

Van wipkip naar stoomschip

De wereld van de woningcorporaties schudt al enige jaren op zijn fundering. Na de verzelfstandiging medio jaren negentig veranderde het bedrijfsmodel. Recente schandalen hebben geleid tot strengere wetgeving en uitbreiding van kerntaken. Dit heeft grote gevolgen voor de management-informatiesystemen en control.

Door **Paul Claes** en **Ebe van der Spek**. Beiden zijn werkzaam aan de Vrije Universiteit.

Het bedrijfsmodel van woningcorporaties (WoCo's, zie ook kader) bestaat in de basis uit het sturen op vier knoppen: inkomen uit huur, inkomen uit verkoop, uitgaven aan beheer en tot slot uitgaven aan investeringen. Dit laatste heeft hierbij te leiden onder de zogenaamde onrendabele top, waarbij de maximale huur die door de wetgever wordt vastgesteld te laag is om een nieuwbouwwoning rendabel te verhuren, wat de verkoop van woningen des te noodzakelijker maakt. Dit verdienmodel kreeg daarom ook wel de bijnaam verdwijnmodel. Om een indruk te geven: als de maximale huur maar 4,5 procent van de WOZ-waarde mag bedragen, betekent dit voor een aantal WoCo's dat zij hun huren moeten verlagen. Vooral voor WoCo's in krimpgebieden kan dit desastreuze gevolgen hebben. Deze huren zullen gezien de vooruitzichten op de woningmarkt de komende jaren nog verder dalen door dalende WOZ-waarden. Daarbovenop zullen andere wettelijke maatregelen tegen scheefwonen, een huurdersbelasting op de WoCo's heffen die een extra druk op de financiële slagkracht van WoCo's leggen.

Gezien de huidige ontwikkelingen op de vastgoedmarkt heeft deze sector met dit model enorm te lijden en is het bijzonder interessant te onderzoeken hoe deze bedrijfstak hierop inspeelt. De veranderingen hebben impact op het inrichten en aanpassen van het management-controlsysteem, mede omdat de WoCo's een aantal nogal uiteenlopende extra kerntaken kregen toegedeeld door de overheid. Deze zijn gericht op de kwaliteit van de woningen, leefbaarheid van buurten en wijken, wonen en zorg, ver-

huur van woningen, het betrekken van bewoners bij beleid en beheer en financiële continuïteit (vastgelegd in het Besluit beheer sociale huursector). Tijdens één van de interviews die wij hielden, werden deze taken toepasselijk samengevat als *'van wipkip tot stoomschip'*. Hiermee werd onze interesse extra gewekt hoe WoCo's op al deze ontwikkelingen inspelen bij het besturen en beheersen van hun organisatie in hun management-controlsysteem. Voor een effectief en efficiënt MCS is immers op de eerste plaats een duidelijke strategie nodig die bij alle medewerkers bekend is. Wat verder onderliggende factoren van een MCS zijn lichten wij in de volgende paragraaf kort toe, zodat de bevindingen in de daaropvolgende paragraaf in een juist perspectief geplaatst kunnen worden. We sluiten dit artikel af met conclusies en een aantal belangrijke aandachtspunten voor de sector om in control te zijn.

Management Control

Management control is gericht op het beïnvloeden van het gedrag van managers om de doelstelling en strategie van een organisatie te realiseren. Het inrichten van een controlsysteem draait hierbij om de vraag hoe het gat overbrugd kan worden tussen 'wat wij als organisatie willen bereiken' en 'wat wij als organisatie denken te bereiken'. Dit gat wordt door een drietal controlproblemen gecreëerd:

1. Gebrek aan richting (managers weten niet wat het doel/de strategie van de organisatie is);
2. Gebrek aan motivatie (managers hebben geen intrinsieke motivatie om de doelen van de organisatie na te streven, maar streven meer naar eigenbelang);

3. Persoonlijke beperkingen (managers ontbreekt het aan de juiste kennis en vaardigheden om de goede taken op de goede manier uit te voeren).

Wij sluiten hierbij aan op de theorie van Merchant en van der Stede (2007). Zij geven voor deze problemen een viertal oplossingen: eliminatie van activiteiten, automatiseren, delen van risico en verzekering. Mochten deze oplossingen onvoldoende blijken om het gat tussen het willen bereiken en denken te bereiken, te dichten, geven deze auteurs drie controlmethoden: resultaatbeheersing (sturen op een eindresultaat), procesbeheersing (sturen op separate activiteiten) en personeelsbeheersing (sturing op de kennis en vaardigheden van het personeel, bijvoorbeeld in het wervingsproces of in de vorm van sociale controle). In dit artikel richten wij ons met name op de controlproblemen die wij hebben gevonden op basis van interviews die wij bij een aantal uiteenlopende WoCo's en andere experts in deze sector hebben afgenomen.

Algemene bevindingen

De afgelopen maanden hebben wij interviews gevoerd met zes WoCo-bestuurders en toezichthouders. Doel was te kijken in hoeverre de vele veranderingen binnen de corporatiesector van invloed zijn geweest op het aansturen van deze organisaties. Onze specifieke aandacht hierbij ging uit naar de aanwezigheid en bijdrage van een management controlsysteem en prestatie-managementsystemen bij het realiseren van de doelstellingen. Enkele belangrijke bevindingen zijn:

1. Men kan niet spreken over de wooncorporatie. Binnen deze sector is een groot onderscheid tussen de ruim vierhonderd corporaties, waarbij men verder kan segmenteren naar grootte, financiële positie en geografische ligging (krimpregio). Het is belangrijk deze diversiteit te benadrukken, omdat de specifieke uitdagingen per corporatie bepalend zijn voor de strategische mogelijkheden en de inrichting van het management-controlsysteem. Ieder van de gesprekspartners had hierbij zijn eigen accentpunten variërend van het op orde brengen van de solvabiliteitspositie, upgraden woningbezit (energielabeling), managen van leegloop, kwaliteit van organisatie en toezicht, etc..
2. Opvallend is het brede takenpakket, variërend van publiek/maatschappelijke taken tot het zijn van vastgoedonderneming (vermogensverschaffing, portfolio management, asset management, property management, facility management, matchmaking), waarbij een aantal van de taken wettelijk zijn vastgelegd. Corporaties hebben de



vrijheid deze taken naar eigen inzicht en mogelijkheden uit te voeren. Over de hierbij gemaakte keuzes, uitvoering en de samenhangende kosten wordt geen specifieke verantwoording afgelegd. Dit brede takenpakket, van 'wikip tot stoomschip', kenmerkt een gebrek aan focus waarbij je jezelf de vraag kan stellen in welke mate er concessies worden gedaan aan kwaliteit en output van de bedrijfsvoering alsmede het kostenefficiënt werken.

Binnen de organisatie van een van onze gesprekspartners zijn goede resultaten geboekt door het centraal stellen van de klant(vraag). Goed getrainde medewerkers handelen de vragen centraal af en begeleiden het contact (klantbehoefte) eventueel verder binnen de organisatie of naar keten- of samenwerkende instanties. De taken en verantwoordelijkheden zijn daarbij goed afgestemd. In termen van klanttevredenheid en kostenbeheersing zijn goede resultaten geboekt.

3. Tussen de corporaties is veel collegiaal overleg over de invulling van de bedrijfsvoering en het uitvoeren van dit brede takenpakket. Als negatief punt kwam hierbij naar voren dat toezichthouders, om grip te houden op de risico's in de bedrijfsvoering, steeds vaker op de stoel van de bestuurder gaan zitten.
4. Bij alle gesprekspartners kwam de zorg over de houdbaarheid van het verdienmodel op de lange termijn aan de orde. Het komt erop neer dat de huurinkomsten niet compenseren voor de onderhouds- en beheerskosten. Als gevolg hiervan staan liquiditeits- en solvabiliteitspositie onder druk. Het ter beschikking staande instrumentarium >>

om hierop te reageren, is beperkt en slechts in beperkte mate te beïnvloeden. Huurinkomsten zijn sterk gereguleerd en beheerskosten sterk afhankelijk van de invulling van het takenpakket alsook grootte van de corporatie. Opgemerkt is ook dat de kosten van onderhoud- en renovatie hoog zijn in vergelijking met commerciële aanbieders. Niet altijd liggen daar transparante afwegingen aan ten grondslag.

5. Tenslotte worden de corporaties ook nog opgezaald met extra claims zoals de Vestia-heffing en de huurdersheffing. Volgens een doorrekening van het door Rutte 2 voorgenomen huurbeleid en de effecten van verhuurderheffing, uitgevoerd door het CFV, treedt er een afname van het volkshuisvestelijk vermogen op van zeventien miljard euro. Het duurzame verdienmodel van de sector wordt hierdoor aangetast. Logisch dat als overlevingsstrategie wordt gekozen voor een model waar het eigen bezit te gelde wordt gemaakt. De opbrengsten van deze desinvesteringen worden daarbij aangewend voor dekking van de exploitatie en nieuwe investeringen.

Bestuursmodel

Het bestuursmodel van de woningcorporatie is veelal een stichting met een Raad van Toezicht of Commissarissen. Er zijn dus geen aandeelhouders die rendementseisen stellen. Over het functioneren van dit bestuursmodel zijn de ervaringen zeer divers. Wij

Drie gradaties

In Nederland zijn vierhonderd woningcorporaties (WoCo's) actief die in totaal ongeveer 2,4 miljoen huurwoningen (bijna 32 procent van het Nederlands woningaanbod) beheren. De WOZ-waarde bedraagt ongeveer 376 miljard euro (cijfers 2010, factsheet CFV). Sinds de bruteringsactie van de overheid in de jaren '90 om de toenmalige woningbouwverenigingen te verzelfstandigen, is het bedrijfsmodel van een woningcorporatie eenvoudigweg geënt op de verkoop van woningen om te voorzien in onderhoud en nieuwbouw. Dit heeft ertoe geleid dat de woningcorporaties een verschillende interpretatie hieraan gaven, waardoor drie soorten WoCo's zijn ontstaan: de kleine (tot ongeveer 7.000 woningen), middelgrote (tot ongeveer 40.000 woningen) en grote (de 25 grootste WoCo's beheren ongeveer 40 procent van de hele sector). Waar de kleine WoCo's zich beperken tot de traditionele taak van verhuur van woningen, richten de grote WoCo's zich daarnaast ook op vastgoedontwikkeling.

beperken ons hier tot de constatering dat er een grote variatie in betrokkenheid is van toezichthouders. Daarnaast werd opgemerkt dat een toezichthoudend orgaan als het CFV zich voornamelijk richt op financieel toezicht met beperkte disciplinerende mogelijkheden.¹ In het kader van toezicht werd tenslotte ook nog het visitatie-instrument vermeld. Deze visitaties betreffen een horizontale verantwoording van de corporatie naar haar stakeholders over realiseren van haar doelstellingen. Uiteraard bieden deze visitaties ook handvatten voor verbetering. Aangegeven werd dat de disciplinerende werking van deze visitaties beperkt is. Corporaties zijn vrij invulling van de visitatievorm te kiezen, en er zijn verder geen sancties verbonden aan het niet navolgen van aanbevelingen. Onze algemene indruk is dus dat er geen duidelijk bestuurs- en afrekenmodel is. Het ontbreekt de corporatiebestuurder daarbij ook aan de nodige prikkels die aanzetten tot (prestatie)verbetering.

Prestatiemanagement

Wat betreft de inrichting van een (formele) beheersorganisatie en prestatie management zijn er verschillen tussen de WoCo's. Enerzijds zijn er corporaties die een zeer formeel georganiseerde cyclus van planning & control, alsmede sturing en verantwoording hebben ingericht. Er wordt daarbij ook gebruik gemaakt van zelf ontwikkelde KPI's en hulpinstrumenten en balanced scorecards of vergelijkbare dashboards. Anderzijds waren er corporaties die aangaven nog steeds te worstelen met een goed beeld van het echte risicospectrum. Opvallend genoeg zeggen alle gesprekspartners te werken aan verbetering van transparantie, rapportages en structuren. Best practices en ervaringen worden gedeeld, maar er is geen sprake van enige vorm van benchmarking.

Opvallend is het enthousiasme en de betrokkenheid van alle deelnemers. Daarnaast het brede en relevante ervaringsniveau van onze gesprekspartners. Misschien dat dit enigszins is ingekleurd door het feit dat deze groep van bestuurders ook wilde meewerken aan onze gesprekken. In ieder geval zijn het managers die hun sporen hebben verdiend ook buiten deze sector. Dat geeft in ieder geval vertrouwen voor de vele uitdagingen die er volgen.

Samenvatting en conclusie

De kerntaak van WoCo's is gelegen in het bouwen, verhuren en beheren van sociale woningen. Bij de invulling van deze kerntaak zijn andere taken en verantwoordelijkheden opgepakt waardoor er geen duidelijke focus in de strategie is bij met name de middelgrote WoCo's.² Bij een onduidelijke strategie(focus) is het ook lastig om een vertaling naar de organisatie



en medewerkers te maken. Wat heb je daarbij dan aan een MCS?

Het is onduidelijk hoe WoCo's ten opzichte van elkaar, en commerciële vastgoedbedrijven, presteren: het rendement op geïnvesteerd vermogen wordt niet gemeten en er zijn beperkte KPI benchmarks beschikbaar. Verklaringen voor onderlinge (prestatie) verschillen en voor het feit dat het WoCo verdienmodel een verdwynmodel is geworden kunnen dan ook niet worden gegeven.

Aanbeveling

Onze belangrijkste aanbeveling is dan ook om WoCo's, net als commerciële vastgoedbedrijven, in staat te stellen een marktconform dividend te laten verdienen. Hiermee wordt bereikt dat er een eenduidig doel wordt gesteld en het gebrek aan richting wordt ondervangen. Dit dividend kan vervolgens

worden aangewend voor de publieke en maatschappelijke taken. Het grote voordeel hierbij is dat WoCo's in hun rendementstreven, via een MCS, naar wegen gaan zoeken die bijdragen aan verbeterde effectiviteit en efficiency. Daarnaast zullen betere afwegingen tussen risico en rendement worden gemaakt. Er wordt als het ware een fictieve aandeelhouder gecreëerd.

Hieraan kan invulling worden gegeven door, binnen de wettelijke kaders, te komen tot een scherpere afbakening en invulling van taken, rollen en verantwoordelijkheden met daarbij behorende marktconforme vergoedingen.

Deze beoogde transparantie zal volgens ons resulteren in een sector waar rendementsoptimalisatie en verantwoorde politiek en maatschappelijke investeringen hand in hand gaan. Een goed MCS is dan van grote waarde om de WoCo op koers te houden en prestaties te verbeteren.

Tenslotte kan op korte termijn al invulling worden gegeven aan samenwerkingsvormen waarmee efficiency- en andere (kwalitatieve) voordelen gerealiseerd kunnen worden. Te denken valt aan samenwerkingsvormen op ondersteunende activiteiten (backoffice niveau), het delen en organiseren van specialistische kennis (vastgoed- en financieringskennis) en samenwerkingsvormen met leveranciers en huurders. ■

Noten

1. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting geeft naast deze toezichthoudende taak adviezen inzake het rechtmatigheidstoezicht en volkshuisvestelijk toezicht. Ook fungeert het Fonds als saneringsfonds en is het voor corporaties mogelijk via het Fonds in aanmerking te komen voor subsidiëring (zogenaamde projectsteun).
2. De kleine WoCo's hebben vaak een sterk lokale betrokkenheid, kennen de huurders(problematiek) goed en stemmen beleid goed af met alle stakeholders. Bij grote WoCo's ontbreekt het veelal aan deze elementen maar kan door de schaalgrootte en professionaliteit van de organisatie vaak toch een duidelijke vertaling van de strategie naar beleid worden gemaakt.

Need to know

- Het bedrijfsmodel van woningcorporaties bestaat uit het sturen op vier knoppen: inkomen uit huur, inkomen uit verkoop, uitgaven aan beheer en uitgaven aan investeringen.
- Door de crisis in de vastgoedmarkt staat dit bedrijfsmodel zwaar onder druk.
- De toezichthouder gaat steeds meer op de uitvoeringsstoel zitten, vinden WoCo's.
- Huurinkomsten dekken onderhouds- en beheerskosten niet meer.
- Management-informatiesystemen geven niet de informatie waarop directies effectief kunnen sturen. Het rendement op geïnvesteerd vermogen wordt bijvoorbeeld niet gemeten en er zijn beperkte KPI-benchmarks beschikbaar.