfers RWU.
	Duurzaamheid	Gemiddelde energielabel (later: energie-index) per corporatie.  (vanaf 2015)  <i>Kwantitatief</i>	Regionale corporatiemonitoren tot en met het jaar 2021.



 <p>LAAG 1: 'VOLKSHUISVESTING IS FUNCTIONEEL WICKED'</p>	Leefbaarheid	<p>Leefbaarheidsscore vanuit het perspectief van de belanghouder. Ontruiming en huisuitzettingen vanaf 2016.</p> <p><i>Kwantitatief</i></p>	<p>Visitierapportages deelnemende corporaties 2007 – 2021. Regionale corporatiemonitoren 2016 – 2021.</p>
<p>Tweede level wickedness, hoofdstuk 3 <i>(Eigen bewerking, 2022)</i></p>	Instituties	<p>Geldende informele en formele wetgeving.</p> <p><i>Kwalitatief</i></p>	<p>Wetgeving, woonvisies, prestatie-afspraken, verschillende rapportages corporaties.</p>
 <p>LAAG 2: 'VOLKSHUISVESTING IS INSTITUTIONEEL WICKED'</p>			
<p>Bestuursstijlen, hoofdstuk 3. <i>Miles et al. (1973, 2003), Gruis (2007) Van Buchem (2017), eigen bewerking 2022.</i></p>	Technocraat	<p>Degelijk uitvoerder Geen visionair Afwachtend Plichtsgetrouw Risico avers Procesleider</p>	Toetsing via enquête
	Pragmaticus	<p>Ondernemer Zaken op orde Efficiënte bedrijfsvoering Geen visionair</p>	Toetsing via enquête
	Altruïst	<p>Klassieke visie Gepassioneerd Doener Betrokken Financiën als middel</p>	Toetsing via enquête
	Revolutionair	<p>Visionair Sterke visie Neem bewust risico Academische sterspeler</p>	Toetsing via enquête

De gekozen variabelen om de eerste level wickedness te toetsen komen indirect voort uit de prestatievelen zoals deze gemeengoed zijn geworden in de corporatiesector. Deze variabelen zijn niet 'zomaar' ontstaan, maar zijn verklaarbaar vanuit de historische, institutionele groei van de sector sinds 1852 (zie paragraaf 2.5). In paragraaf 2.9 is verklaard dat brancheorganisatie Aedes (in ieder geval sinds de invoering van de nieuwe Woningwet in 2015) en de onafhankelijke visitatiemethodiek van deze basisdoelstellingen gebruikmaken en hierop toetsen.

Op basis van de literatuur moet geconstateerd worden dat er geen directe causale relatie kan worden gelegd tussen de bestuurdersstijl en de resultaten van de corporatie op grond van de geselecteerde variabelen van de wickedness levels. Zo wordt, bijvoorbeeld, zichtbaar dat op het thema beschikbaarheid, over de gehele onderzoeksperiode, de doelstellingen door geen van de corporaties is behaald. In deze periode hebben talrijke bestuurswisselingen plaatsgevonden en is geopereerd in zowel hoog- als laagconjunctuur. Het leggen van een causale relatie tussen een bestuurdersstijl en het al dan niet succesvol zijn van een corporatie, is niet of nauwelijks aantoonbaar.

In de enquête van de bestuurders is daarom, in beperkte mate, getoetst welke stijl de corporatiebestuurder heeft. Dit wordt getoetst middels een aantal vragen die zijn verwerkt in de bestuurlijke- en continuïteitsdimensie van de enquête. Zo zijn vragen gesteld die toetsen of complexe investeringsbeslissingen zuiver op rationele, of ook op niet rationele argumenten zoals kennis, ervaring en onderbuikgevoel, worden genomen. Op deze wijze kan worden ingeschat of de bestuurder een technocratische of juist een meer bevlogen stijl heeft. Daarnaast zijn bij de vragen t.a.v. de continuïteitsdimensie, de bestuurder vragen gesteld over zijn associaties met de term continuïteit. Zijn deze eerder maatschappelijk of juist bedrijfseconomisch te duiden. Zo kan worden ingeschaald of de bestuurder de financiële middelen eerder als middel ziet of juist de bedrijfsefficiëntie ten doel heeft.

Hoewel de relatie hier ook als beperkt robuust moeten worden geduid geven deze dimensies en de hieruit voortvloeiende vragen, een directe indicatie van de positionering van de bestuurder in het analytisch model over bestuursstijlen bij corporaties uit paragraaf 3.4 per geselecteerde corporatie.

## 5.

# Derde, empirische dimensie: U16 en RWU



*"Als laatste zal ik inboeten op nieuwbouw."*

*[anonieme geënquêteerde bestuurder, 2021]*

### *Persoonlijk resumé*

#### *Het rapport dat in mijn la belandde*

De intrinsieke aanleiding voor dit onderzoek was de vondst van een oud rapport van de Provincie Utrecht. Ik kon de verleiding het door te nemen niet weerstaan en redde het document zo van papiercontainer. Het betreft de Nota Capaciteit Woningbouwlocaties 2002 (uitgave van de Provincie Utrecht). In dit lijvige document wordt een "indicatie gegeven van de hoeveelheid woningen die in de toekomst gebouwd gaat worden", zo staat in de inleiding opgetekend. Het gaat in deze nota om de harde capaciteit van locaties die planologisch aanvaardbaar zijn. De Provincie geeft ook een winstwaarschuwing af; er is geen garantie dat alle plannen zullen worden gerealiseerd. Ik teken aan dat de provincie Utrecht in 2002 bestaat uit 33 gemeenten. Inmiddels zijn dit, door verschillende herindelingen, nog 26 gemeenten. De U16 maakt als bestuursregio onderdeel uit van de Provincie.

Inzoomend in het rapport blijkt dat de woningbouwprognose voor de gemeente Zeist een totale plancapaciteit van 1368 woningen, verdeeld over 26 projecten, betreft. In 2021 kom ik tot de huiveringwekkende constatering dat slechts 5 projecten, met een totaal van 334 woningen, tot maximaal 3 jaar na deze prognose (2005) zijn opgeleverd. Voor zover nog is na te gaan is slechts één project op tijd opgeleverd. Veruit de meeste projecten zijn (aanzienlijk) later opgeleverd, met uitschieters tot 2021. Dit geval betreft een nog in ontwikkeling zijnde project. Als je het realisatiejaar en de specifieke projecten buiten beschouwing laat, lijkt grosso modo, de prognose van de hoeveelheid woningen bijna 20 jaar na dato gehaald te zijn. Maar wat zegt dat van de prognose en de voorspellingskracht? Is dit dan de wickedness van de volkshuisvesting?

Het is niet mijn bedoeling om de Provincie te bekritisieren. Wel dringen zich verschillende vragen op: hoe kan het dat deze projecten ogenschijnlijk 'zo makkelijk' in de tijd verschoven werden? Welke mechanismen gaan hierachter schuil? Is dit een bestuurlijke of ambtelijke keuze of 'gebeurt dit gewoon'? Ondanks het feit dat de druk op de gehele woningmarkt sinds 2015 (net als in de eerdere periodes in de Nederlandse geschiedenis) hoger is dan in 2002, spreekt uit deze realisatiecijfers geen gevoel van urgentie.

### 5.1 U16, volkshuisvestelijke prestatievelden: ambitie, prognose en realiteit

In deze paragraaf wordt aan de hand van de beschikbare data, een beeld gevormd over de 4 volkshuisvestelijke prestatievelden: beschikbaarheid, betaalbaarheid, duurzaamheid en leefbaarheid.

#### 5.1.1 Beschikbaarheid

Om houvast te krijgen bij de realisatiecijfers van de corporaties in de U16 zijn de regionale woningmarkttrapportages tussen 2005 – 2013 op hoofdlijnen geanalyseerd. Vanaf 2014 maken deze rapportages plaats voor regionale corporatiemonitoren<sup>27</sup> die door RWU zelf zijn opgesteld. In de jaarlijkse rapportages tot 2014 wordt per gemeente en cumulatief op regionaal niveau gerapporteerd over de ontwikkeling van de totale voorraad woningen, de demografie en de trends in de markt tot dusver.

Men moet zich overigens realiseren dat de periode 2008 -2014 werd gekenmerkt door een economische crisis. In de woningmarkttrapportages van 2005 tot 2014 valt het volgende op:

- De gehele woningvoorraad van de provincie Utrecht wordt in ogenschouw genomen. Pas na 2014 wordt verder ingezoomd op de U16. Thematisch wordt vanaf dat moment alleen de ontwikkeling van de sociale woningvoorraad betrokken<sup>28</sup>.
- Het percentuele aandeel van sociale huurwoningen op de totale provinciale voorraad neemt geleidelijk in de periode 2005 – 2012 af van 33,7% (2005) tot 31,6% (2012). Dit onder de gelijktijdige toename van het eigen woningbezit.
- In 2010 wordt door de bestuursregio een toename van de sociale voorraad voorzien van 5000 woningen tot 2015. In de jaren na 2010 is in weerwil hiervan een aanzienlijk lagere groei van de sociale huurwoningen waarneembaar.
- Voorgaand punt is een terugkomend thema: vrijwel jaarlijks wordt over het afgelopen jaar gerapporteerd dat de nieuwbouwproductie achterblijft bij de prognose. Dit terwijl dezelfde rapportage voor de komende periode nog steeds van een optimistisch bouwscenario uitgaat.

In de periode na 2014 neemt RWU de jaarlijkse voorraadrapportage zelf ter hand. De data zijn vanaf dit moment toegespitst op de sociale huur en de rapportage betreft alleen nog de corporaties in de U16 (RWU). Ondanks een wat grotere nauwkeurigheid is van perfect aansluitende cijfers nog steeds geen sprake. De rapportages maar vooral de prognoses lijken een 'moving target' te zijn. Of dat ernstig is valt te bezien. Noordegraaf (2008) betoogt dat de professional (i.c. de corporatiebestuurder) zelf zijn prestaties zou moeten definiëren en aantonen; de professional bepaalt elf wat goed is. Wel dient de bestuurder zich te realiseren dat er elk jaar een veranderende prestatie van hem wordt verwacht. Zo sluiten de totalen van het ene jaar, getalsmatig niet sluitend op het volgende jaar aan. Hier zijn verschillende, goede verklaringen voor. Zo wijzigen veel woningen jaarlijks in prijsklasse: geliberaliseerde woningen worden als vrije sector ingedeeld maar blijven (vaak) beleidsmatig sociaal. Ook waren niet alle woningen correct opgenomen in de eigen administraties van de corporaties. Woningen waren niet altijd 'bekend' of als zodanig correct geadmistreerd. Daarnaast blijken de eigen opgaven van de

---

<sup>27</sup> Sinds eind van de 20<sup>ste</sup> eeuw wordt door de bestuursregio Utrecht een zogenaamde woningmarkttrapportage uitgebracht. Hierin worden demografische ontwikkelingen gekoppeld aan woningbouw, woonruimteverdeling, huurprijsontwikkeling in de sociale sector en prijsontwikkeling in de vrije sector koopwoningen beschreven. Vanaf 2014 rapporteert de bestuursregio niet langer maar neemt RWU deze rapportages over. De rapportages zijn sindsdien echter wel 'versmald' tot de woningen van de aangesloten corporaties en betreffen daarmee hoofdzakelijk de sociale huur. Voor dit onderzoek werkt dit niet belemmerend.

<sup>28</sup> In alle rapportages wordt gattendeerd op de strikte onvergelykbaarheid van de cijfers tussen de rapportages. Andere datasets, andere regionale indelingen vertroebelen de vergelykbaarheid. In dit onderzoek wordt wél gepoogd een trend te beschrijven.

verschillende corporaties van jaar tot jaar niet exact aan te sluiten. Het gaat om kleine verschillen, maar deze verklaren wel de niet exact getalsmatige aansluiting. Ondanks deze aansluitings-dissonanten en daarmee het gemis van een exacte nauwkeurigheid, is in de onderzochte rapportages een tendens waarneembaar.

De gegevens uit de onderstaande tabel zijn uit de *Regionale Corporatie Monitoren* uit de periode 2013 tot en met 2020 ontleend. Er is ingezoomd op de dynamiek in de sociale woningvoorraad voor de U16 en geeft inzicht in de hoeveelheid sociale huurwoningen van jaar tot jaar en de mutaties als gevolg van nieuwbouw, verkoop en sloop van de woningen.

Jaartal	Hoeveelheid zelfstandige sociale huurwoningen	Hoeveelheid onzelfstandige huurwoningen	Totale sociale voorraad	Netto verandering totale sociale voorraad	Procentuele wijziging t.o.v. vorig jaar	Realisatie nieuwbouw sociale huur	Realisatie verkoop en sloop sociale huur
2013	104024	10145	114169	-	-	1084	671
2014	103510	12802	116312	2143	1,88%	774	1320
2015	102964	12802	115766	-546	-0,05%	1388	1510
2016	102881	12538	115419	-347	-0%	905	815
2017	103279	11595	114874	-545	-0%	856	540
2018	103960	11322	115282	408	+0%	771	613
2019	104339	11282	115621	339	+0%	423	433
2020	105822	10551	116373	752	+0%	1614	1068
2021	106273	10487	116760	387	+0%	onbekend	onbekend
Mutatie 2013 – 2021				2591	2,27%		

Als de realisatie van nieuwbouw een primaire taak is van corporaties, dan zijn de aangesloten corporaties in de U16 niet (geheel) geslaagd in deze missie. Daar kunnen goede redenen voor zijn maar toch wordt tot 2017 in de monitoren vooral teruggekeken, niet vooruitgeblikt en in principe niet verklaard waarom de realisatie achterblijft.

In de Corporatiemonitor 2017 wordt voor het eerst duidelijk gerapporteerd dat de RWU corporaties voor de komende (5) jaren voor circa 8500 sociale huurwoningen hebben ingepland. Hiervan moeten de sloopwoningen (3000) worden afgetrokken om op een netto-toevoeging van de voorraad van 5500 huurwoningen te komen. In dezelfde passage van deze monitor wordt meteen ook een risico benoemd: het nijpend gebrek aan bouwgrond kan er toe leiden dat de plannen later of niet worden gerealiseerd. In 2018 wordt de bouwambitie verder ingevuld. Elke gemeente in de U16 wil de sociale voorraad 3% laten groeien tot 2022, hetgeen neerkomt op een bouwprogramma van 7500 woningen. Onder aftrek van de sloop- en verkoopwoningen zal, volgens deze gedeelde ambitie, in 2022, 5000 woningen (netto) aan de sociale voorraad in de U16 zijn toegevoegd. De benoemde risico's zijn naast het tekort aan bouwgrond ook de lange r.o.-procedures en de praktijk dat bouwgronden door gemeentes aan commerciële partijen

verkoopt. Uit de rapportages vanaf 2019 wordt de door de U16 gemeentes en de RWU corporaties, gedeelde noodzaak tot het realiseren van nieuwbouw almaar duidelijker. Maar ook de tijdsgrens wannéér deze gerealiseerd moeten zijn, wordt opgerekt. Een toevoeging van 52000 woningen voor 2029, waarvan 1500 à 2000 sociale huurwoningen per jaar; dat is de hernieuwde doelstelling in 2019. Als rekening wordt gehouden met sloop en verkoop dan zullen er jaarlijks 2500 woningen door de RWU corporaties moeten worden gebouwd. Voor de periode tussen 2019 en 2023 staan weliswaar 8700 sociale woningen in de prognose, maar de aangesloten corporaties geven aan dat circa 40% 'niet zeker' is. Ook hier komen lange procedures en voor het eerst wordt ook het groter wordende tekort aan financiële middelen genoemd. De werkelijke realisatie komt dan op slechts 1000 woningen per jaar uit en dat is de helft van het aantal dat nodig zou zijn om aan de verwachte vraag te voldoen. In de jaren 2020 en 2021 geven de Corporatiemonitoren eenzelfde beeld: een toenemende vraag en een afnemende realisatie. De boeggolf wordt voortgestuwd.

Als het realiseren van nieuwbouw een primaire taak is, waarom wordt dan, jaar na jaar, de bouwambitie niet gehaald? Uit de rapportages is het vaak niet duidelijk waarom dit gebeurt. Bestuur en toezicht, zowel in het publieke domein - Provincie, gemeente - als in het semipublieke domein – de corporaties - willen toch weten waarom de actualiteit anders blijkt dan de prognose aangaf? De parallellen met het plannersoptimisme dat uit de Provinciale rapportage (2002) opdoemde blijkt ook op te gaan voor (het uitblijven) van realisatie van nieuwbouw door corporatiebestuurders in RWU. Om meer diepgang te krijgen achter deze kwantitatieve beelden is een verdiepend interview gehouden met Remco de Maaijer (directeur van RWU, augustus 2021). Kern van dit interview is allereerst hoe het kan dat plannings ogeschijnlijk 'makkelijk' naar voren worden geschoven?

De Maaijer analyseert dat vaak in vernieuwde plannings niet, of niet expliciet, kenbaar wordt gemaakt dat er feitelijk sprake is van aanpassing van de prognose. Of dit nu gaat om een getalsmatige aanpassing of om een vertraging in de tijd: de planning wordt slechts geactualiseerd. Het resultaat levert dan alleen een nieuwe prognose op, echter zonder een traceerbare aanpassing van de planning. Ook een motivatie wordt dientengevolge vaak gemist. De Maaijer geeft aan dat de informatie echter wél actueel is, daar zij periodiek (vaak jaarlijks) wordt aangepast. De Maaijer redeneert dat, indien ambtelijk, of bestuurlijk, wél kenbaar wordt gemaakt waarom een aanpassing noodzakelijk was, daar discussie over kan ontstaan. De bestuurder zal zich moeten verantwoorden: "dat wordt als onprettig ervaren". Echter deze openheid kan wel degelijk voordelig zijn: de reden van de vertraging is sneller in zicht en er kan naar een oplossing worden gezocht.

De Maaijer denkt niet dat deze praktijk van actualisatie zonder traceerbaarheid per definitie 'voor heel Nederland' geldt. Hij geeft aan dat sommige overheden wel degelijk volledig rapporteren en – al dan niet in de openbaarheid – het debat voeren over de oorzaak van de aanpassing van de prognose. Hij noemt hier de *Drechtsteden* als voorbeeld van deze meer open manier van rapporteren.

Waarom spreken bestuurders elkaar hier niet op aan? De Maaijer betoogt dat, daar waar het corporaties en gemeentes aangaat, er wederzijds geen sancties zijn voor het niet, of niet geheel, nakomen van gemaakte afspraken zijn. Als gemeente en lokale corporatie ben je immers 'tot elkaar veroordeeld' en zul je de relatie, doorgaans goed willen houden. Je drijft de situatie doorgaans niet op de spits. Er is sprake van een zekere angst voor de 'afrekencultuur'. Maar met name het gebrek aan werkelijke sancties tussen de gemeente en de corporatie lijken de afdwingbaarheid van afspraken, met name terug te voeren op de prestatieafspraken, tot nul te reduceren. Afsluitend draagt De Maaijer desgevraagd een aantal *maatregelen* aan die de wederkerigheid tussen gemeente en corporatie kan bevorderen. Een *maatregel* is enerzijds eufemistischer dan de hardere sanctie, anderzijds doet het meer recht aan de constante en duurzame relatie tussen de gemeente de corporatie. Hij benoemt:

- Duidelijke communicatie: wees zowel achter de gesloten deur als publiekelijk duidelijk dát en waarom de planning niet wordt gehaald.
- Overzichtelijkheid: Limiteer de hoeveelheid (prestatie-)afspraken en maak geen nieuwe zolang de oude afspraak niet is nagekomen. Werk éérst de *deadlock* weg.
- Financiële maatregel (1): Mocht een corporatie haar afspraak niet nakomen dan kan de gemeente – als pressiemiddel - geheel of gedeeltelijk de financiële borging intrekken.
- Financiële maatregel (2): Mocht een gemeente geen of niet voldoende sociale kavels ten behoeve van de afgesproken woningbouw kunnen leveren, dan zou de corporatie de meerkosten voor de aankoop ervan op de markt, kunnen afwentelen op de gemeente. Verrekening van de meerskosten zou ook via een (structurele) verlaging van de OZB aanslag kunnen verlopen.

Het toevoegen van woningen (beschikbaarheid) is een wezenskenmerk van de volkshuisvesting. De realisatiekracht in de U16 blijft jaar echter na jaar achter ten opzichte van de prognoses. Is dit verklaarbaar vanuit de onoplosbaarheid van het volkshuisvestelijk systeem? Een analyse van de visitatierapporten kan een verdieping geven van het antwoord.

### Visitatierapportages

De Corporatiemonitoren vormen door de jaren heen een getrouw beeld van de dynamiek van de sociale huurvoorraad van de aangesloten RWU-corporaties. Maar ook de vierjaarlijkse visitatierapportage<sup>29</sup> geeft een oordeel over deze vraag: heeft de corporatie de opgaven gerealiseerd die het voor zichzelf ten doel stelde? Voor dit onderzoek zijn alle visitatierapporten die zijn opgemaakt in de periode vanaf 2010 geanalyseerd (bronlijst en bijlage: *Visitatierapporten, presteren naar opgaven en ambities*). Opvallend is dat een generieke conclusie vanuit de visitatierapportages is dat alle aangesloten corporaties over deze tijdspanne (2010 – 2021) een gemiddeld cijfer van 7,1 scoorden op de realisatiekracht ten opzichte van de ambities. De norm, namelijk het behalen van de opgaven op dit gebied, is volgens de rapportages slechts 1 maal (Viveste, 2011) niet gehaald. Deze conclusies stroken niet met de werkelijk gerealiseerde woningen ten opzichte van de ambities. Blijkbaar hebben de gevisiteerde corporaties toch wel genoeg gedaan om aan hun bouwambities te voldoen, want strikt genomen wordt jaar na jaar de bouwambitie niet gehaald. De inspanning wordt beloond het resultaat deels genegeerd. Het is aannemelijk dat de visitatiecommissies de grilligheid (onoplosbaarheid) van projectontwikkeling laten meewegen in het oordeel. De corporatie heeft er vanuit haar rol, zoals in de visitatierapporten is opgetekend, er genoeg aan gedaan om de ambitie te verwezenlijken. Dat kan ook zeker valide zijn omdat een corporatie lang niet de enige partij is (en het enige belang vertegenwoordigt) is het niet hen alleen te verwijten dat de productie achterbleef: de inspanningen waren in ieder geval ruim voldoende.

### Analyse van de corporatiebestuurders zelf

In een enquête (zie bijlage integrale enquêtevragen) die is uitgezet onder alle RWU corporatiebestuurders blijkt dat zij zelf inschatten circa 44% van de gestelde beschikbaarheidsdoelstellingen te hebben gerealiseerd. Terwijl deze – afhankelijk van welke doelstelling en in welk jaar deze is gedaan – in realiteit niet hoger is dan 30%. Als redenen voor het achterblijven van de productie worden door de bestuurder voornamelijk het stellen van een te optimistische planning, het gemis aan constructief partnership met overheden en (complexe) wet- en regelgeving genoemd. Overigens wordt als redenen voor het wel behalen van de doelstellingen vaak een 'goede bestuurlijke- en

---

<sup>29</sup> *Woningcorporaties in Nederland zijn conform de governancecode die voor de branche geldt, eens per 4 jaar verplicht te laten visteren door een geaccrediteerde externe commissie. Deze commissie bepaalt aan de hand van richtlijnen of en in hoeverre een corporatie heeft voldaan aan de verwachtingen die van haar verwacht konden en mochten worden. De normering is streng: een 6 is het uitgangspunt van de normering. In dat geval heb je gedaan wat je beloofd had, en wat van je verwacht mocht worden. Alle cijfers daarboven geven aan dat er relatief meer is gedaan door de gevisiteerde corporatie.*

projectmatige sturing' genoemd, hetgeen erop kan duiden dat de bestuurder c.q. de organisatie er 'alles' aan heeft gedaan de doelstellingen te bereiken. Dit laatste is dan weer in overeenstemming met de eerdergenoemde positievere oordelen in de visitatierapportages. Toch lijken de bestuurders in RWU relatief mild voor zichzelf; de gerealiseerde bouwaantallen weerspreken de realisatiekracht van de bestuurders.

Mogelijk ligt hieraan een bepaald plannersoptimisme ten grondslag. Net als bouwen zit het plannersoptimisme 'in de genen' van de corporatiebestuurders. Van oudsher is het toevoegen van woningen een belangrijke drijfveer voor hen. Dit kan leiden tot een 'overoptimisme' van ontwikkelingen op de (middel)lange termijn. Deze vraag wordt voorgelegd aan de voormalig directeur van de RWU en de AFWC<sup>30</sup>, de heer Hans van Harten:

*"Er is in algemene zin onder bestuurders, en corporatiebestuurders zijn daar geen uitzondering op, sprake van "plannersoptimisme". Je ziet jaar na jaar dat er sprake is van een zeker boeggolf effect. Ik bedoel daarmee dat voor het aankomende jaar nieuwbouwprojecten realistisch worden ingeschat. Vaak zijn er dan reeds vergunningen verkregen en aanbestedingen gedaan. De prognose komt goed overeen met de realisatie. Voor jaar twee en daarna wordt vaak veel te optimistisch ingeschat. Je ziet dat jaar na jaar gebeuren. Dat is overigens niet uniek voor de U16. Je ziet het ook in Amsterdam en in andere regio's."*

De verklaring volgens Van Harten ligt in de aard van de bestuurder:

*"Bestuurders willen graag bouwen. Daar 'zijn ze voor op aard' zou je kunnen zeggen. Ten tweede is er onder corporaties sprake van een stuk concurrentie. Niet ongezonder ofzo. Maar wel de ambitie om beter of sneller te zijn dan de concurrente corporatie. In de U16 is daar minder sprake van dan in Amsterdam overigens. Een laatste punt dat ik noem is van strategische aard. Je moet optimisme niet verwarren met een soort onbezonnenheid. Er zit wel degelijk een gedachte achter: door het plannen van nieuwbouwprojecten houd je ook de druk erop. Zowel intern richting je organisatie en het toezicht, maar ook extern richting de politiek, het WSW en AW."*

Vanuit het onderzoek wordt ook niet gesteld dat de corporatiebestuurder onbezonnen is. Wel zal een realistischer prognose omtrent nieuwbouw de interne besluitvorming voor welk prestatieveld middelen worden gereserveerd verbeteren. De allocatie van de 'vrijgevallen' gelden kunnen worden aangewend voor bijvoorbeeld een betere betaalbaarheid, versnelde verduurzaming van de voorraad of meer investering in leefbaarheid. Door te optimistisch in te zetten op nieuwbouw lijden andere prioriteiten onnodig vertraging.

### **5.1.2 Betaalbaarheid**

Het betaalbaar houden van sociale huurwoningen is eveneens een primaire taak van de corporatie. De term *gereguleerde huur* markeert enerzijds de grens met de *geliberaliseerde huur* maar geeft anderzijds ook aan dat de Rijksoverheid bepaalt of de sociale huren mogen worden verhoogd en met welk percentage dat jaarlijks mag gebeuren. Zo werd kort voor de parlementsverkiezingen van maart 2021 plotseling, van Rijksweg, en tot ieders verbazing, een huurbevrozing voor 2021 aangekondigd. Het stelde corporaties voor een voldongen feit en vergrote in zekere zin de wickedness: nog minder middelen om aan de opgaven te kunnen voldoen.

In tegenstelling tot de monitoring van nieuwbouw, zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, is de 'betaalbaarheid' per corporatie aanzienlijk eenvoudiger te monitoren. Voor dit onderzoek is gebruik

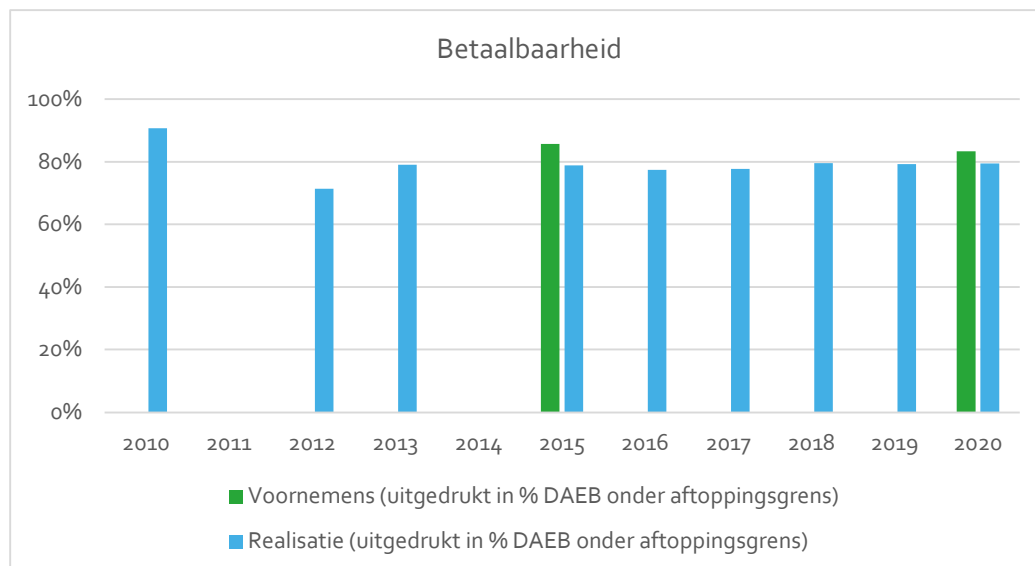
---

<sup>30</sup> Amsterdamse Federatie Woningcorporaties. Van Harten was van 2014 tot 2020 directeur RWU.



gemaakt van de regionale corporatiemonitor, de regionale woonmonitor en Kerncijfers van de RWU (zie de bronlijst voor uitgebreide verwijzing en zie tevens de bijlage *betaalbaarheid*).

Als betaalbaarheid wordt uitgedrukt in het percentage DAEB onder de aftoppingsgrenzen<sup>31</sup>, hebben de corporaties in de regio Utrecht in het decennium 2010 – 2020 een gemiddeld percentage van 79,26% gerealiseerd. De norm is gesteld op 80%. Een en ander is grafisch als volgt weer te geven:



Vermeldenswaardig is dat tijdens de eerste 5 jaren van deze periode, de inmiddels wettelijke verankerde percentages, nog niet verplicht waren. Daarmee kan gesteld worden dat de corporaties in de U16 praktisch geheel voldaan hebben aan hun betaalbaarheidsambities. Uit de enquête blijkt ook dat, op een uitzondering na, de bestuurders zich beseffen dat zij op dit onderdeel 'goed' gepresteerd hebben. Omdat zij inschatten op dit prestatieveld, 80% van de doelstellingen te hebben behaald, zijn zij eigenlijk te bescheiden ten opzichte van de werkelijkheid. De realisatie op het thema betaalbaarheid staat wel in schril contrast met het grotendeels uitblijven van prestaties in de nieuwbouw. Blijkbaar is het onderdeel betaalbaarheid binnen de volkshuisvesting een 'oplosbaar' probleem. Hier zijn verschillende argumenten voor aan te voeren. Ten eerste is het betaalbaar houden van een sociale huurwoning welhaast de basisidee van een corporatie. De bestuurder houdt zich daaraan, zoals ook blijkt uit het interview met bestuurder 1. Ten tweede zijn de huurgrenzen in de gereuleerde markt wettelijk vastgesteld en dient de corporatie zich hier jaarlijks voor te verantwoorden. Deze opgedragen transparantie ten aanzien van het wettelijk kader dwingt de bestuurder zich hieraan te houden. Zo wordt eveneens bevestigd in het hierboven genoemde interview: "voor mij is dat geen issue: je houdt je gewoon aan wet- en regelgeving". Naast dit op Rijksniveau bepaalde wettelijk kader, wordt ten derde op lokaal niveau vaak via de prestatieafspraken, nog eens, bepaald tegen welke huurprijzen sociale huurwoningen worden aangeboden. Als vierde en laatste punt, wordt een meer organisatorisch punt genoemd. In tegenstelling tot de realisatie van nieuwbouw is voor het bepalen van de hoogte van de huurprijs binnen de gestelde kaders, slechts een akkoord van de bestuurder nodig. Met andere woorden: aan deze knop kan makkelijk worden gedraaid, want de corporatie gaat er zelf over. Toch moet daar niet te lichtzinnig over worden gedacht. Zo geeft een corporatie die vanwege weinig beschikbare bouwgrond geen nieuwbouw kan ontwikkelen aan, dat zowel de Raad van commissarissen als de huurderorganisatie erop aandringt 'dan

<sup>31</sup> DAEB: diensten van algemeen economisch belang. Aftoppingsgrenzen: voor speciale doelgroepen (vaak inkomen gerelateerd) zijn onder de sociale huurgrens, lagere huurprijsgrenzen gesteld. Sinds 2015 moeten alle corporaties 80% van hun vrijgekomen woningen verhuren aan doelgroepen die van lagere huren, onder de aftoppingsgrenzen, gebruik maken.

de huren maar te verlagen'. Blijkbaar zien sommige toezicht- en belangenhouders betaalbaarheid als een alternatieve aanwending van de schaarse middelen.

### **5.1.3 Verduurzaming: het begin, de prognose en de verwachtingen**

Het is anno 2021 nauwelijks voorstelbaar, maar de urgentie tot grootschalige verduurzaming was in 2010 minder alom aanwezig<sup>32</sup>. Het groot maatschappelijk draagvlak, op globaal niveau, om de klimaat- en energiecrisis aan te pakken is heden ten dage niet meer weg te denken uit de maatschappelijke, politieke en economische discussie. Het is van belang deze paradigmaverschuiving in gedachten te hebben als in 2021 wordt teruggekeken op de prestaties op het gebied van duurzaamheid in de corporatiebranche.

In 2015 wordt op brancheniveau (Aedes) de afspraak gemaakt dat de corporatievoorraad in 2021 'gemiddeld label B' zal zijn. In 2021 bestaat deze label-indeling niet meer en wordt aan de hand van de vernieuwde energie-index (EI) bepaald wat de energiestaat van een woning is. Om aan de 'oude' label B doelstelling te voldoen moet in 2021 gerekend worden met een maximale EI van 1,40. Daarnaast zijn de criteria om voor een lagere EI in aanmerking te komen, ten opzichte van de definiëring in labels, aangescherpt. Vereenvoudigd gesteld: dezelfde verduurzamingsmaatregel leverde in 2016 een gunstiger normering op dan in 2021. De voorgaande punten maken het voor dit onderzoek te complex en onoverzichtelijk om van jaar tot jaar een uitspraak te doen over de vorderingen en gerealiseerde duurzaamheidsprestaties. Hiermee zijn de voorradige gegevens van de RWU niet onbruikbaar, we moeten dan echter wel over de gehele periode kijken. Als je namelijk de ambitie van de corporaties in 2015, vertaald naar de EI normering in 2021, moet in 2021 een gemiddelde EI van 1,40 zijn gerealiseerd. Uit de eigen gegevens van de RWU corporaties (regionale corporatiemonitor 2021, gebaseerd op de opgaven van de jaarverslagen 2020 van de aangesloten corporaties) blijkt dat ultimo 2020 een gemiddelde EI is bereikt van net onder 1,40 (zie hiervoor de bijlage 'duurzaamheid', en de tabel hieronder).

---

<sup>32</sup> De documentaire "An inconvenient truth" van Davis Guggenheim (gepresenteerd door Al Gore) loopt in 2006 vooruit op het huidige (2021) maatschappelijke debat. In 2015 werd het zogenaamde Klimaatakkoord van Parijs gesloten en recent (november 2021) werden in Glasgow soortgelijke afspraken tussen wereldleiders gemaakt.

Gemiddelde EI/gemiddeld label ultimo 2020 [afpraak 1,21 – 1,40/B]:	
Bo-ex	1,42/C
GroenWest	1,21–1,40/B
Heuvelrug Wonen	1,21–1,40/B
Jutphaas Wonen	1,35/B
Lekstede wonen	1,21–1,40/B
Mitros	1,21–1,40/B
Portaal Bunnik	1,49
Portaal Nieuwegein	0,89
Portaal Stichtse Vecht	1,37
Portaal Utrecht	1,34
Provides	1,48   1,38 (exclusief sloop/verkoop)
Rhenam Wonen	1,75/C
RKWBV Zeist	1,42/C
SSH	1,21/B
SSW	(geen gemiddelde vermeld)
Viveste	(geen gemiddelde vermeld)
WBS Cothen	(pagina 26: i.i.g. géén label B), aanname 1,45
WBV Maarn	(geen gemiddelde vermeld)
Woningraat, de	1,21–1,40/B
Woongood Zeist	1,46
WS Vecht en Omstreken	1,21–1,40/B (Kockengen 1,55)
WS Wuta	1,35/B
<b>Gemiddelde RWU (indicatief)</b>	<b>1,39</b>

In eerste instantie is het behalen van dit resultaat een positief gegeven want daarmee hebben de RWU corporaties hun duurzaamheidsdoelstellingen gehaald. Er is echter een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- Niet alle corporaties en gemeentes hebben hun gegevens bekendgemaakt. In de regel betekent dat de ambities niet of niet volledig zijn behaald.
- Het gemiddelde cijfer verhult de verschillen tussen de verschillende corporaties en de verschillende gemeentes waarin zij actief zijn. Enkele corporaties en gemeentes geven geen of geen eenduidige opgave van de prestaties of maken onderscheid tussen gerealiseerde nieuwbouw en de prestaties in de oudbouw.

Volgens de directeur RWU (De Maaijer, interview, gesprek, mailcontact in de periode september tot en met november 2021) is aannemelijk dat de geformuleerde doelstellingen op het gebied van duurzaamheid ultimo 2020 in de RWU “nét niet zijn gehaald, of positief gesteld, bijna zijn gerealiseerd”. In vergelijking tot het uitblijven van de realisatie in de nieuwbouw, maar ook de succesvol gerealiseerde betaalbaarheidsambities, kan voor wat betreft de duurzaamheidsdoelstellingen gesteld worden dat hier,

door de aangesloten corporaties in de U16, een sterke realisatiekracht is gebleken. Uit de enquête onder de bestuurders kan eenzelfde beeld worden gedestilleerd. De meeste bestuurders hebben de indruk dat ze een redelijk deel van deze doelstelling hebben bereikt: circa 70%. Opvallend is dat een enkele corporatiebestuurders de duurzaamheidsrealisatie van hun organisatie niet goed inschatten. Zo schat bestuurder van corporatie 4 (zie bijlage integrale antwoorden enquête) in dat slechts 35% van de doelstellingen is bereikt terwijl deze corporatie, op basis van eigen opgave wel degelijk de doelstellingen heeft bereikt. Een andere bestuurder (11) heeft een te optimistische kijk op de realisatie. Waarbij deze corporatie de doelstellingen ruimschoots niet gehaald heeft (EI van 1,75) schat de bestuurder in dat 80% in de periode 2010 – 2020 wel gehaald is.

Het thema duurzaamheid is samen met betaalbaarheid een knop waar de bestuurder redelijk zelfstandig aan kan draaien. Gesteld wordt daarmee dat deze 'soevereiniteit' van de bestuurder zonder al te veel afhankelijkheid van derden kan worden gerealiseerd. of in termen van dit onderzoek: oplosbaar is. Op het gebied van duurzaamheid, lijkt dat over de gehele linie, maar zeker op totaalniveau, voor de RWU op te gaan. Of dit ook vanuit de intrinsieke drijfveren van de corporatiebestuurder is (en wordt) gedaan kan niet duidelijk worden vastgesteld. De indruk is wel dat de maatschappelijke en wettelijke kaders, zowel vanuit het Rijk (wetgeving), Aedes (convenanten), maar ook vanuit de lokale overheid (prestatieafspraken) een bepaalde druk op de bestuurder ten gevolg hebben. Daarnaast moet ook de maatschappelijke status van de corporatiebestuurder in acht worden genomen. Hij kan op korte termijn 'scoren' op dit thema, en hiermee de politiek en de achterban meenemen in het succes. In de interne en externe verantwoording kan de bestuurder aantonen 'in control' te zijn. Zoals is aangetoond onder het thema beschikbaarheid en nieuwbouw is dat niet het geval. Of dat met de laatste doelstelling 'leefbaarheid' ook het geval is, wordt in de volgende paragraaf beschreven.

#### **5.1.4 Leefbaarheid**

Naast de primaire doelstellingen op het gebied van beschikbaarheid, betaalbaarheid en verduurzaming is *leefbaarheid* het vierde en laatste volkshuisvestelijke thema dat aan bod komt in de analyse van de realisatiekracht. Zijn de doelstellingen op dit terrein gerealiseerd? Volgens de communis opinio zijn bijdragen in leefbaarheid de volkshuisvestelijke 'plus op wonen' van de corporatiebranche ten opzichte van een commerciële vastgoedbelegger. Niet alle bestuurders zijn dezelfde mening toegedaan. Zo stelt een bestuurder (interview, bestuurder 2) dat de investeringen in leefbaarheid bij de corporaties "in de maag gesplitst" zijn. Volgens hem behoort deze taak de overheid toe. Desondanks is het effect van het al dan niet investeren in leefbaarheid lastig meetbaar. Om vat te krijgen op de gerealiseerde prestaties op het gebied van leefbaarheid wordt op 3 wijzen bekeken of, en in hoeverre, de corporatiebestuurders in de U16 hun leefbaarheidsdoelstellingen hebben behaald. Deze zijn:

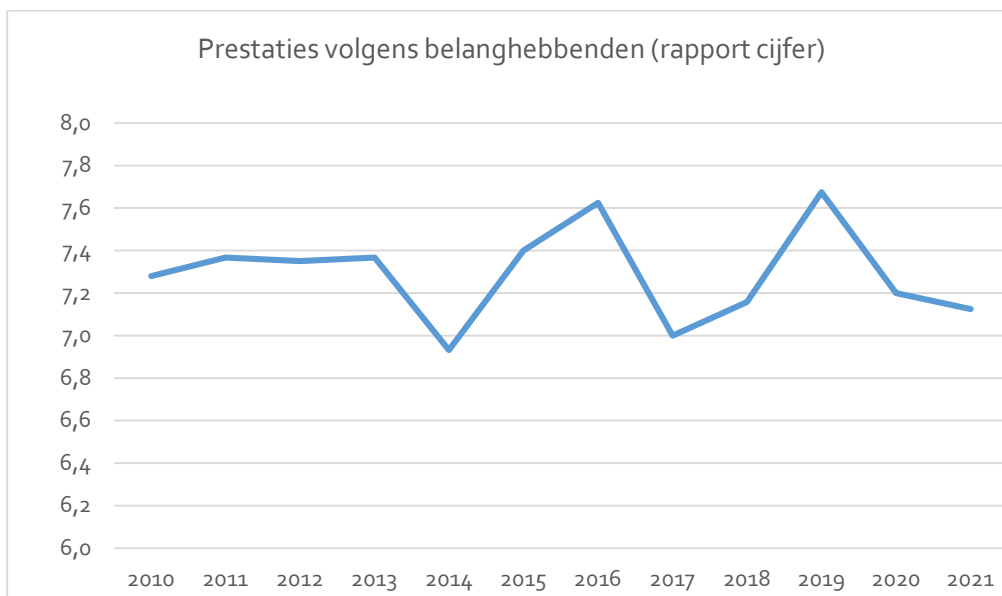
- Aan de hand van een integrale analyse van de visitatierapportages wordt bekeken hoe de aangesloten corporaties door de jaren heen hebben gescoord.
- Aan de hand van de hoeveelheid ontruiming wordt geanalyseerd of de corporaties in staat waren deze ultieme remedie ongebruikt te laten.
- Vanuit recent landelijk onderzoek dat op wijkniveau inzoomt, wordt bekeken hoe de leefbaarheid door de jaren heen is ontwikkeld.

#### **Visitatierapportage: wat zeggen de belanghouders?**

Sinds 2007 zijn corporaties verplicht zich eens per 4 jaar te laten visiteren. Naast het feit dat het er voor veel corporaties een lerend effect vanuit gaat, is het een middel om je maatschappelijk te verantwoorden over de gerealiseerde doelstellingen. Ook stelt het belanghouders in de gelegenheid om een oordeel te hebben over de geleverde prestaties over de afgelopen 4 jaren. Bestuurders grijpen de

visitatierapportage dan ook vaak aan om verbeteringen aan te brengen op punten die de rapportage signaleert. De *prestaties volgens de belanghebbenden* is daarmee een prominent onderdeel van de rapportage. Bewoners, gemeentebestuur, partners in welzijn en zorg beoordelen de relatie met de corporatie (wat de facto ook vaak de relatie met de bestuurder is). De visitatiemethodiek is door de jaren heen veranderd. Zo is er in de huidige methodiek 6.0 geen expliciet oordeel gevraagd over de 'leefbaarheid'. Het oordeel op de prestaties *volgens de belanghebbenden* geeft houvast op het thema leefbaarheid omdat het iets zegt de wijze waarop de corporatie handelt jegens de belanghouders en met name jegens de bewoners. Denk hierbij aan het omgaan met klachten; de zichtbaarheid in de wijk; het optreden van de corporatie bij grotere projecten; de betrokkenheid van bewoners bij het opstellen van beleid; de wijze van communicatie op zowel formele als informele wijze, en ga zo maar door. Voor dit onderzoek zijn alle beschikbare visitatierapportages van de aangesloten corporaties gerankt op het thema *prestaties volgens belanghebbenden*. Voor een compleet overzicht wordt verwezen naar de gelijknamige bijlage.

Uit deze analyse blijkt dat door de onderzochte periode heen, in principe geen enkele corporatie onvoldoende heeft gescoord. Sterker: het gemiddelde cijfer door de jaren heen bedraagt een 7,3 hetgeen betekent dat ruimschoots voldaan is aan de verwachtingen die de belanghouders hadden. Zeker: enkele corporaties scoren minder goed een tweetal corporaties scoort op jaarbasis boven de 8, maar over de linie is het gerechtvaardigd te stellen dat de prestaties van de corporatiebestuurders op het gebied van leefbaarheid in algemene zin door de belanghouders worden erkend en wordt gewaardeerd.



In het interview met bestuurder 2 kwam naar voren dat de maatschappelijke erkenning een diepliggende drijfveer is: "je doet veel voor de maatschappij, je wilt daar ook wel erkenning voor terug", zo werd gesteld. Op basis van een decennium visitaties, wordt aangenomen dat deze erkenning in de U16 aanwezig is.

### Ontruimingen

Om meer grip te krijgen op het begrip leefbaarheid wordt vaak onderzocht hoe de corporatie handelt in extreme situaties. Het benoemen en kwantificeren van een extreme situatie is lastig, maar er is onder openbaar-, en corporatiebestuur consensus over het feit dat een huisuitzetting of ontruiming als ultimum remedium wordt gezien. Redenen voor een huisuitzetting zijn divers maar hebben vaak plaats op grond van structureel on sociaal en onveilig gedrag of op basis van de structurele onwil om de huurpenningen te

voldoen. Sinds 2016 wordt in de Regionale corporatiemonitor de hoeveelheid huisuitzetting op regionaal totaalniveau gemonitord. In de lokale prestatieafspraken wordt frequent overeengekomen dat uitzettingen niet zullen voorkomen, of tot een absoluut minimum te beperken. Juist daarom is de hieronder getoonde afname sinds de telling in 2016 een gunstige tendens.

<b>Huisuitzetting aangesloten RWU corporaties per jaar<sup>33</sup></b>	
<b>2016</b>	<b>149</b>
<b>2017</b>	<b>114</b>
<b>2018</b>	<b>99</b>
<b>2019</b>	<b>87</b>
<b>2020</b>	<b>63</b>

In de Regionale corporatiemonitor (2020) wordt gesignaleerd dat de hoeveelheid kwetsbare groepen in de wijken waar de leefbaarheid onder druk staat verder toeneemt. Omdat verhuringen aan kwetsbare groepen mensen steeds meer het exclusieve domein van de corporaties geworden is, is het opmerkelijk te noemen dat de hoeveelheid huisuitzettingen structureel afneemt. Een prestatie op zich, maar of dat ook betekent of de leefbaarheid in de wijk hierdoor verbetert, is de vraag. Het lijkt een Pyrrusoverwinning.

### **Landelijk onderzoek**

Groot landelijk onderzoek naar leefbaarheid in de wijken, in opdracht van Aedes (Rigo, Circusvis, 2018 en 2020), heeft aangetoond dat na 2015 de investeringen in leefbaarheid afnamen én een directe terugval in met name de kwetsbare wijken waarneembaar was. De algemene conclusie van het onderzoek was dat kwetsbare wijken verder zijn verzwakt en de leefbaarheid onder grotere druk is komen te staan. De onderzoekers noemen onder andere als oorzaken:

- Door Rijksbeleid heeft de volkshuisvesting zich exclusiever moeten richten op huishoudens 'met een vlekje'. De markt, zo was de visie, pakt de andere doelgroepen op. De segregatie neemt hierdoor toe en de verschillen tussen wijken ook: de concentratie van goedkope woningen heeft tot een afname in de leefbaarheid geleid.
- De Woningwet (2015) verlegde de rol opvatting over woningcorporaties waarbij beschikbaarheid, betaalbaarheid en verduurzaming centraal zijn komen te staan. Een bredere taakopvatting behoort niet langer tot de volkshuisvestelijke kerntaak die het van oudsher was.
- De extramuralisering van de zorg: kwetsbare mensen mogen niet langer in een beschermde omgeving wonen, zij worden geacht zelf in hun woning en in hun zorg te voorzien.
- Als laatste punt wordt hier de ambulantisering van sociaal zwakke groepen genoemd. Door ook hen geen beschutte woonomgeving te bieden maar in de reguliere sociale huur onder te brengen, verlies je het zicht op deze doelgroep met complexe problematiek. Een veilig professioneel vangnet is hiermee opgeheven en deze mensen 'verdwijnen' in de anonimiteit van een sociale huurwoning, met alle leefbaarheidsproblematiek voor henzelf en de omgeving tot gevolg.

<sup>33</sup> Gegevens ontleend aan Regionale corporatiemonitoren RWU in de periode 2016 – 2020.

Uit zowel de interviews als uit de enquêtes kan worden opgemaakt dat de RWU corporatiebestuurders de zorgen uit het onderzoek herkennen en hiermee dagelijks te maken hebben. Als je deze verslechterde maatschappelijke context in ogenschouw neemt, is het des te opvallender dat belangenhouders redelijk tevreden zijn over het functioneren van de corporaties in de U16 (conclusie vanuit de visitatierapportages) en dat de huisuitzettingen in de afgelopen 5 jaren zelfs zijn afgenomen (Corporatiemonitor). Ondanks de grote inzet die corporaties leveren (en mógen leveren) is niet te verhullen dat de leefbaarheid in de wijken verder is afgenomen. Zonder structureel ingrijpen zal deze trend zich blijven doorzetten.

### **Afname van de leefbaarheid in de U16 gemeenten, de oplossingen**

Het in opdracht van Aedes uitgevoerde onderzoek (Rigo, 2018 en een update in 2020) laat een algemene, landelijke tendens van verslechtering van de leefbaarheid in achterstandswijken sinds 2015 zien. De gemeenten in de U16 maken op dit geschetste beeld in principe geen uitzondering. Waar, bijvoorbeeld, de leefbaarheid tot circa 2015 verbeterde in wijken als Overvecht, Kanaleneiland, Ondiep (in de stad Utrecht en voorheen als Vogelaarwijken gedefinieerd) vallen deze na 2015 significant terug. In buurgemeente Zeist gebeurt echter wat opvallends. Zeist laat namelijk een ander beeld zien en is daarmee een uitzondering (op regionaal en landelijk niveau) op de bovengenoemde tendens. In de kwetsbare wijken<sup>34</sup> in Zeist is de leefbaarheid in deze periode namelijk niet afgenomen, maar gelijk gebleven. In het onderzoek wordt hiervoor geen directe verklaring gegeven, maar de sinds 2000 bestaande intensieve samenwerking van gemeente, corporaties, welzijnswerk en politie binnen de structuur van het "wijkgericht werken" in Zeist, kan hiervoor een verklaring zijn. Deze intensieve samenwerking, maar met name het besef dat leefbaarheidsproblematiek een gezamenlijke opgave van de partners is, is een van de oplossingen die het onderzoek aandraagt. De onderzoekers geven daarnaast onder meer de volgende denkrichtingen om tot een kentering te komen:

- Vergroot de differentiatie in wijken en buurten en laat corporaties in het middensegment woningen toevoegen.
- Laat mensen een positieve keuze voor de wijk maken en combineer de verbetering van de leefbaarheid met de verduurzaming van de wijk zoals nu (bijvoorbeeld) in de wijk Vollenhove in Zeist gebeurt.
- Stuur op instroom van sociaal zwakkere doelgroepen en bewerkstelling een gevarieerde wijk door beperkte instroom van 'vragers'.

### **Leefbaarheid vanuit het perspectief van de bestuurder**

In oktober 2021 kregen alle corporatiebestuurders van Nederland een brief van de Autoriteit Woningcorporaties (AW). Hierin werd aangekondigd dat de ongebruikte corporatiebijdragen ter bevordering van de leefbaarheid in kwetsbare wijken (deze werd tot 2012 geheven in het kader van de Vogelaarheffing), werden teruggestort<sup>35</sup>. Zoals in bovenstaande passages is uiteengezet, kwamen juist in deze periode de kwetsbare wijken verder onder druk te staan. Het zal de intrinsieke drijfveren van de corporatiebestuurders tarten: voor de onoplosbaarheid van de leefbaarheidsproblematiek werd, cynisch genoeg, de oplossing gevonden in het terugstorten van de potentiële investeringsgelden die toch zouden renderen.

De corporatiebestuurders constateren, zoals blijkt uit de enquête, dat vanuit de post leefbaarheid veruit de minste investeringen zijn gedaan in het decennium 2010 - 2020. Verrassend is dit niet. Vanaf 2015

---

<sup>34</sup> In de wijk Vollenhove (Zeist-oost).

<sup>35</sup> Formeel: deze bedragen werden verrekend met de Saneringsheffing.

(Woningwet) was de hoeveelheid geld per verhuureenheid, wettelijk gemaximeerd<sup>36</sup>. Ondanks de harde lijn in de wet, wat wel en wat vooral niet onder leefbaarheid valt, is lang niet altijd duidelijk waarneembaar of ten laste van het leefbaarheidsbudget is geïnvesteerd. Denk hierbij aan de huismeester die naast technische, vooral ook sociale taken in het pakket heeft. De kosten van de huismeester zullen doorgaans in de personeelskosten vallen en niet worden opgevoerd onder leefbaarheid.

Een opvallende uitkomst uit de enquête onder de bestuurders is verder dat er geen unanimititeit tussen de bestuurders bestaat over de mate waarin zij zélf vinden dat de leefbaarheidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. De organisatorische doelstellingen op het gebied van leefbaarheid zijn weliswaar behaald, en zo wordt ook vanuit de visitatierapportages onderschreven, de leefbaarheid in de wijken is wel degelijk verslechterd in de achterliggende periode<sup>37</sup>. Vanuit het onderzoek blijkt dat sommige bestuurders zich met name richten op het beeld dat de externe belanghouders vinden van de organisatorische prestaties, terwijl anderen juist meer varen op de intern gestelde doelen. Gemiddeld genomen schatten de bestuurders in dat zij voor circa 60% hun leefbaarheids-doelstellingen hebben gerealiseerd.

Om te verklaren waarom de perceptie van het behalen van doelstellingen op het gebied van leefbaarheid zo ver uit elkaar lopen kan worden gekeken naar de grote regulering in de sector. Of, zoals Van der Lans (2013) stelt, "houden we ons liever strikt aan de regels dan dat wij maatwerk leveren?". De bestuurders geven in de enquête zonder uitzondering aan dat zij niet alleen zuiver rationele besluiten nemen maar dat zij het onderbuikgevoel ook laten meewegen. Toch beantwoorden de bestuurders in de verdiepende interviews de vraag van Van der Lans heel duidelijk. Zij houden zich aan de kaders en conformeren zich aan het systeem, ondanks het feit dat dit een suboptimaal resultaat oplevert. Van een maatpak is aldus geen sprake. Desondanks vinden de bestuurders zich tot de 'rekkelijken' behoren mede omdat het stigma 'conformist' door hen met een negatieve connotatie wordt gezien. Een bestuurder verwoordt het scherp: "de afrekencultuur jegens de corporatiebestuurder is groot, ik steek mijn kop niet in een strop om het probleem van een ander op te lossen".

Geconstateerd kan worden dat groot landelijk onderzoek empirisch heeft vastgesteld dat de leefbaarheid in de kwetsbare wijken achteruitgaat. Anderzijds zijn binnen het kader van de wetgeving 'keurig' alle leefbaarheidsbudgetten van de corporatie aangewend. Hoe ambtelijk ook, de organisatorische doelstellingen zijn gehaald. De onoplosbaarheid zit hier in dat het uitputten van het leefbaarheidsbudget niet genoeg is om de maatschappelijke tendensen op dit gebied het hoofd te bieden. Too little too late. Voor een structurele aanpak van de leefbaarheid in achterstandswijken is meer nodig: meer visie, durf en gedeelde urgentie. Wetgeving die dit mogelijk maakt en de intrinsieke motivatie van de bestuurder zijn daarbij onmisbaar.

## **5.2 Analyse van een double wicked problem: conclusies voor de U16 corporaties**

De theoretische dubbele onoplosbaarheid van volkshuisvestelijke vraagstukken is getoetst aan de empirie van corporaties in de U16 gemeenten. Aan de hand van uitgebreide datasets is is aangetoond dat de doelstellingen op het gebied van betaalbaarheid en duurzaamheid in het afgelopen decennium (2010 – 2020) net niet, of positief gesteld, bijna wel zijn gehaald. Op deze thema's is de bestuurder (de corporatie) in de meeste gevallen zelf aan zet en zijn er geen derden nodig om de ambities op het gebied

---

<sup>36</sup> Maximaal € 125. Overschrijding van dit bedrag of een ruimere interpretatie van het begrip leefbaarheid heeft geleid tot 'onrechtmatigheidsoordelen' zoals deze door het Ministerie in de jaarlijkse oordeelsbrieven aan corporatiebesturen zijn verstuurd.

<sup>37</sup> En voor wat de buurten in de gemeente Zeist betreft: "niet verslechterd".



van betaalbaarheid of duurzaamheid te behalen. Voor betaalbaarheid geldt verder dat de Rijksoverheid een strak wettelijk keurslijf heeft waar de corporaties zich aan moeten houden, veel worden deze afspraken dunnetjes overgedaan en in lokale prestatieafspraken opgenomen. Landelijke doelstellingen (label A in 2030) of het Aedes-convenant (label B in 2021) zijn misschien visionair maar voor de meeste bestuurders niet dé reden om de ambities ook om te zetten in daadwerkelijke realisatie. Hier lijkt de motivatie ook samen te hangen met 'in eigen hand' hebben van deze doelstelling. Daar waar nieuwbouw uitblijft over (ernstig) verhoogd kan wel snel worden gescoord op dit thema. Andersom gesteld: voor het niet behalen van nieuwbouwopgaven zijn vaak externe factoren die meespelen. Bij de verduurzaming komt het aan op een intern (bestuurlijk) besluit waarna de uitvoering kan beginnen. Of, zoals een bestuurder het beschrijft: "ik betrap mijzelf er weleens op dat ik een probleem relateer aan de haalbaarheid van de oplossing".

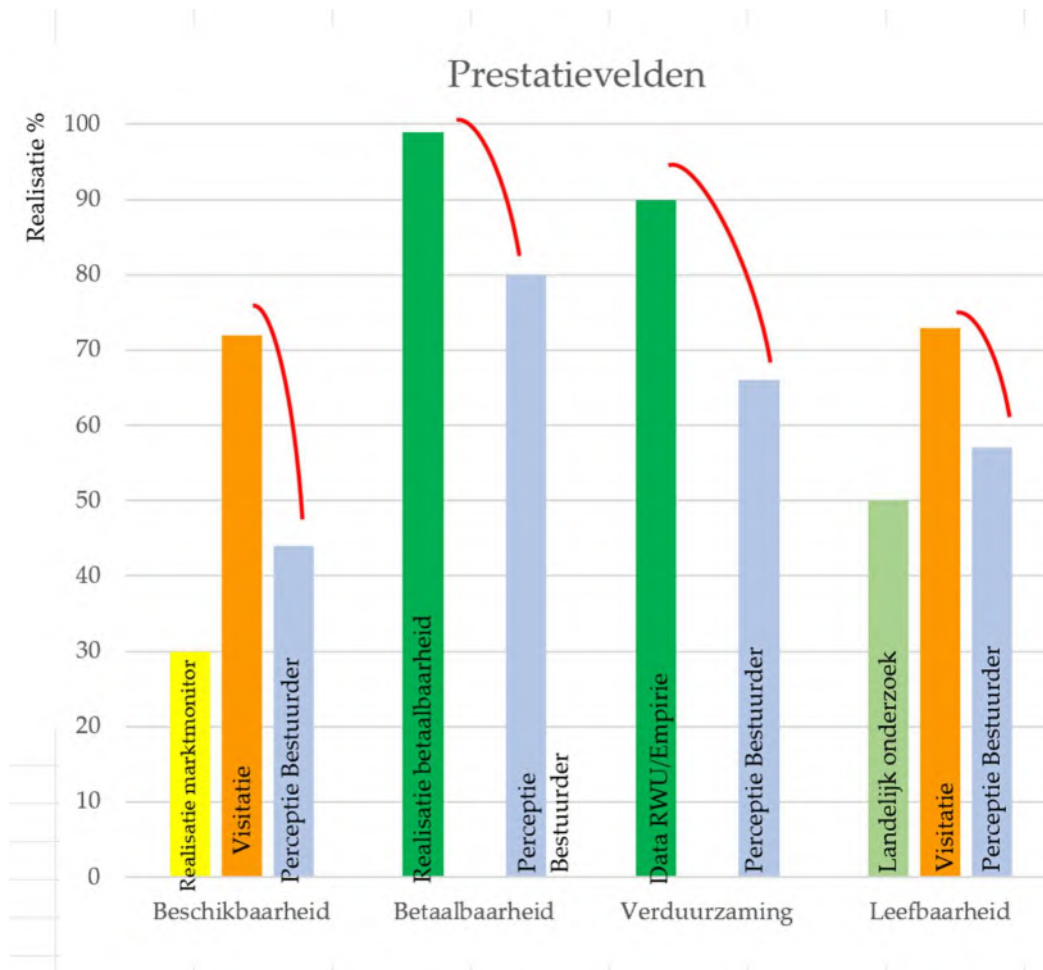
Hoe anders is de conclusie voor de doelstellingen op het gebied van beschikbaarheid en leefbaarheid. Bij beschikbaarheid blijkt de realisatie jaar na jaar significant achter te blijven bij de ambities en prognoses. Pas in de jaren na 2015 komt in de rapportages summier een verklaring voor waarom de realisatie achterblijft. Veel lerend vermogen is er niet; voor het volgende jaar wordt wederom een optimistisch plaatje geschetst. *L'histoire se répète*. Bestuurders spreken elkaar op lokaal niveau niet graag aan, je moet immers nog verder met elkaar. Harde en wederzijds verbindende verbintenissen komen in prestatieafspraken dan ook niet vaak voor. De complexiteit van procedures op het gebied van ruimtelijke ordening is ook hoog en de processuele mogelijkheden die belanghebbenden ten dienste staan, werken vertragend. De hoeveelheid actoren in een ontwikkelingsproces is groot en de behartigde belangen zijn lang niet altijd dezelfde. Toch zijn dit niet alle aangedragen redenen voor vertraging of niet-realisatie. Het niet beschikbaar hebben van bouwgrond, wat voornamelijk een maatschappelijke lokaal-politieke reden als achtergrond heeft, en het niet beschikbaar hebben van genoeg investeringscapaciteit worden ook als redenen aangedragen. De realisatie blijft, kortom, structureel achter. Maar word je daar ook op aangesproken? Dat blijkt niet het geval. In de woorden van een bestuurder: "er is altijd wel een boom waarachter je je kunt verschuilen". Het chronisch niet realiseren tart de drijfveren van een corporatiebestuurder, die vooral zijn gericht op bouwen. Zo constateert Van Harten (oud-directeur AFWC en RWU): "bouwen zit sterk in de psyche van de corporatiebestuurder verscholen". Deze kenschets wordt bevestigd door de bestuurders in RWU zichzelf vooral als bouwer zien. Het is nu eenmaal politiek en publicitair handig om hierover een visie te hebben. Daar ga je in mee, ondanks het feit dat je weet dat het op korte termijn niet haalbaar is.

De volkshuisvestelijke doelstellingen op het gebied van leefbaarheid is een probleem sui generis. Groot landelijk onderzoek toonde aan dat de leefbaarheid in zwakke wijken verder was verslechterd nadat Rijksbeleid investeringen op dit gebied aan banden had gelegd. Ook zijn niet alle bestuurders overtuigd van hun bijdrage in de leefbaarheid; het lijkt bij de corporaties over de schutting gegooid, zo beweert een. De drijfveren om te investeren in leefbaarheid zijn divers in RWU. Waar enkele bestuurders, analoog aan het landelijk onderzoek, ronduit pessimistisch zijn over de behaalde doelstellingen, zijn andere collega's juist tevreden over de realisatie. De stelling van de laatste groep lijkt te worden bevestigd door de visitatierapportages waarin een positief beeld wordt geschetst door de primaire belanghouders van de corporatie. Er is een discrepantie tussen het succesvol bijdragen en uitvoeren van leefbaarheidsdoelstellingen op corporatieniveau en de feitelijke verbetering van leefbaarheid in wijken en buurten. Het lijkt evident dat de bestuurlijke drive om samen te werken met lokale partners onmisbaar is om de neergaande tendens te kenteren.

### 5.3 Resumerend: Ken u zelve<sup>38</sup> en de drijfveren van de bestuurder toen, nu en naar de toekomst

In dit hoofdstuk is de realisatiekracht van de RWU-corporatiebestuurder beschreven. Aan de hand van de vier volkshuisvestelijke prestatievelden is de realisatie vergeleken met de perceptie van de bestuurder. Wat realiseert de bestuurder en realiseert hij zich dat? De methodologie behoeft nuancering en uitleg in het kader van de navolgbaarheid.

In dit onderzoek wordt niet gepretendeerd 'de werkelijke realisatie' te hebben gemeten per deelgebied per casus, maar is gekozen voor een abstractere, gemiddelde realisatie voor alle 16 casussen. Zo worden uitschieters uitgefilterd. Wel wordt de bandbreedte van uitslagen vermeld om enige indicatie van de spreiding te geven. In de onderstaande tabel wordt dit per variabele meer specifiek weergegeven.



Het kennen van je drijfveren als bestuurder is voorwaardelijk voor het goed functioneren in je werk. Het kennen van je intrinsieke drive, sterktes en zwaktes aangevuld met de kennis die je hebt zouden tot een effectieve besturing van de organisatie moeten leiden. Met de kennis over de realisatiekracht op de vier volkshuisvestelijke onderdelen is het interessant te constateren dat alle geënquêteerde bestuurders zich, niet alleen op basis van rationale argumenten, ook door hun gevoel c.q. 'onderbuik' laten leiden. Deze verhouding is circa 70/30. De meeste bestuurders erkennen dat de meer intrinsieke drijfveren een rol spelen in de belangenafweging bij besluitvorming. Sterker; ze ervaren het als een 'plicht' om verder te kijken dan de gestelde kaders. In de verantwoording naar de toezichthouder (i.c. de Raad van

<sup>38</sup> Oudgrieks afzinsme dat aan verschillende schrijvers wordt toegedicht waaronder Socrates

commissarissen) is dit ook bespreekbaar. Slechts een respondent erkent dat hij, indien hij afwijkt van de vastgestelde kaders en op basis van 'onderbuikgevoel' tot besluitvorming komt, de argumentatie zo wordt gebogen dat het wel past binnen de beleidskaders. Deze tactiek vormt een uitzondering binnen de RWU corporatiebestuurders.

In de enquête is aan de bestuurders gevraagd op basis van welke bronnen zij de prioritering van de 4 volkshuisvestelijke doelen voor de komende periode stellen. De genoemde bronnen zijn:

Een brede maatschappelijke discussie onder stakeholders
De Woonvisie en de prestatieafspraken
Het eigen meerjarenbeleid
De vraag uit de markt
Wettelijke verplichtingen
Eigen bestuurlijke visie op de volkshuisvesting
De laatste visitatierapportage

Uit de reacties blijkt dat alle bestuurders in principe van 'gemiddeld' tot 'veel' van deze bronnen gebruik maken. Het is opvallend dat juist de laatste visitatierapportage bij veruit de meeste bestuurders niet als bron voor nieuw beleid wordt gezien, zeker als het relatief milde oordeel over de leefbaarheid in ogenschouw wordt genomen. Aan de andere kant stelt de bestuurder praktisch unaniem 'veel' vertrouwen in de eigen bestuurlijke visie op de volkshuisvesting. Bij een bestuurder past in zekere zin een bepaalde mate van vastberadenheid en geloof in eigen kunnen. Maar of het zelfbeeld genoeg zelfkritisch is, gezien de realisatie van de geformuleerde doelstellingen, is de vraag. Ter verificatie van het zelfkritisch vermogen van de bestuurder zijn in de enquête redenen gevraagd voor de wel én niet succesvol verlopen realisatie van de volkshuisvestelijke doelstellingen, over het afgelopen decennium (2010 – 2020).

Uit de reacties blijkt dat de successen van corporatie met name worden toegeschreven aan de zelf beïnvloedbare, interne factoren, terwijl externe factoren die aan het succes zouden hebben bijgedragen, aanzienlijk minder werden genoemd. Anderzijds worden de redenen voor het (gedeeltelijk) niet realiseren van de doelstellingen met name geweten aan externe factoren zoals (1) wet en regelgeving en (2) het gemis aan partnership met overheden, commerciële partijen en bewoners. In lijn met het structureel niet behalen van de doelstellingen op het gebied van beschikbaarheid, steekt de bestuurder wel de hand in eigen boezem: hij wijt het in hoge mate aan het stellen van te optimistische doelstellingen. Plannersoptimisme dus.

Schematisch voorgesteld:

Redenen voor succesvolle realisatie, intern	Redenen voor succesvolle realisatie extern	Redenen voor (gedeeltelijke) niet realisatie intern	Redenen voor (gedeeltelijke) niet realisatie extern
Goede bestuurlijke en projectmanagerial aansturing (9)	Wet- en regelgeving (4)	Stellen van (te) optimistische doelstellingen (10)	Wet en regelgeving (10)
Stellen van realistische doelstellingen (8)	We hadden het tij mee (2)	Verslechterde financiële uitgangspositie (3)	Gemis aan partnership overheden, commercie, bewoners (8)
Sterke financiële uitgangspositie (8)	Sterk partnership met overheden, commercie en bewoners (3)	Bestuurlijke, en (project-) managerial sturing had beter gekund (3)	Gebrek aan locaties, bouwgrond (2)
Ambitieniveau was laag gesteld (5)	Wet en regelgeving (4)	Stellen van te hoog ambitieniveau (2)	We hadden het tij tegen (1)

#### **5.4 Aanbevelingen voor de corporatiebestuurders in een double-wicked omgeving**

Binnen de double wicked-omgeving van de volkshuisvesting, laat de corporatiebestuurder in de U16 qua prestaties en zelfkennis een gemengd beeld zien. De bestuurder lijkt zich enerzijds bewust van het feit dat de doelstellingen op het gebied van betaalbaarheid en duurzaamheid (bijna) gehaald zijn in de periode 2010 – 2020. Deze successen worden met name toegeschreven aan de goede interne bestuurlijke beheersing. Anderzijds wordt het structureel uitblijven van realisatie op het gebied van beschikbaarheid en leefbaarheid wel erkend, maar wordt de reden daarvoor met name aan externe factoren geweten: geen grond, geen geld, lange procedures, gemis aan goed partnership.

Ondanks het uitblijven van de geambieerde nieuwbouw, voelt de corporatiebestuurder zich paradoxaal genoeg, wel primair een bouwer. De bestuurder in RWU geeft blijk van het feit dat hij niet alles naar de eigen hand kan zetten is, maar lijkt zich niet in het lot te berusten dat hij de facto beheerder is, met grote

nieuwbouwprognoses tot gevolg. Dit kan voor een belangrijk deel het plannersoptimisme verklaren alsmede de reden voor het uitblijven van succes: het ligt niet aan mij, maar morgen wordt het beter!

Bestuurders lijden aan plannersoptimisme, maar worden daar niet echt op aangesproken door wethouders, bewoners of Raden van commissarissen. Ook visitatierapportages zijn in zekere zin mild over de behaalde prestaties en wegen de wicked world mee in hun oordeel. Hierdoor lijkt het plannersoptimisme in de sector in algemene zin accepté te zijn. De vraag is of bestuurders en interne toezichthouders zich realiseren dat door meer woningbouw te plannen dan realistisch is, daarmee de financiën niet gealloceerd kunnen worden voor andere prestatievelden. Hiermee wordt niet alleen minder gerealiseerd in de nieuwbouw maar ook aan aanpalende doelstellingen lijden hieronder.

Een meer realistische kijk op nieuwbouwrealisatie zou moeten leiden tot een duidelijker en zakelijker verhouding tussen de bepalende partijen. Het elkaar aanspreken, en in extremis, afdwingen van afspraken hoort bij een zakelijke relatie. Door te accepteren dat de realisatie van de volkshuisvestelijke doelstellingen niet alleen in jouw macht liggen, maar juist een gedeelde opgave is, kan de bestuurder meer in control komt. Daarmee kom je een stap richting de oplossing het onoplosbare. Doe je dat niet dan is nu reeds te voorspellen dat de voorspelling voor wat betreft leefbaarheid en beschikbaarheid niet gaan uitkomen.



## 6.

# Conclusie en aanbevelingen

*Het is hier nóóit saai!*

*[anonieme corporatiemedewerker, 2021]*

### 6.1 Inleiding

Dit onderzoek richtte zich op de vraag welke bestuurlijke afwegingen het investeringsgedrag in de volkshuisvesting in de Regio Utrecht bepalen. Of populair gesteld: wat realiseert de corporatiebestuurder en realiseert hij zich dat? Gebleken is dat de volkshuisvesting zich als begrip lastig laat omschrijven, hetgeen wordt versterkt door het sterk institutionele karakter van de sector. De corporatiebestuurder speelt hierbinnen een belangrijke rol. En dat is niet alleen om de corporatie 'compliant' te laten zijn. Het zijn de drijfveren van de bestuurder die een sterke invloed hebben op de realisatiekracht van de corporatie. Afsluitend komt een aantal aanbevelingen aan de orde die zowel binnen de corporatie (management, bestuur, Raad van commissarissen), als er buiten (lokale partners) van pas kunnen komen.

### 6.2 Tussen motivatie en realisatie: conclusies

Dit onderzoek toont aan dat van de vier gemeten prestatievelen corporaties in het bijzonder hun nieuwbouwdoelstellingen, jaar na jaar, niet behalen. Een opvallende constatering, zeker gezien het feit dat de corporatiebestuurder zich voornamelijk als bouwer ziet. Uit voortgangsrapportages komt de reden waarom projecten vertraging oplopen, slechts summier naar voren. Het chronisch plannersoptimisme verhuult daarmee de werkelijke achtergrond van de vertragingen, en zelfs visitatierapportages oordelen mild over het uitblijven van de gestelde doelstellingen. Eenzelfde beeld doemt op bij complexe leefbaarheidsdoelstellingen. Daar waar de bestuurder het heft zelf in handen heeft, worden de doelstellingen wél gerealiseerd. De verduurzaming van de voorraad en het betaalbaar houden van de woningen verloopt succesvol.

Deze generieke conclusie kan onderbouwd worden op grond van onderstaande uitgebreidere uiteenzetting per prestatievelde.

- De aangesloten corporaties (RWU) hebben zich in de onderzochte periode praktisch geheel gehouden aan de **betaalbaarheids**criteria en betaalbaarheidsgrenzen die bestaan voor het aanbieden van sociale huurwoningen door corporaties. Ook vóór de Woningwet van 2015, die sindsdien aanzienlijk strakkere kaders hanteert, blijken de RWU corporaties zich goed te realiseren dat het betaalbaar houden van de huursommen tot hun kerntaak behoort. De corporatiebestuurders realiseren zich goed dat zij deze primaire doelstelling in deze periode hebben gerealiseerd, zo blijkt uit de enquête die onder hen is gehouden. De bestuurders zeggen zich voorts te conformeren aan wet- en regelgeving en zich daarnaast te committeren aan de afspraken die met de gemeente en de huurders wordt gemaakt: de prestatieafspraken. Deze conformerende houding door je aan de wetten en afspraken te houden, vermeerderd met de onderkenning dat 'betaalbaarheid' een primaire taak van de volkshuisvester is, zorgen voor een hoge realisatiegraad. Niet valt uit te sluiten dat het 'in eigen hand hebben' van de besluitvorming omtrent betaalbaarheid – de corporatiebestuurder kan hier immers min of meer autonoom over besluiten – mede de oorzaak is van het goede resultaat op dit prestatievelde.

- Bij de **realisatie van nieuwbouwwoningen** doemt een ander beeld op. In de onderzochte periode is de voorgenomen nieuwproductie bij lange na niet gehaald. Jaar na jaar werd de voorgenomen realisatie vooruitgeschoven. Verklaringen waarom de productie vertraagd, worden pas sinds enkele jaren (2015) gepubliceerd in onder andere de woningmarktmonitoren. Deze verklaringen zijn summier van aard en benoemen redenen als een economische crisis, de trage R.O.-procedures of een overhitte markt, maar gaan voorbij aan oplossingen voor een structureel *plannersoptimisme*. Zowel bestuurders, toezichhouders en overige belangenhouders, zoals de gemeente, lijken hier vrede mee te hebben. Paradoxaal ziet de RWU-bestuurder zich vooral als bouwer, maar hij realiseert op dit prestatieveld structureel minder dan de beschreven ambitie. Deze drijfveer (bouwen!) is weliswaar van oudsher nauw verwant met de motivatie van de corporatiebestuurder, maar dwingt hem niet tot óf realistischer prognoses óf tot meer realisatiedruk om de doelstelling te verwezenlijken. Opvallend is verder dat de visitatiecommissies die oordelen over de realisatie van de opgaven door corporatiebestuurders, opvallend mild zijn over het uitblijven van deze prestatie. Afgaand op deze rapportages scoren de RWU corporaties ruim voldoende op dit onderdeel. Blijkbaar is het *plannersoptimisme* geïstitutionaliseerd in de sector maar het maakt de betrouwbaarheid en effectiviteit er niet beter door.
  
- Het **verduurzamen** van de woningvoorraad heeft in het afgelopen decennium een vlucht genomen. Waar in het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw, binnen het strategisch vastgoedbeheer, nog werd gesproken over levensduur verlengend onderhoud, zo worden in het tweede decennium van deze eeuw afspraken gemaakt over de verduurzaming van de gehele voorraad met harde doelstellingen, die in eerste instantie in 2021 gerealiseerd moeten worden (label B, of later, een Energie-Index van maximaal 1,4). De verduurzamingsprestaties worden pas sinds 2015 door de RWU corporaties in beeld gebracht. Blijkens de onderzochte data zijn de aangesloten corporaties behoorlijk succesvol in de realisatie van de afgesproken duurzaamheidsdoelstellingen. Gesteld wordt dat, gemiddeld genomen, de aangesloten RWU-corporaties de doelstellingen, *nét* niet, of positief gesteld, bijna wél hebben behaald. Aangetekend wordt dat de cijfers niet eenduidig zijn. Dit komt omdat niet alle gemeentes en corporaties hun verduurzamingsprestaties inzichtelijk hebben gemaakt. Desondanks kan gesteld worden dat dit volkshuisvestelijk prestatieveld grosso modo als 'gerealiseerd' kan worden gekwalificeerd.  
 Net als bij de prestatievelden beschikbaarheid en betaalbaarheid, verwachtten de aangesloten bestuurders ook hier hun doelstellingen te hebben gerealiseerd. Deze inschatting is hier terecht en komt derhalve overeen met de daadwerkelijke realisatie. Waarom de corporatiebestuurder hier relatief succesvol is, wordt als volgt verklaard. De verduurzaming van de voorraad draagt aantoonbaar bij aan de verbetering van het klimaat. Deze visie is zowel politiek als maatschappelijk een hot topic. Niet voor niets is een landelijk (Aedes) convenant opgesteld en zijn in de lokale prestatieafspraken doelstellingen op dit gebied geformuleerd. De corporatiebestuurder kan in dit krachtenveld – relatief zelfstandig – keuzes maken ten behoeve van de verduurzaming van de voorraad. De aanpassingen aan de woningen hebben in veel gevallen een gunstig effect op het energieverbruik, waardoor bewoners een lagere energienota tegemoet kunnen zien. Het realiseren van 2 maatschappelijke doelstellingen toont aan dat de corporatiebestuurder de noodzakelijke bijdragen kan leveren aan twee maatschappelijke uitdagingen: zowel op het gebied van klimaat, als op het gebied van de betaalbaarheid. Je kunt ook betogen dat de corporatiebestuurder, met het achterblijven van woningbouwproductie, hier

in principe een maatschappelijke compensatie biedt, door op twee andere prestatievelden wel duidelijke resultaten te laten zien.

- Het laatste volkshuisvestelijke prestatieveld **leefbaarheid** is ook de meest diffuse van de vier. Landelijk onderzoek in 2018 en 2020 toont aan dat de leefbaarheid in zwakke wijken in Nederland, sinds 2015 generiek is verslechterd. Ook hier markeert de invoering van de Woningwet, en de daarmee gepaard gaande restrictieve bepalingen op het gebied van leefbaarheid, een significante teruggang in de effectiviteit van investeringen in de volkshuisvesting. De gemeentes in de U16 maken geen uitzondering op dit landelijk verloop<sup>39</sup>. Desondanks zijn de belanghouders (bewoners inclusief) van de aangesloten corporaties in de visitatierapportages over de gehele linie, tevreden zijn over het presteren van de corporaties op dit thema. Geheel onterecht is dat niet omdat corporaties hun bijdragen op het gebied van leefbaarheid wel degelijk hebben geleverd: zo neemt de hoeveelheid huisontruimingen (als ultieme remedie) jaar na jaar af. De bestuurlijke drijfveren worden via de enquête zichtbaar als wordt gevraagd in hoeverre de bestuurders de doelstellingen op het gebied van leefbaarheid succesvol gerealiseerd achten. Uit de beantwoording komt een zeer gemengd beeld naar voren: sommige bestuurders zien hun corporatiedoelstellingen als zodanig gerealiseerd en concluderen dat 'daarom' een gunstig resultaat is geboekt. Andere bestuurders onderschrijven indirect het landelijke beeld van de terugloop van leefbaarheid, en zien dat hun (wettelijk beperkte) bijdrage in leefbaarheid niet het benodigde resultaat heeft gesorteerd. Of de bestuurder zich realiseert dat de doelstellingen zijn behaald is dus sterk afhankelijk vanuit welk perspectief hij het bekijkt. Vanuit de eigen organisatorische doelstellingen of juist vanuit een bredere maatschappelijke context.

### 6.3 Volkshuisvestelijk presteren in een double wicked system

In hoofdstuk 2 is aangetoond dat de volkshuisvesting geen duidelijke afbakening heeft. Het is als het ware een containerbegrip voor het verzorgen van fatsoenlijke woonruimte ten behoeve mensen die daartoe zelfstandig niet in staat zijn. Daar horen ook investeringen in de verduurzaming van de woningvoorraad bij, net als bijdragen in de leefbaarheid. Klaarblijkelijk zien niet alle corporatiebestuurders dit eveneens als hun primaire taken - de overheid is zelf ook aan zet - maar zij worden hier wel op gemonitord en op afgerekend.

Sinds de eerste *kapitalistische filantropen* halverwege de 19<sup>de</sup> eeuw in Nederland woonruimte voor de arbeidende klasse gingen verzorgen, werd dit tegen lage prijzen en (dus) onder de marktprijs gedaan. Een betaalbare huurprijs is weliswaar het wezenskenmerk van de volkshuisvesting, maar toont ook aan dat dit model in bedrijfseconomische zin geen lang leven beschoren kan zijn. Dat daarbij ook de bijdragen in leefbaarheid niet, of zeer lastig, beprijgbaar zijn, toont verder aan dat de volkshuisvesting functioneel wicked is.

Vanuit het perspectief van de corporatiebestuurder is in hoofdstuk 3 aangetoond dat de grote regeldruk in de volkshuisvesting leidt tot suboptimale resultaten. De sterke institutionele dwang creëert een tweede laag van wickedness waarbij met name de intrinsieke drijfveren van de corporatiebestuurder een baken vormen waar hij zich op kan richten.

Binnen deze dubbele laag van wickedness is voor de corporaties in de U16 in de periode 2010 – 2020 aangetoond dat voor prestatievelden waar de bestuurder enerzijds zelfstandig over kan besluiten en

---

<sup>39</sup> Met uitzondering van de gemeente Zeist die noch vooruit-, nog teruggang van de leefbaarheid in de wijken liet zien.



anderzijds (relatief) makkelijk resultaten op kan boeken, deze resultaten ook worden neergezet. Zo is aangetoond dat de doelstellingen op het gebied van betaalbaarheid en duurzaamheid, respectievelijk geheel en bijna geheel behaald zijn. De bestuurder realiseert zich dat. Een verklaring hiervoor kan zijn dat hij via het onderschrijven van convenanten (Aedes covenant) of door het maken van prestatieafspraken, zich wil binden aan doelstellingen die waargemaakt kunnen worden. Dit bestuurlijk commitment is – scherp geformuleerd – gratuite, omdat de gemaakte afspraken reeds waren opgenomen in begrotingen die herleidbaar zijn tot ondernemingsplannen van de corporaties.

Het schijnbare gebrek aan realiteitszin is met name zichtbaar bij de doelstellingen op het gebied van de realisatie van nieuwbouw. Jaar na jaar worden doelstellingen niet gehaald en schijnbaar gemakkelijk doorgeschoven naar het volgende jaar, zonder échte verklaringen te geven voor deze verschuiving en schijnbaar en zonder te hebben geleerd van dit plannersoptimisme. Niet alleen corporatiebestuurders – die zich voor alles vooral als bouwer zien - maken zich schuldig aan het ongefundeerde optimisme. Gemeentebesturen, noch interne toezichthouders, noch visitatiecommissies rekenen de corporatiebestuurders het uitblijven van de resultaten aan. Sterker: een bestuurder gebruikt de complexiteit (wickedness) als excuus voor het uitblijven van realisatie: *er is altijd een boom waarachter je je kunt verschuilen*. Optimisme is zeker een prettige eigenschap om projectontwikkeling gaande te houden, maar het verhullen van de redenen waarom de vertraging is ontstaan werkt suboptimale resultaten in de hand. Het is zeer de vraag of de corporatiebestuurder en zijn belangenhouders zich dit realiseren.

Het nastreven van leefbare buurten en wijken is een wicked problem par excellence. Niet alleen zijn de resultaten niet of lastig beprijsbaar, het adresseren van leefbaarheidsproblematiek kan een corporatiebestuurder niet alleen. Als vanuit het perspectief van de individuele corporatie wordt ingezoomd op de leefbaarheids-resultaten in de U16, dan kan worden gesteld dat belanghouders aantoonbaar tevreden zijn met de inbreng van de corporatie. Deze tevredenheid staat haaks op terugloop van leefbaarheid in praktisch alle sociaalzakkere wijken in Nederland. Het is dan ook zeer de vraag of elke corporatiebestuurder zich realiseert dat een begin van de oplossing op het gebied van leefbaarheid is, dat samenwerking in wijken en buurten van cruciale betekenis voor succes is. Het aanvliegen van de problematiek vanuit de organisatorische koker leidt tot tijdelijke en suboptimale resultaten. Van een duurzaam effect kan alleen sprake zijn als de problematiek integraal, met lokale partners en bewoners wordt opgepakt. Om succesvol te kunnen presteren zal de corporatiebestuurder hiermee aan de slag moeten gaan.

#### **6.4 Wat bezielt de corporatiebestuurder?**

De corporatiebestuurder is een volkshuisvester in de traditionele zin des woords, maar hij wil niet zo gezien worden. Hij ziet zichzelf eerder als ondernemend (niet als ondernemer) teneinde de gestelde maatschappelijke opgaven succesvol te volbrengen. De bestuurder van 2021 is geen kapitalistische filantroop maar werkt wel vanuit een bedrijfseconomisch perspectief die ten dienste staat aan de volkshuisvestelijke prestatievelden. Het strakke keurslijf van de Woningwet en aanverwante wet- en regelgeving maken de bestuurder deels tot een uitvoerder van regels op het gebied van wonen. De financiële en juridische kaders worden als pragmatische kaders ervaren waarmee de doelstellingen worden nagestreefd. Deze deels conformerende en deels pragmatische houding staan het meewegen van eigen kennis, kunde en het luisteren naar de 'onderbuik' niet in de weg. De bestuurder ziet zichzelf niet alleen als een rationeel individu en baseert zijn besluitvorming ook op intuïtie. Ook als die afwijkt van de interne beleidskaders. De bestuurders zijn daar in de interne verantwoording (richting Raad van commissarissen maar ook richting het managementteam) open over en komen daar in de verantwoording voor uit. Deze intuïtieve houding toont het maatschappelijk engagement van de

bestuurder. Bestuurders conformeren zich aan de kaders maar kiezen intuïtief voor de maatschappelijke doelstellingen.

Net als op de volkshuisvesting, is op de corporatiebestuurder geen etiket te plakken. Je zou de corporatiebestuurder uit de U16 zowel als realist, conformist, optimist, opportunist en als idealist kunnen kenschetsen. Een gespleten persoonlijkheid is wellicht de enige passende attitude ten opzichte van een dubbel onoplosbaar probleem wat de volkshuisvesting is. Onoplosbare problemen vragen om een onconventionele houding. Maar of de corporatiebestuurder zich dat realiseert is de vraag.

### **6.5 Aanbevelingen aan de bestuurder: wees je bewust...**

1. Men moet zich realiseren dat 'de' volkshuisvesting niet bestaat en dat de inherente doelstellingen per definitie niet oplosbaar zijn. De keuze voor het een, is het niet kiezen van het ander. Het maken van opportunistische keuzes ten behoeve van wel realiseerbare doelen maakt zowel economisch allocatief als qua focus de andere doelstellingen minder haalbaar. *Als je zegt dat er voor gaat, gá er dan ook voor.*
2. Corporatiebestuurders zien zichzelf met name als 'bouwer' maar realiseren op dit gebied niet hun doelstellingen. De bestuurder en zijn omgeving moeten zich bewust zijn van het feit dat te veel plannersoptimisme leidt tot afbreuk van de geloofwaardigheid van doelstellingen. *Optimisme mag maar blijf realist.*
3. Het ruim 170-jarige volkshuisvestelijk stelsel is van een zuiver particulier initiatief gegroeid tot een sterk gereguleerde sector. De verhouding tussen de doelstellingen en de beschikbare middelen zijn door de tijd heen onveranderd en maken de volkshuisvesting tot een wicked problem. 'De overheid' en 'het particulier initiatief' zijn als een Siamese tweeling aan elkaar verbonden. De grootste realisatiekracht ontstaat wanneer beide partijen doen waar zij toe op aard zijn. De overheid reguleert en faciliteert ruimte voor maatschappelijke initiatieven en de corporatie operationaliseert, met conformisme én ondernemerszin, de doelstellingen, alleen of met partners.
4. Laat men zich bovenal realiseren dat de volkshuisvesting nooit áf is en af kan zijn. Echter: streef er wel naar.

### **6.6 Reflectie en onderzoeksaanbevelingen**

Dit onderzoek is een kwalitatief verkennend onderzoek dat is gestoeld op interviews met een relatief beperkt aantal casussen (corporaties). De data voortkomende uit tal van provinciale, regionale, en RWU woningmarktrapportages zijn jaarlijks gradueel anders te interpreteren, hetgeen ten aanzien van de validiteit en betrouwbaarheid van de cijfers nuancering behoeft. Hoewel de uitkomsten representatief lijken voor de gehele populatie van corporaties – allen hebben uiteraard te maken met dezelfde fundamentele uitgangspunten – is er wel een verschil in de vraag- en aanbodverhoudingen op regionale woningmarkten. De U16 is vooral representatief in woningmarkten van grootstedelijke regio's.

De meetbaarheid van realisatiekracht is in dit onderzoek geconceptualiseerd aan de hand van een viertal kernelementen. Dit zou eventueel juist meer gefocust kunnen worden waardoor meer diepgaande informatie besproken kan worden, ofwel hier kunnen juist meer thema's aan worden toegevoegd die aansluiten bij doelstellingen van de toekomst. Daarnaast is de focus op de bestuurder in dit onderzoek relatief beperkt uitgediept in de literatuur. Er zijn actueel steeds meer stromingen in de bedrijfskunde en leiderschapsliteratuur die ingaan op de beperkingen van bestuurders – aansluitend bij de behavioural finance literatuur rondom de psychologie van besluitvorming -. Inzichten uit deze kennisvelden kunnen

een belangrijke bijdrage leveren aan de inzichten in de thematiek rondom afwegingen en realisatiekracht van corporatiebestuurders. Daarmee wordt gekomen tot een viertal onderzoeksopdrachten:

- Een brede enquête onder een zo groot mogelijk aantal corporatiebestuurders waarmee ook een representatief beeld ontstaat voor andere regionale woningmarkten en verschillen tussen grotere en kleinere corporaties.
- Het verder verdiepen van de beperkingen in het gedrag van bestuurders van corporaties
- Het geven van meer theoretische duiding van bestuurderstypologieën; onderzoek naar de interactie tussen bestuurdersstijl en bedrijfsstijl.
- Het begrip realisatiekracht verder verdiepen waarmee meer diepgang ontstaat in de resultaten van bestuursbesluiten.

## Introspectie

“Wat doe je als je bij een woningbouwvereniging werkt?”. Deze vraag wordt mij bijna jaarlijks gesteld als ik, samen met veel andere professionals, op een beroepenmarkt voor eindexamen-scholieren sta. Deze terechte en simpele vraag blijkt in een kort gesprek toch steeds weer lastig te beantwoorden. Ik verval al snel in een kort-door-de-bocht antwoord: “we bouwen en verhuren huizen aan mensen die dat zelf niet of moeilijk kunnen”. “Oh ja, we dragen ook bij aan de verduurzaming van de *voorraad*, want de sector is immers de *startmotor van de verduurzaming*<sup>40</sup>. En natuurlijk zijn er ook mensen werkzaam die het sociale reilen en zeilen in de gaten houden. Een soort huismeester, ja”.

Het is niet vreemd dat schoolverlaters niet in grote getale in de corporatiebranche gaan werken. De maatschappelijke doelstelling van corporaties is mooi en lovenswaardig, maar zij is ook diffuus, onbestemd en zelfs niet alom bekend. De sector heeft de laatste 170 jaar grote bijdragen geleverd aan het welzijn en de welvaart van Nederland en toch blijft het Vestia-debacle<sup>41</sup> beter hangen dan het verzorgen van een fatsoenlijk huis voor circa een derde van de Nederlandse bevolking.

Werken bij een corporatie is nooit af, je bent in principe nooit klaar met je werk. De doelstellingen en (vaak opgelegde) taken verschillen en wijzigen per periode. Van uitvoerder van wetgeving en gemeentelijk woonbeleid tot en met zelfstandig en aansprakelijk ontwikkelaar van vastgoed. De volkshuisvesting overspant het hele spectrum van publiek tot privaat. Laten we erkennen dat de volkshuisvesting nooit ‘af’ is, en dat dit prima is, zolang je je dit maar realiseert en blijft streven naar maximaal maatschappelijk nut. Laten we inzien dat de maatschappelijke doelstellingen, zeker op het gebied van nieuwbouw en leefbaarheid per definitie niet alléén door de corporatie kunnen worden opgelost. Ga dus samenwerken, ga dus netwerken!

Werken bij een corporatie, als medewerker, manager, toezichthouder of corporatiebestuurder is een nuttig, mooi en noodzakelijk. Kom dat zien, kom hier werken, maar ken je grenzen!

<sup>40</sup> Duurzaamheidsdoelstelling Aedes om voor 2022, minimaal 100.000 verhuurbare eenheden versneld van het gas af te halen.

<sup>41</sup> De grootste woningcorporatie van Nederland kwam in 2012 in zwaar financieel weer door wanbeheer en frauduleuze handelingen bij het aangaan van enorme rentederivaten-contracten. NRC (1 december 2021) noemt het ‘een van de grootste speculatieschandalen ter wereld’. De gevolgen van de fraude zijn voor de sector *ENORM*. Nog steeds (2021) is de nasleep van de affaire niet teneinde. Zo wordt Vestia in 2023 opgesplitst in drie separate corporaties. Dure leningen à 650 miljoen euro, van Vestia worden overgenomen door collega corporaties; nog tot zeker 2060 zullen financiële offers van de sector worden gevraagd.

## Bronnen en literatuur

- ABF research, (23 april 2020), *Opgaven en middelen Sociale huur*, uitkomsten Woondeal U16 (Webex)
- Aedes, (22 februari 2013), *De balans verstoord*, Drs. R. de Jong MRE
- Aedes, (14 maart 2016), *Vragen en antwoorden Woningwet*.
- Aedes, (1 september 2020), *Wonen doen we samen*
- Aedes, (januari 2021), *Goed wonen voor iedereen*, (Actie-agenda Wonen), Aedes Magazine
- Aedes, (7 juni 2021), *Investeringsplannen corporaties nemen weer toe*, (E. Penders)
- Autoriteit Woningcorporaties, *Staat van de corporatiesector 2019*.
- Beekers, W. (2012), *Het bewoonbare land, Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*, uitgeverij Boom Amsterdam.
- Bel, E., (2008), *De ontwikkeling van woningcorporaties*, uitgave van Coöperatieve vereniging KWH.
- Bestuursregio Utrecht (BRU), *Regionale woningmarktregio*, rapportages 2010, 2011, 2012, 2013.
- Brakkee, G., (juni 1997), *Kroniek der gemeentelijke woningbedrijven*.
- Buchem, J. van, (22 april 2017), *Alle corporatiewoningen energieneutraal in 2050*, masterscriptie t.b.v MRE, ASRE.
- Compaenen & Thésor, (4 maart 2020), *Effecten van de verhuurderheffing op het wonen in Nederland*.
- Conijn, J.B.S., Schilder F., (4 september 2009), *Hoe woningcorporaties hun waarde verliezen*, ESB 94 (4567).
- Conijn, J.B.S., *De Vastgoedlezing 2011*, Amsterdam School of Real Estate
- Conijn, J.B.S., *Plannen voor verduurzaming woningen zijn gebaseerd op uiterst wankel bouwwerk*, Het Financieele Dagblad, 26 maart 2019.
- Conijn, J.B.S., *Hoog tijd dat het Rijk goede intenties omzet in concrete resultaten en de woningbouw vlot trekt*, Het Financieele Dagblad, 3 september 2019.
- Conijn, J.B.S., *Politiek moet eindelijk werk maken van een nieuw en integraal fiscaal stelsel voor de eigen woning*, Het Financieele Dagblad, 7 januari 2020.
- Conijn, J.B.S., *Sterke daling van de nettokasstroom bedreigt de publieke taak van woningcorporaties*, Het Financieele Dagblad, 4 februari 2020.
- Conijn, J.B.S., *De koopmarkt voor jonge starters is pittig, maar geen ramp van nationale omvang*, Het Financieele Dagblad, 3 maart 2020.
- Conijn, J.B.S., *Mogelijke consequenties coronacrisis voor de woningmarkt en de corporatiesector*, publicatie Finance Ideas, 10 april 2020.

Conijn, J.B.S., *Overheid moet regels aanpassen zodat woningcorporaties weer versneld kunnen bouwen*, Het Financieele Dagblad, 28 april 2020.

Conijn, J.B.S., *Woningcorporaties hebben miljarden extra nodig om komende jaren te bouwen en te verduurzamen*, Het Financieele Dagblad, 21 juli 2020.

Conijn, J.B.S., *Overheid moet sturende rol op de woningmarkt pakken*, Het Financieele Dagblad, 13 oktober 2020.

Conijn, J.B.S., *Woningbouw moet miljarden euro's extra krijgen*, Het Financieele Dagblad, 8 december 2020.

Conijn, J.B.S. (22 februari 2021), *Sturen op het eigen vermogen; het perspectief van woningcorporaties*. Uitgave i.o.v. Finance Ideas.

Conijn, J.B.S., *Lobby nieuw woningmarktbeleid al in volle gang*, Het Financieele Dagblad, 2 maart 2021.

Conijn, J.B.S., *Koopstarters de pineut door overspannen markt*, Het Financieele Dagblad, 29 april 2021.

Conijn, J.B.S., *Woningtekort is helaas geen mening maar realiteit*, Het Financieele Dagblad, 27 mei 2021.

Conijn, J.B.S., *Oeso-advies gaat woningbouw niet vlot trekken*, Het Financieele Dagblad, 22 juni 2021.

Centraal Bureau voor de Statistiek, verschillende malen de CBS website onderzocht.

Companen, (31 januari 2020), *Woningmarkt onderzoek Zeist*, i.o.v. gemeente Zeist en RKWBV Zeist en Woongoed Zeist.

Companen en Thesor, *Effecten van de verhuurderheffing op het wonen in Nederland*, 4 maart 2020.

Companen & Enserve, *De impact van meer samenwerking in woonruimteverdeling op verhuisbewegingen*, i.o.v. Aedes, 30 oktober 2020.

Crowley, K., Head, B.W., (6 november 2017), *The enduring challenge of 'wicked problems': revisiting Ritte land Webber*.

Economisch Instituut voor de Bouw (maart, 2020), *Vooruitzichten op basis van maatregelen rond stikstof 2020 – 2023*.

Economisch Instituut voor de Bouw (november 2020), *Woningbouwopgave tot 2035 en investeringscapaciteit corporaties* (Jeffrey Kok).

Economisch Instituut voor de Bouw (juni 2021), *Ruimtelijke ordening en bouwlocaties*, (Martin Koning e.a.).

Eijk, G. van, (15 mei 2021), *In de strijd om een woning verzuipt de solidariteit*, essay in NRC.

Elsevier Weekblad, (8 mei 2021), *Wat is uw huis waard?*

Eskinasi, M. & Dugeteren F. van, (2019), *De spannende hoekjes: van het WoON2018*, uit: De balans van het wonen.

Gerrits, L.M., & Marks, P.K. (2014), *Vastgeklonken aan de Fyra: een pad-afhankelijkheidsanalyse van de onvermijdelijke keuze voor de falende flitstrein*. Gepubliceerd in *Bestuurskunde*, 23 (1), p. 55 – 64.

Hakfoort J. e.a. (mei 2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiency*, uitgave i.o.v. CPB.

Hart, W., (maart 2020, 16<sup>de</sup> oplage), *Verdraaide organisaties*.

Harten, van H.J.G., (2012), *Zeven keer anders*, een beknopte Canon van de woningcorporaties, een uitgave van de Amsterdamse Federatie van woningcorporaties.

Heijkers, B., (2005), *Van sloophamer tot figuurzaag*, gepubliceerd in tijdschrift voor de volkshuisvesting, 2005/3.

Hoppe, R. (2011), *The governance of problems. Puzzling, powering, participation*. The Policy Press, Bristol U.K.

Jong, de, R., (februar 2013), *De balans verstoord*, in opdracht van Aedes.

Kahnemann, D., (2021), *Ruis*, (oorspronkelijke titel: *Noise, a flaw in Human intrest*, 2021)

Kahnemann, D., (september 2019, 38<sup>ste</sup> druk), *Ons feilbare denken*, (oorspronkelijke titel: *Thinking fast and slow*, 2011).

Korsten, A.F.A., (29 juli 2016), *Succes en falen bij omgaan met wicked problems*, [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl).

Kruiter, A.J. e.a. (2016), *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt*, Van Gennep, Amsterdam.

Lans, J. van der e.a., (november 2016), *Canon van de volkshuisvesting*.

Liedelmeijer, K. e.a. (19 oktober 2018), *Veerkracht in corporatiebezit*. in opdracht van Aedes.

Liedelmeijer, K. e.a. (22 januari 2020), *Veerkracht in corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder...*, in opdracht van Aedes.

Luijckx, T., (13 mei 2019), *Monitor nieuwbouw sociale huurwoningen 2019*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Miles, R. E. & Snow, C.C., (2003), *Organizational Strategy, Structure, and Process*, Stanford business books 2003, *originally published 1978*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (17 maart 2015), *De Woningwet 2015 in Vogelvlucht*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (mei 2019), *Staat van de Volkshuisvesting*, jaarrapportage 2019.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (8 november 2019), *Woningbouwimpuls*, brief van Minister S. van Veldhoven – Van der Meer aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020 en 2021), *Opgaven en middelen corporatiesector* (Hoofdrapporten).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (4 juni 2021), "*Corporaties schroeven investeringen op*", Persbericht bij rapport IBW 2021.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bouwen en Wonen* (juli 2021), *Staat van de Woningmarkt*, jaarrapportage 2021.

Noordegraaf, M., (4 februari 2008), *Professioneel bestuur, de tegenstelling tussen publieke managers en professionals 'als strijd om professionaliteit'*, (rede bij aanvaarding leerstoel Bestuurs- en organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht).

NRC, (18 en 19 april 2019), *Hoe de overheid zelf de woningnood creëerde*, Bernard Huisman en Sam de Voogt.

NRC, (17 en 18 april 2021), *Ook betaalbare wijken worden snel onbetaalbaar*, economie-special.

NRC, (1 december 2021), *De eindafrekening van Vestia's derivatenschandaal*, bijlage economie.

Os, van P., (november 2006), *De transparantiemethodiek*, (publicatie uit het SEV programma, Rigo research).

Os, van P. (december 2015), *Sturen op marktwaarde in de corporatiesector; de verkeerde afslag*, Rigo Research.

Plasschaert, N., (2019), *Samenspel in stedelijke vernieuwing*.

Platform 31, *Van niet doen naar niet-Daeb?*, (februari 2021), Perry Hoetjes e.a.

Priemus, H. (5 oktober 2013), *Hoe de hervorming van de woningmarkt de Nederlandse economie kan versterken*, (tijdschrift voor de volkshuisvesting, nummer 5)

Priemus, H. & Boelhouwer, P.J., (18 januari 2018), *Toekomst van de huurtoeslag*, (ESB, jaargang 103, 4757).

Priemus, H., (2020), *Doelgericht woonbeleid*, een uitgave van Platform 31.

Priemus, H., (22 juni 2021), *Ruimtelijke ordening en wonen*, uit: *Corporatiegids*

Provincie Utrecht, Ruimte en Groen, (juli 2002), *Nota Capaciteit Woningbouwlocaties 2002*, opsteller mevrouw I. Beuzekom).

Regio Platform Woningcorporaties Utrecht, (RWU), *Regionale corporatiemonitor*, uitgaven van 2014 tot en met 2020.

Rhoen, R.P.M. e.a., (2010), *Honderd jaar katholiek wonen in Zeist*.

Rittel H.W.J., Webber M.M., (1973), *Dilemmas in a general theory of planning*. Policy Sciences, p. 155 – 169.

Rossen, M.J.J.G., (1988), *Het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in Nederland*.

Rotmans, J., (maart 2015, derde druk), *Verandering van tijdperk, Nederland kantelt*.

Rabobank, (februari 2020), Rabo Bouwbericht 2020, Koers 2030 een digitale sprong vooruit.

SEO, (2006), *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, i.o.v. het Ministerie van Economische zaken, Amsterdam.

Stadhouders, K., (2015), *Eeuwig wonen in de Schaepmanlaan, een levende geschiedenis van een Zeister straat*.

Vermeulen, P. (november 2010), *Kleine geschiedenis, lange duur*, gepubliceerd in De Architect.

Vastgoedsturing, (juni 2021), *Pak woningnood en leegstand aan*, Marnix Noorder.

Volkskrant, (23 januari 2020), *Minder regels, meer woningen?*, Marc van den Eerenbeemt.

Woud, van der, A., (2010) Koninkrijk vol sloppen, uitgeverij Bert Bakker onderdeel van Prometheus, Amsterdam.

Zijlstra, S. (februari 2014), *De Wal en het Schip*, gepubliceerd in Boss-magazine.

<b>Ten behoeve van dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende woningmarkt-monitoren:</b>		
Regionale woningmarktmonitor 2010	Juli 2010	Bestuursregio Utrecht, Ralph Kohlmann
Regionale woningmarktmonitor 2011	December 2011	Bestuursregio Utrecht, Rob Paridaen
Regionale woningmarktmonitor 2012	Juli 2012	Bestuursregio Utrecht, Rob Paridaen
Regionale woningmarktmonitor 2013	Juli 2013	Bestuursregio Utrecht, Rob Paridaen
RWU kerncijfers 2013	16 september 2014	Stichting RWU
Regionale corporatiemonitor 2015	Juli 2015	Stichting RWU
Regionale corporatiemonitor 2016	Juni 2016	Stichting RWU
Regionale corporatiemonitor 2017	Juni 2017	Stichting RWU
Regionale corporatiemonitor 2018	Augustus 2018	Stichting RWU
Regionale corporatiemonitor 2019	Augustus 2019	Stichting RWU



Regionale corporatiemonitor 2020	Juli 2020	Stichting RWU
Regionale corporatiemonitor 2021	September 2021	Stichting RWU

Ten behoeve van dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende visitatierapportages van de RWU:				
Corporatie	Visitatieperiode	Datum rapport	Visitor	Voorzitter
BOEX	< 2007	januari 2008	KWH	Dr. L. Gerrichhauzen
BOEX	2008 – 2011	januari 2013	Raeflex	mr H. Strietman
BOEX	2012 – 2015	februari 2017	Cognitum	prof. Dr. P. Boelhouwer
BOEX	2016 – 2020	5 augustus 2021	ProCorp	drs. E. Olde Bijvank MRE
GroenWest	2010 – 2014	26 januari 2015	Ecorys	C. Olde Veldhuis
GroenWest	2014 – 2017	5 juni 2018	Raeflex	dr. Ing. G. van Bortel
Heuvelrug Wonen	2006 – 2009	Juni 2010	Raeflex	Drs. A. Grashof
Heuvelrug Wonen	2010 - 2013	6 oktober 2014	Raeflex	F. de Groot RB

Heuvelrug Wonen	2014 - 2017	27 juni 2018	Cognitum	J. van der Moolen
Jutphaas Wonen	< 2007	16 juli 2007	Ecorys	C. Oude Veldhuis
Jutphaas Wonen	2007 - 2010	30 december 2011	Ecorys	S. Groot
Jutphaas Wonen	2011 - 2015	11 augustus 2016	Ecorys	C. Oude Velthuis
Jutphaas Wonen	2016 - 2019	10 december 2020	Raeflex	H. Albeda
Lekstede Wonen	2011 - 2014	16 januari 20216	Cognitum	J. van der Moolen
Lekstede Wonen	2015 - 2018	16 december 2019	Ecorys	M. Nieland
Mitros	2006 - 2009	oktober 2010	Ecorys	G. Klein Bluemink
Mitros	2010 - 2013	30 december 2014	Ecorys	J. Prins
Mitros	2014 - 2017	19 december 2018	Ecorys	C. Oude Velthuis
Portaal	2006 – 2009	25 november 2010	Ecorys	T. Lensen
Portaal	2010 - 2013	29 april 2015	Raeflex	Drs. ing. G. van Boxtel
Portaal	2014 - 2017	25 maart 2019	Ecorys	M. Nieland
Provides	2008 - 2011	18 december 2012	Ecorys	S. Groot

Provides	2012 - 2015	16 januari 2017	Cognitum	M. de Loor
Provides	2016 - 2020	25 mei 2021	Ecorys	M. Nieland
Rhenam Wonen	2014 - 2017	26 juli 2018	Cognitum	J. Haagsma
R.K. Woningbouwvereniging Zeist	2008 - 2011	15 mei 2012	Ecorys	W. Vos
R.K. Woningbouwvereniging Zeist	2012 - 2015	24 november 2016	Raeflex	A.Koopmanschap
R.K. Woningbouwvereniging Zeist	2016 - 2020	17 mei 2021	Ecorys	M. Nieland
SSH	2006 - 2009	Juni 2010	Raeflex	Drs. H. van Santen
SSH	2010 - 2014	4 november 2015	Ecorys	P. van Oord
SSH	2015 - 2018	3 oktober 2019	Raeflex	Drs. A. Grashof
SSW	2006 - 2009	december 2010	KWH	Ir. C. Pijlman
SSW	2010 - 2013	23 december 2014	Raeflex	T. Booi
SSW	2014 - 2017	21 december 2018	Ecorys	C. Oude Velthuis
Viveste	2007 - 2010	maart 2011	KWH	Th. Oosterhuis
Viveste	2011 - 2014	19 februari 2016	Cognitum	H. Schönfeld
Viveste	2015 - 2018	28 februari 2020	Pentascopie	J. Jacobs
Woningstichting Cothen	2009 - 2012	22 maart 2013	Raeflex	Drs. H. van Santen

Woningstichting Cothen	2013 - 2016	21 november 2017	Raeflex	Drs. A. Grashof
Woningstichting Kockengen	2008 - 2011	juni 2012	Raeflex	Drs. H. van Santen
Woningstichting Kockengen	2012 - 2015	6 februari 2017	Raeflex	Drs. A. Grashof
Woningstichting WUTA	2009 - 2012	9 oktober 2013	Raeflex	Drs. A. Grashof
Woningstichting WUTA	2013 - 2016	13 februari 2018	ProCorp	Drs. G. van Onna MRE
Woningbouwvereniging Maarn	2008 - 2011	April 2012	Ecorys	S. Groot-Jansen
Woningbouwvereniging Maarn	2012 - 2017	27 maart 2018	Ecorys	P. van Oord
Woningbouwvereniging Vecht & Omstreken	< 2007	24 september 2007	Raeflex	Dr. P. Inia
Woningbouwvereniging Vecht & Omstreken	2007 - 2010	23 juni 2011	Ecorys	G. Klein Bluemink
Woningbouwvereniging Vecht & Omstreken	2011 - 2014	24 december 2015	Ecorys	R. Out
Woningbouwvereniging Vecht & Omstreken	2015 - 2018	7 februari 2020	Ecorys	B. Witmond
Woningraat	2015 - 2019	25 juni 2020	Pentastope	J. Jacobs
Woongoed Zeist	2015 - 2018	18 juni 2019	Ecorys	M. Nieland



# Bijlage 1.

## Interviewvragen

Onderzoeker geeft een kort resumé van zijn onderzoeksvraagstelling. Focus op de volkshuisvesting vanuit het perspectief van de bestuurder.

Voor verdere verdieping in de onderzoeksvragen zijn twee interviews gehouden met corporatiebestuurder uit de regio Utrecht.

1. Mijn onderzoek gaat onder meer over de bezieling van de corporatiebestuurder. Wat bezielt jou om corporatiebestuurder te worden? Wat zijn jouw intrinsieke drijfveren?

2. Volkshuisvesting is een containerbegrip. Maar wat is volkshuisvesting voor jou?

3. Ik beschrijf "de volkshuisvesting" als een wicked problem: een onoplosbaar probleem omdat er meer opgaven dan middelen zijn. Realiseer je je dat, bepaalt het jouw manier van besturen en hoe is dat kenbaar? Zie je misschien oplossingen?

4. Aan opgaven geen gebrek, dat is duidelijk. Maar hoe kom jij tot een keuze waar je wel en niet in gaat investeren? Zit daar 'iets' van jezelf in?

5. Een andere laag van wickedness (onoplosbaarheid) in de volkshuisvesting is de overregulering. De hoeveelheid wetten en regelgeving is onoverzichtelijk groot en lijken zich in gevallen tegen te spreken. (ik noem hier het voorbeeld van de maatschappelijke noodzaak in leefbaarheid te investeren, maar het uiterst strenge kader waarbinnen dat kan. Of: het verbod of complexiteit om middeldure huur aan te bieden aan middengroepen op de woningmarkt). Mijn stelling is dat de institutionele dwang in de sector bijdraagt aan suboptimale resultaten. Ben je bewust van deze wickedness en de gevolgen en hoe ga je er als bestuurder vervolgens mee om? **Subsidiar:** ben je wel eens 'burgerlijk ongehoorzaam'?

6. De hoeveelheid afwegingskaders om tot besluitvorming te komen is dus legio. Wat zijn voor jou de belangrijkste kaders en kan je aangeven waarom? **En hierop volgend:** herkennen we jouw wijze van besturen in deze kaders?

7. Ben je je bewust dat je niet alle kaders kunt voldoen en belemmert je dat in je bestuur?

8. Lastige vraag: zijn er kaders waar je je bewust niet aanhoudt? Wil je dat ook toelichten?

9. Toch nog even door over compliance: zou je jezelf willen kenschetsen als een bestuurder die zich vooral aan de regels houdt, om daarbinnen de volkshuisvestelijke bijdragen te leveren? Of juist andersom: het uitgangspunt is de volkshuisvesting, en alle bijdragen en innovaties die jij erbij kan leveren? De wet- en regelgeving 'volgen' dan wel?

10. Dus: conformist of visionair?

11. Hoe zou je jezelf als bestuurder willen kenschetsen?

12. Vind je je, in de rol van bestuurder, meer een bouwer of meer een beheerder? Wil je dat toelichten?

13. Wat past dan meer bij jouw stijl: meer een ondernemer of meer een maatschappelijk bestuurder?

14. Hoe verhoudt de bestuurder tot zijn MT? Neem je vooral managers aan die passen bij jouw visie of spelen er andere en belangrijker criteria mee?

15. Naast taken als nieuwbouw, betaalbaarheid en leefbaarheid zijn bestuurders in zekere zin ook rentmeester; ze beheren woningen om deze aan een volgende generatie bewoners 'door te geven'. Aan deze continuïteit van volkshuisvesting is op verschillende invulling te geven. Kijk jij hier met name naar een bedrijfseconomische continuïteit of staat de maatschappelijke en volkshuisvestelijke continuïteit voorop?  
Licht toe, alsjeblieft.

16. De laatste vragen gaan over de betrouwbaarheid van prognoses ten aanzien van nieuwbouw. Deze blijken jaar na jaar te optimistisch. Ook over een decennium heen halen we de prognoses niet. Herken je deze constatering? Hoe verklaar je het optimisme elk jaar weer? Volgend jaar halen we het wel. Vaak tegen beter weten in.

17. Is dit optimisme alleen zichtbaar bij externe prognoses of is dit optimisme ook intern zichtbaar? Bij bijvoorbeeld de prestatie-afspraken, of bij de verantwoording richting een RvC? Wil je je antwoord toelichten?

18. Gewoon maar accepteren of zou je er iets aan willen doen als het in je macht lag?

19. Zijn er nog punten waar je op terug zou willen komen? Wil je nog iets toevoegen?

20. Het transcript van dit interview zal ik ter controle sturen. Mag ik je gegevens, eventueel anoniem gebruiken voor het onderzoek?



## **Bijlage 2.**

### ***Interview Remco de Maaier***

Transcript van dit interview is vertrouwelijk en opvraagbaar bij de auteur

## **Bijlage 3.**

### ***Interview Hans van Harten***

Transcript van dit interview is vertrouwelijk en opvraagbaar bij de auteur

## **Bijlage 4.**

### ***Interview bestuurder 1***

Transcript van dit interview is vertrouwelijk en opvraagbaar bij de auteur

# Bijlage 5.

## *Interview bestuurder 2*

Transcript van dit interview is vertrouwelijk en opvraagbaar bij de auteur

# Bijlage 6.

## Enquêtevragen

Volkshuisvestelijke dimensie	
Vraag	Antwoordmogelijkheden
1. Wil je hieronder een inschatting maken van de verdeling van de beschikbare financiën over de 4 opgaven zoals deze in de periode 2010 – 2020 hebben plaatsgevonden?	Indelen naar de 4 hoofdcategorieën (beschikbaarheid, betaalbaarheid, duurzaamheid en onderhoud, leefbaarheid) en verdelen over percentages.
2. Terugkijkend op de periode 2010 – 2020: in hoeverre zijn de gestelde hoofdoelstellingen naar jouw beste inschatting gerealiseerd?	Op basis van percentages per hoofdcategorie de gerealiseerde doelstellingen opgeven.
3. Hoe verklaar je de <u>succesvol gerealiseerde</u> doelstellingen in de periode 2010 – 2020.	Keuze uit: goede sturing door bestuur en (project-)management / maken van SMART doelstellingen / Stellen van realistische doelstellingen / Sterke financiële uitgangspositie / wet- en regelgeving / sterk partnership met overheden, commerciële partijen, bewoners, etc / Ambitieniveau was niet (te) hoog gesteld / We het tij mee (factoren als toeval, geluk, markt) / Anders: ...
4. Hoe verklaar je het (gedeeltelijk) <u>niet realiseren</u> van de gestelde doelstellingen in de periode 2010 – 2020?	Keuze uit: Bestuurlijke sturing, en (project-) management had beter gekund / gemis aan SMART doelstellingen / Stellen van (te) optimistische planning / Slechte of verslechterde financiële uitgangspositie / wet- en regelgeving / gemis aan constructief partnership met overheden, commerciële partijen, bewoners, etc / Te hoog gesteld ambitieniveau / Het tij zat gewoon tegen (pech) / Anders: ...
5. Indien de gestelde opgaven in de periode 2010 – 2020 niet of gedeeltelijk niet zijn behaald, hoe groot schat u de kans in dat de achterstanden voor 2030 zijn ingehaald?	Op basis van percentages per hoofdcategorie de kans o inhalen achterstand inschatten.  Daarnaast, opties:  Mogelijkheid om aan te geven dat "alle doelen zijn gerealiseerd".  Mogelijkheid om aan te geven dat "andere doelen dan de 4 hoofdcategorieën zijn behaald".

6. Je beste inschatting: Hoe verdeel je de beschikbare middelen over de opgaven tot 2030?	Op basis van percentages per hoofdcategorie de gerealiseerde doelstellingen opgeven.
7. Je beste inschatting: hoe groot is de investeringscapaciteit van jouw corporatie tot 2030 (cumulatief)?	Vul bedrag in Euro in.
8. Wat is je inschatting: hoe worden de beschikbare financiën over de opgaven verdeeld in de periode 2030 - 2040?	Op basis van percentages per hoofdcategorie de verdeling van middelen over de doelstellingen opgeven.
9. Kijkend naar de periode tot 2030: Als we er vanuit gaan dat de gestelde opgaven voor woningcorporaties hoger zijn dan de beschikbare financiële middelen van de sector c.q. van jouw corporatie; wat is dan in theorie nodig om de doelstellingen wél te halen?	Keuze uit een of meerdere mogelijkheden: meer financiële middelen / minder opgaven / meer bouwgrond / minder rigide wet- en regelgeving / snellere procedures / verruiming DAEB grens / verruiming van de leefbaarheidsnormen / meer samenwerking tussen partners / we halen de opgaven sowieso niet / Anders: ...

<b>Bestuurlijke dimensie</b>	
Vraag	Antwoordmogelijkheden
1. Terug naar 2021. Kijkend naar de verdeling van de middelen van jouw corporatie over de 4 volkshuisvestelijke opgaven voor de komende periode: op basis van welke bronnen heb je de <u>prioritering</u> van de opgaven gesteld?	Keuzemogelijkheden: veel / gemiddeld / niet/ anders → m.b.t. →  <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Op basis van een bredere maatschappelijke discussie onder stakeholders</li> <li>b. Op basis van de Woonvisie en de prestatieafspraken</li> <li>c. Op basis van het eigen meerjarenbeleid</li> <li>d. Op basis van vraag uit de markt</li> <li>e. Op basis van wettelijke verplichtingen</li> <li>f. Op basis van eigen bestuurlijke visie op de volkshuisvesting</li> <li>g. Op basis van de laatste visitatierapportage</li> </ul>
2. Als het aankomt op een complexe investeringsbeslissing; in hoeverre laat je je leiden door rationele overwegingen binnen de bestaande beleidskaders, afspraken, rapportages, adviezen, etc, etc en in hoeverre doet u dit op basis van 'onderbuik', ervaring en intuïtie? Verdeel het percentage:	Ik maak een rationele afweging op basis van het vastgestelde afwegingskader: 0 – 100%  Ik laat mijn 'onderbuik', ervaring en intuïtie meewegen in de afweging 0 – 100%

3. Heb je wel eens een majeur besluit genomen dat niet in lijn was met de bestaande beleidskaders van de organisatie? Indien "ja", wil je je antwoord kort toelichten?	Keuze ja / nee met mogelijkheid voor toelichting.
4. Als je wel eens op basis van 'onderbuik', ervaring en intuïtie je besluitvorming baseert, hoe beargumenteer je dan het besluit? Welk antwoord sluit het beste aan?	Welk antwoord sluit <u>het beste</u> aan? a. Ik erken dat dit een intuïtieve keuze is en verdedig het zo naar mijn MT, RvC b. Ik buig mijn besluit zo dat het wél past binnen de beleidskaders c. Ik zie een kans en benut deze, de kaders zijn van minder belang d. In het kader van 'de volkshuisvesting' is het mijn plicht verder te kijken dan de gestelde kaders e. Deze vraag is niet op mij van toepassing. Ik blijf altijd binnen de afgesproken kaders f. Anders: ...
5. Als het gaat om de afgesproken ambities en resultaten: in hoeverre word je 'afgerekend' op basis van de SMART gestelde doelstellingen van de corporatie? Welke optie komt <u>het meest</u> overeen met de praktijk? 1 antwoord mogelijk.	Welke optie komt het méést overeen met de praktijk? a. De evaluatie van mijn prestaties wordt in hoge mate bepaald door het behalen van de SMART doelstellingen. b. Omgevingsfactoren die het resultaat hebben beïnvloed worden altijd betrokken bij de evaluatie van de doelstellingen.

<b>Derde dimensie: continuïteit</b>	
Vraag	antwoordmogelijkheden
1. In de derde en laatste dimensie wordt het begrip "continuïteit" behandeld: wat betekent dit begrip voor jou en hoe geef je er invulling aan?	Als ik aan continuïteit denk, gaat het mij vooral om: a. Bedrijfseconomische continuïteit van de corporatie b. Maatschappelijke, volkshuisvestelijke continuïteit van de opgaven van de corporatie c. Voor mij is continuïteit zowel een bedrijfseconomisch als een maatschappelijk, volkshuisvestelijk begrip.
2. Is continuïteit van bedrijfsvoering als begrip geborgd in de beleidskaders van de corporatie?	Meerdere antwoorden zijn mogelijk: a. Ja, opgenomen in de stichtingsstatuten b. Ja, opgenomen in de financiële kaders / financieel reglement c. Nee, wij hanteren de financiële kaders van WSW d. Nee, continuïteit van bedrijfsvoering is geen expliciet thema in mijn corporatie e. Anders: ...

<p>3. Heb je zicht op de bedrijfscontinuïteit van jouw corporatie voor de periode tot 2030?</p>	<p>1 antwoord is mogelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ja, en ik schat in dat deze bedrijfscontinuïteit is gewaarborgd</li> <li>b. Ja, en ik schat in dat de bedrijfscontinuïteit in deze periode in gevaar komt</li> <li>c. Nee, maar ik zou dat inzicht wel moeten hebben</li> <li>d. Nee, het gaat mij om de volkshuisvestelijke continuïteit, de rest is bijzaak</li> <li>e. Anders: ...</li> </ul>
<p>4. Als je nu naar de financiële uitgangspositie van de corporatie kijkt, voorzie je dan majeure knelpunten in de bedrijfscontinuïteit in de periode tot <b>2025</b>?</p>	<p>Geef je antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ja</li> <li>b. Nee</li> <li>c. Dat kan ik niet inschatten</li> </ul>
<p>5. Als je nu naar de financiële uitgangspositie van de corporatie kijkt, voorzie je dan majeure knelpunten in de bedrijfscontinuïteit in de periode tot <b>2030</b>?</p>	<p>Geef je antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ja</li> <li>b. Nee</li> <li>c. Dat kan ik niet inschatten</li> </ul>
<p>6. Als je nu naar de financiële uitgangspositie van de corporatie kijkt, voorzie je dan majeure knelpunten in de bedrijfscontinuïteit in de periode tot <b>2040</b>?</p>	<p>Geef je antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ja</li> <li>b. Nee</li> <li>c. Dat kan ik niet inschatten</li> </ul>
<p>7. Als je nu naar de financiële uitgangspositie van de corporatie kijkt, voorzie je dan majeure knelpunten in de bedrijfscontinuïteit in de periode tot <b>2040</b>?</p>	<p>Geef je antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ja</li> <li>b. Nee</li> <li>c. Dat kan ik niet inschatten</li> </ul>
<p>8. Als je nu naar de <b>volkshuisvestelijke opgaven</b> van de corporatie kijkt, voorzie je dan majeure knelpunten voor de gestelde volkshuisvestelijke doelen in de periode tot <b>2025</b>: <i>Met majeure wordt bedoeld: ik voorzie dat de doelstellingen niet (geheel) worden behaald.</i></p>	<p>Geef je antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ja, ik voorzie dat niet alle doelstellingen worden behaald</li> <li>b. Nee, ik ga er vanuit dat alle doelstellingen worden behaald</li> <li>c. Dat kan ik niet inschatten</li> </ul>
<p>9. Als je nu naar de volkshuisvestelijke opgaven van jouw corporatie kijkt, schat je dan in dat de gestelde doelen worden waarmaakt, in de periode tot <b>2030</b>?</p>	<p>Geef je antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ja, ik voorzie dat niet alle doelstellingen worden behaald</li> <li>b. Nee, ik ga er vanuit dat alle doelstellingen worden behaald</li> <li>c. Dat kan ik niet inschatten</li> </ul>



<p>10. Als je nu naar de volkshuisvestelijke opgaven van jouw corporatie kijkt, schat je dan in dat de gestelde doelen worden waarmaakt, in de periode tot <b>2040</b>?</p>	<p>Geef je antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ja, ik voorzie dat niet alle doelstellingen worden behaald</li> <li>b. Nee, ik ga er vanuit dat alle doelstellingen worden behaald</li> <li>c. Dat kan ik niet inschatten</li> </ul>
<p>11. Als je nu naar de volkshuisvestelijke opgaven van jouw corporatie kijkt, schat je dan in dat de gestelde doelen worden waarmaakt, in de periode tot <b>2050</b>?</p>	<p>Geef je antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ja, ik voorzie dat niet alle doelstellingen worden behaald</li> <li>b. Nee, ik ga er vanuit dat alle doelstellingen worden behaald</li> <li>c. Dat kan ik niet inschatten</li> </ul>
<p>12. <b>Open vraag;</b> hoe ziet je de continuïteit op langere termijn van het behalen van de volkshuisvestelijke doelstellingen in de regio? Zijn de RWU corporaties in staat aan de doelstellingen (in brede zin des woords) blijvend te voldoen?</p>	<p>Jouw antwoord: ...</p>
<p>De geënquêteerde wordt de mogelijkheid geboden nog een opmerking te plaatsen.</p>	

## **Bijlage 7.**

### ***Integrale enquête antwoorden***

Het transcript van de beantwoording van de enquêtes is vertrouwelijk en opvraagbaar bij de auteur.

## Bijlage 8.

### *Plannen versus realisatie, betaalbaarheid*

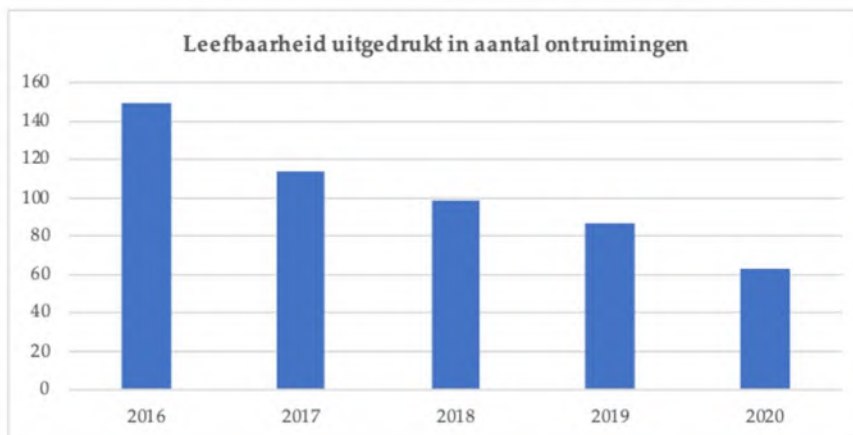
Jaar	Voornemen	Realisatie
2010		90,7%
2011		
2012		71,4%
2013		79,0%
2014		
2015	85,7%	78,9%
2016		77,4%
2017		77,7%
2018		79,5%
2019		79,3%
2020	83,3%	79,5%
<b>Gemiddelde:</b>	<b>84,5%</b>	<b>79,3%</b>



## Bijlage 9.

### *Plannen versus realisatie, leefbaarheid*

Jaar	Realisatie
2016	149
2017	114
2018	99
2019	87
2020	63
<b>Gemiddelde:</b>	<b>102,4</b>



# Bijlage 10.

## Presteren naar opgaven en ambities

2010 – 2020

PRESTEREN NAAR OPGAVEN EN AMBITIES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bo-Ex '91				7,5				7,5				7
De Woningraat											6,8	
GroenWest						7,1			7,9			
Heuvelrug Wonen	6,5				6,6				7,1			
Jutphaas Wonen		6,9					7,6				7,4	
Lekstede wonen							7,4			7,6		
Mitros	7,1				6,9				7,3			
Portaal	6,7					6,3				7,2		
Provides			7,3					7,5				7,4
RK Woningbouwvereniging Zeist			7,2				7,7					7,4
Rhenam Wonen									7			
SSH	8					7,2				8,3		
SSW	6,6				7,2				6,8			
Viveste		5,8					7,3				6,8	
Wbs Cothen				7,2				6,6				
Wbv Maarn			6,5						6,2			
Wbv/Wst Vecht en Omstreken		6,8				7,1					7,1	
Woongood Zeist										7,3		
Wst Kockengen			7,1					6,8				
Wst Wuta				6,4					6,3			
Gemiddelde	7,0	6,5	7,0	7,0	6,9	6,9	7,5	7,1	6,9	7,6	7,0	7,3



