

DRIEKAMERMODEL – ERVARINGEN UIT DE PRAKTIJK

INZICHT IN HET MAATSCHAPPELIJK BUDGET VAN CORPORATIES

De maatschappij verwacht van woningcorporaties dat zij maatschappelijke prestaties op een transparante manier bepalen in samenspraak met stakeholders. Deze prestaties worden bereikt met inzet van het maatschappelijk corporatiebezit. Door de maatschappelijke financiële inzet apart te bepalen naast de 'normale' vastgoedinvestering die een commerciële verhuurder ook zou doen, is het mogelijk inzicht in het maatschappelijk budget te geven. Dit inzicht in het budget en een gesprek daarover met stakeholders, leidt tot scherpere discussies over de inzet van het geld, betere maatschappelijke prestaties en meer lokale legitimiteit. Dat blijkt uit een pilot van Platform31.

DOOR HANNEKE SCHREUDERS EN ANNE-JO VISSER, PLATFORM31, EN JOCHUM DEUTEN, JOCHUM DEUTEN ONDERZOEK EN ADVIES

De theorie

Lees een toelichting op het DrieKamerModel in het artikel 'Het maatschappelijk budget van woningcorporaties' op pagina 24 in deze editie. Dit artikel is geschreven door Johan Conijn.

In 2013 gingen dertien corporaties uit verschillende woningmarkten in Nederland op zoek om maatschappelijke prestaties beter in beeld te brengen. Daarvoor gebruikten zij het conceptuele DrieKamerModel en werkten zij de maatschappelijke kamer, waarin de maatschappelijke prestatie wordt geleverd, nader uit.

De meeste corporaties gebruikten het DrieKamerModel toen vooral op strategisch niveau¹, bij de sturing van de organisatie en bij de verantwoording achteraf in het jaarverslag.

Vervolgens gingen in 2014 elf corporaties en vijf gemeenten, ook weer uit verschillende woningmarkten van het land, aan de slag met de Platform31-pilot 'Wat werkt in de maatschappelijke kamer?'. Zo wilden zij de maatschappelijke kamer praktisch gaan inrichten. Corporaties zetten het model toen ook in op tactisch (wijkplan) en operationeel (bestedingsvoorstellen) niveau. Daarnaast breidden zij de toepassing op strategisch niveau uit door deze denkwijze te gebruiken bij het opstellen van de jaarlijkse begroting (o.a. Dudok Wonen), het inrichten van de organisatiestructuur (o.a. Lefier en Portaal) of in het gesprek met de stakeholders (o.a. Tiwos en Staedion).

De pilot richtte zich op het intern opdrachtgeverschap vanuit de maatschappelijke kamer naar de vastgoedkamer, plus het gesprek met stakeholders over omvang, verdeling en inzet van het maatschappelijk corporatiebudget. Onderwerpen die aan de orde kwamen, waren het geven van

een heldere opdracht aan de vastgoedkamer, wat te regelen in de bedrijfsvoering, het betrekken van stakeholders bij het keuzeproces, het komen tot andere keuzen en het punt van de legitimiteit. De ervaring van de werking van de maatschappelijke kamer in dit artikel, is gebaseerd op tien werksessies van de Platform31-pilot met corporatiemedewerkers (van directeur tot strategisch adviseur) en gemeenteambtenaren.

BESTEDINGSCATEGORIEËN EN MAATSCHAPPELIJKE PRESTATIES

De opgave van de maatschappelijke kamer is in principe simpel: zet dit budget in voor activiteiten die een zo groot mogelijke bijdrage leveren aan de lokaal gewenste maatschappelijke prestatie. Maar de invulling van dit duidelijke vertrekpunt vereist een nieuw soort vakmanschap, bleek al snel in de pilot. De keuze is namelijk reuze. Zo kent een woningcorporatie verschillende maatschappelijke activiteiten; (des)investeren in vastgoed, extra investeren in beheer en het leveren van huurkorting, om maar wat te noemen. Maar de maatschappelijke prestatiekant kan ook op meerdere manieren worden ingevuld. Staat betaalbaarheid voorop? Of de kwaliteit van het vastgoed of de buurt? Het optimaal combineren van al deze keuzemogelijkheden is de echte, nog niet zo makkelijke opgave van de maatschappelijke kamer.

Om dat gestructureerd aan te pakken, is begonnen met een heldere indeling, ontwikkeld door Platform31 in samenspraak met de deelnemende corporaties. Figuur 1 (pagina 28) toont de typen maatschappelijke activiteiten uitgedrukt in bestedingscategorieën (links) en maatschappelijke prestaties (rechts). De vijf bestedingscategorieën zijn die activiteiten waar een corporatie budget aan wil besteden 1) vanuit een maatschappelijk motief en 2) die een vastgoedonderneming enkel werkend vanuit marktperspectief niet zou ondernemen. Bijvoorbeeld maatschappelijk beheer; dat zijn kosten in beheer (huismeester, sociaal beheerder) die een maatschappelijke prestatie opleveren (kwaliteit van de woning en/of de wijk). En maatschappelijk onderhoud is aanvullend onderhoud dat nodig is voor het huisvesten van een kwetsbare doel-

groep. Een corporatie past immers geen risicoselectie toe bij de toewijzing van woningen, hetgeen commerciële verhuurders wel doen. Hierdoor is het gelegitimeerd om extra maatschappelijk geld in te zetten.

Om het overzichtelijk en eenvoudig te houden, zijn de vijf bestedingscategorieën en zeven maatschappelijke prestaties met opzet niet verder opgedeeld. Als meer corporaties deze indeling gaan hanteren, zijn zij hierop ook goed te 'benchmarken' en worden lokale keuzen ook beter zichtbaar. In het kader van transparantie en legitimiteit helpt het als er corporatiebreed een eenduidig taal- en begripkader is. Daarom is nadrukkelijk voortgebouwd op eerdere inzichten van bijvoorbeeld de SEV en IPD Nederland en het proefschrift 'Verdeel en beheers' van Peter van Os. In de praktijk kan een corporatie ervoor kiezen om hier een eigen invulling aan te geven. Zo spreken sommige corporaties liever over huurkorting in plaats van maatschappelijk prijsbeleid.

ZELFBEWUST MAATSCHAPPELIJK INVESTEREN

Een duidelijke bevinding uit de pilot is dat de relatie tussen de bestedingscategorie en de maatschappelijke prestatie meervoudig is. Het is de opgave van de maatschappelijke kamer om steeds tot die mix te komen, waarmee lokaal het hoogste maatschappelijke rendement wordt gerealiseerd; met zo weinig mogelijk middelen een zo groot mogelijke maatschappelijke prestatie. Precies hierin ligt ook het maatschappelijk vakmanschap van de woningcorporatie. De beschikbaarheid van woningen kan een corporatie realiseren door nieuwbouw, maar ook door via prijsbeleid doorstroming te stimuleren. Omgekeerd kunnen vanuit een bestedingscategorie meerdere prestaties worden verzorgd: een investering in vastgoed kan bijdragen aan de beschikbaarheid, maar ook aan kwaliteit van woning, leven (woongenot) en buurt (uitstraling in de wijk).

De indeling in vijf bestedingscategorieën en zeven prestaties gaf bij de corporaties en gemeenten veel verheldering. Door maatschappelijke activiteiten van de corporatie steeds door deze ogen te bekijken en telkens de vraag te stellen waarom een corporatie wel geld besteedt aan een bepaalde activiteit en een commerciële belegger niet, bleek het mogelijk om snel tot de kern te komen.

Bijvoorbeeld om de dagelijkse investeringsvoorstellen te beoordelen. Waarom zouden we als maatschappelijke kamer moeten investeren in een scootmobielruimte? Is dat niet gewoon een reguliere vastgoedtaak voor de vastgoedkamer – omdat zonder die ruimte de veiligheid in het geding is (scootmobiele vluchtwegen blokkeren, creatief gebruik van stekkerdozen) – en is er dus niets maatschappelijks aan? Of doen we dat omdat we een complex beschikbaar willen stellen aan een specifieke doelgroep en zijn het kosten die verbonden zijn aan de prestatie

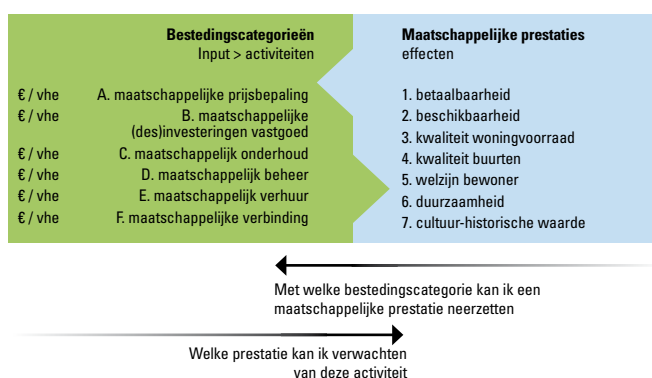
'beschikbaarheid'? En we kunnen de extra kosten doorberekenen aan de huurder, maar dan gaat het ten koste van de prestatie 'betaalbaarheid'. Het was opmerkelijk dat deelnemers aangaven dat ze met de opdrachtformulieren maatschappelijk budget uit de pilot in de hand, tot andere keuzen waren gekomen. Een grote bijdrage uit het maatschappelijk corporatiebudget voor niet-marktconforme verhuur aan kleine bedrijven in de plint van een gebouw, bleek nauwelijks tot extra maatschappelijke prestaties te leiden. Een aantal corporaties, zoals Dudok Wonen en Staedion, werkt daarom inmiddels met een stoplichtmodel. Daarbij gaan investeringen alleen door als alle drie de kamers (vermogens-, vastgoed- en maatschappelijke kamer) een groen stoplicht aangeven. De maatschappelijke kamer kijkt dan naar de inzet van maatschappelijk budget in relatie tot de geleverde maatschappelijke prestatie. Dit werkt het best als de maatschappelijke functie apart is belegd. Bijvoorbeeld in de persoon van een maatschappelijk manager, als evenknie van de asset manager.

Duidelijk werd dat 'het maatschappelijke' niet meer kan worden gebruikt als een stoplap om tekorten in de exploitatie goed te praten. Ook is 'het maatschappelijke' niet meer het onverklaarbare saldo tussen een commercieel rendement en het rendement dat de corporatie behaalt. Het wordt een zelfbewuste 'investering' met duidelijke, afrekenbare prestaties.

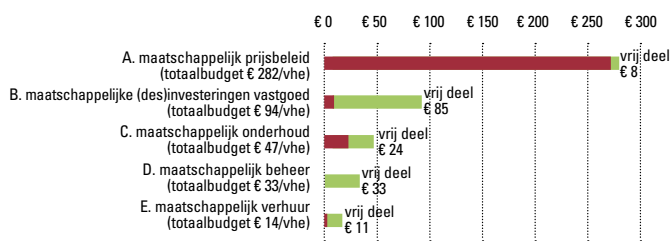
EERSTE GESPREKKEN MET STAKEHOLDERS

Naast het interne gesprek over het maatschappelijk corporatiebudget, bleek het model ook toepasbaar te zijn in het gesprek met de stakeholder. In de praktijk vindt het stakeholdersgesprek over het maatschappelijk budget vaak plaats tijdens reguliere gesprekken, zoals rond prestatieafspraken en de woonvisie met gemeente en huurders. Ook de vorm van het gesprek staat voor de meeste corporaties nog niet vast. Is dat vrijblijvend input ophalen, advies inwinnen of neemt de corporatie de uitkomsten van het gesprek over bij de verdeling van het maatschappelijk budget? De meeste corporaties in de pilot kozen voor een meer vrijblijvende vorm van advies, vanuit het argument dat de corporatie verantwoordelijk blijft voor het financieel duurzaam exploiteren van het vastgoed. Zeven corporaties en zes gemeenten hebben in de praktijk geoefend met het gesprek over de omvang en inzet van het maatschappelijk budget. Daarbij is gewerkt met het Amerikaanse onderhandelingsmodel Mutual Gains Approach. In dit procesmodel gaan partijen in gesprek over belangen in plaats van standpunten en stokpaardjes, met als doel te komen tot wederzijds voordeel bij het formuleren van prioriteiten. Corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties kijken eerst naar de eigen prioriteit in de gewenste maatschappelijke prestatie. De vervolgstap is gezamenlijk te bepalen waar het wederzijds voordeel ligt en zo tot gezamenlijke prioriteiten te komen. Vervolgens is het van belang het maatschappelijk budget goed uiteen te rafelen. Welk deel van het maatschappelijk budget ligt al (meerjarig) vast, bijvoorbeeld in huurcontracten of nieuwbouwplannen? En welk maatschappelijk budget is nog vrij besteedbaar en kan in gesprek worden gebracht? In de praktijk blijkt dat een groot deel van het maatschappelijk budget is vastgelegd voor een langere periode. Figuur 2 geeft bij iedere bestedingscategorie een fictief voorbeeld van welke budgetten vastliggen en welke nog beïnvloedbaar zijn, en daarmee nog onderwerp van de stakeholderdialoog zijn. De figuur laat zien dat het maatschappelijk prijsbeleid een groot deel van het budget van de maatschappelijke kamer beslaat. Tegelijkertijd ligt het bijna volledig vast. Alleen bij mutaties en bij de jaarlijkse huurverhoging er is verandering in dit maatschappelijk budget aan te brengen. Een keuze van het prijsbeleid is een keuze die lang doorwerkt. Tijdens de pilot was dit een belangrijke bevestiging voor corporaties om keuzen in het prijsbeleid zeer zorgvuldig te maken. Voor sta-

Figuur 1 Bestedingscategorieën en maatschappelijke prestaties



Figuur 2 Verhouding meerjarig vast maatschappelijk budget (rood) en vrij te besteden maatschappelijk budget (groen) bij een fictieve corporatie



Bron: 'Inzicht in en invloed op maatschappelijk budget woningcorporaties', Platform31

keholders gaf het inzicht dat de invloed op het huurprijsbeleid beperkt is in omvang, maar wel voor de lange termijn effect heeft.

RUPSJE-NOOIT-GENOEG-GEDRAG

In de pilot kwam enkele keren het rupsje-nooit-genoeg-gedrag van de stakeholder aan bod. Stakeholders die verlangen dat corporaties veel investeren in duurzaamheid én betaalbaarheid (huurkorting) én beschikbaarheid (meer bouwen, transformeren) én aan beheer in de wijken. Het DrieKamerModel bleek uitermate effectief om stakeholders snel te laten inzien dat een maatschappelijke euro maar één keer kan worden uitgegeven en dat duidelijke keuzen echt nodig zijn. Het wensenlijstje van stakeholders werd tijdens de pilot opeens een stuk realistischer. Inzicht in budgetten die vast liggen en nog 'vrij' besteedbaar zijn, leidt tot minder rupsje-nooit-genoeg-gedrag, zo gaven enkele corporaties aan. Meerdere gemeenten lieten weten dat zij nu eindelijk zicht kregen op wat de financiële mogelijkheden zijn van corporaties op bestedingsniveau – naast de beschikbare informatie van landelijke toezichthouders –, waardoor zij ook beter in staat zijn om hun eigen gewenste prestaties te bereiken. Te vaak gaan gesprekken met corporaties over losse bestedingsvoorstellen en wordt onvoldoende relatie gelegd met de maatschappelijke prestaties of met de meerdere manieren die er zijn om eenzelfde maatschappelijke prestatie te bereiken. Daarbij hielp het gemeenten in het gesprek om onderscheid te maken tussen wat marktpartijen ook doen en wat de extra maatschappelijke inzet van een corporatie is.

Ook leidde het tot het gesprek over wederkerigheid. Als wij als corporatie met prioriteit investeren in een prestatie, wat heeft u er dan voor over? De deelnemende corporaties en gemeenten uit de pilot gaven aan dat hier nu nog onvoldoende op wordt ingestoken. Een voorbeeld is het werken aan veiligheid in een buurt. Als de gemeente druk zet op de corporatie om fysieke maatregelen te nemen aan portieken en extra sociaal beheer in te zetten in en rondom woningen, mag de corporatie van de gemeente verwachten dat zij extra politierondes kan bieden in het betreffende gebied.

INFORMATIEVOORZIENING EN BENCHMARK

Het DrieKamerModel stelt hoge eisen aan de informatievoorziening van een corporatie. Bij elk bestedingsvoorstel moet duidelijk worden welk deel marktconform wordt gerealiseerd en welk deel vanuit de maatschappelijke kamer wordt gefinancierd, plus met welke motieven. Elk plan moet daarom steeds vanuit twee brillen worden opgesteld. Tot op heden hebben veel corporaties met schattingsmodellen gewerkt. Nu – met de invoering van de Woningwet per 1 juli 2015 – de marktwaarde in verhuurde staat de basis gaat vormen voor de waardering van het vastgoed, komt het op orde krijgen van de data een stap dichterbij.

Daarnaast is van groot belang voor de transparantie, dat corporaties in de nabije toekomst de inzet van maatschappelijk budget, de marktnormen voor de vijf bestedingscategorieën en de maatschappelijke prestaties kunnen benchmarken. Dit vraagt nog een stap in het doorontwikkelen van normen hiervoor. Het Corporatie Benchmark Centrum speelt daarbij uiteraard een grote rol en doet in 2015 een eerste aanzet met de maatschappelijke prestaties betaalbaarheid en beschikbaarheid.

DE OPBRENGST

Met de pilot van de elf corporaties is gebleken dat de maatschappelijke prestatie een stuk scherper kan worden neergezet door het inrichten van een maatschappelijke kamer. Ondoordachte maatschappelijke investeringen worden voorkomen, omdat voortdurend wordt gevraagd naar een goede argumentatie: waarom gaan we extra maatschappelijk investeren bovenop wat van een reguliere marktpartij kan worden verwacht? Met een goed functionerende maatschappelijke kamer is 'het maatschappelijke' niet meer een stoplap voor matig onderbouwde voorstellen. Het legt wezensvragen op tafel: wat willen we nu echt? En werkt het wel? Lastige vragen die je je wel moet durven stellen.

De gevonden indeling in bestedingscategorieën en prestaties blijkt ook helderheid in de dialoog met stakeholders te brengen. Door het inzicht realiseren stakeholders zich dat ze niet zomaar alles kunnen vragen. Stakeholders bleken goed in staat keuzen te maken en te onderbouwen.

De hoge eisen die het model stelt aan de informatiehuishouding vormen wel een achilleshiel. In de praktijk zijn corporaties daar nog onvoldoende op ingericht. Het roept bij een aantal corporaties de vraag op of deze extra administratieve inspanning opweegt tegen de opbrengsten van een scherpere dialoog, meer inzicht in besteding van het maatschappelijk budget (ook ten opzichte van andere corporaties) en meer lokale legitimiteit. De maatschappij vraagt steeds meer om inzicht en invloed op corporaties en de maatschappelijke meerwaarde van deze verhuurders. Een onderscheid tussen reguliere marktactiviteiten en maatschappelijke activiteiten helpt corporaties om hierop een antwoord te formuleren.

Literatuur

- 1 Triest, N., van, Schreuders, H., De toepassing van het DrieKamerModel. Op weg naar een zichtbaar maatschappelijk corporatiebudget. Platform31, 2014.

Dit artikel is geschreven op basis van de publicatie 'Inzicht in en invloed op maatschappelijk budget woningcorporaties' (2015). Deze publicatie is geschreven als afronding van de Platform31-pilot 'Wat werkt in de maatschappelijke kamer' (2014). Deelnemers aan de pilot waren de corporaties Dudok Wonen, Lefier, de Combinatie, Staedion, WonenCentraal, Woonwaard, Talis, Elan Wonen, PreWonen, Tiwos en Brabantse Waard en de gemeenten Haarlem, Den Haag, Moerdijk, Hilversum en Tilburg. In 2015 werken corporaties verder aan implementatie en best practices in het 'Lerend Netwerk Maatschappelijk Corporatiebudget' van Platform31.