

# **Dossier management van vastgoed in de zorgsector**

Dossier uitgebracht door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg  
bij het advies Management van vastgoed in de zorgsector

Zoetermeer, 2006

**Raad voor de Volksgezondheid en Zorg**

Postbus 7100

2701 AC Zoetermeer

Tel 079 368 73 11

Fax 079 362 14 87

E-mail [mail@rvz.net](mailto:mail@rvz.net)

URL [www.rvz.net](http://www.rvz.net)

**Colofon**

Ontwerp: 2D3D, Den Haag

Fotografie: Eric de Vries

Druk: Quantes, Rijswijk

Uitgave: 2006

ISBN-10: 90-5732-166-1

ISBN-13: 978-90-5732-166-5

*U kunt deze publicatie bestellen via onze website ([www.rvz.net](http://www.rvz.net))  
of telefonisch via de RVZ (079 3 68 73 11) onder vermelding van  
publicatienummer 06/03. De prijs van de publicatie is € 15,00.*

© Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

## Inhoudsopgave

### A

#### PricewaterhouseCoopers

##### Deel I

Corporate finance, rentelasten en integrale bedrijfsvoering van zorginstellingen 5

##### Deel II

Rhön-Klinikum AG, een case study 35

### B

#### RIGO Research en Advies BV

Huisvestingsautonomie in het beroepsonderwijs  
*F. van Wijk* 63

Verzelfstandiging van woningcorporaties  
*J. van der Schaar* 91

Zorgvastgoed op zichzelf  
*R. de Wildt* 131

Lessen uit de achtergrond  
*F. van Wijk*  
*J. van der Schaar*  
*R. de Wildt* 153

**Overzicht publicaties RVZ 159**



# A -Deel I

## **Corporate finance, rentelasten en integrale bedrijfsvoering van zorginstellingen**

*PRICEWATERHOUSECOOPERS* '1

Drie achtergrondstudies over de implicaties van het onderbrengen van de kapitaallasten in de zorgtarieven



## Inhoudsopgave

	<b>Deel I</b>	<b>5</b>
	Corporate finance, rentelasten en integrale bedrijfsvoering van zorginstellingen	
	<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
1	Gevolgen van integrale tariefsvorming voor de corporate finance in zorginstellingen	14
2	Intensievere sturing op renteresultaten gewenst	30
	<b>Deel II</b>	<b>35</b>
	Rhön-Klinikum AG, een case study	
A	ROIC tree	48
B	Resultaten test vuistregels	49
C	Resultaten Control Web 2003 – 2005	56
D	Rentecontrolweb	57
E	Rentevergelijking algemene ziekenhuizen	58
F	Rente-ontwikkeling	60





## Samenvatting

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) is door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gevraagd een advies uit te brengen over de implicaties voor zorginstellingen van het beoogde integrale bekostigingssysteem, waarin kapitaallasten deel uitmaken van de zorgtarieven.

De RVZ heeft ter voorbereiding van dit advies een aantal achtergrondstudies laten uitvoeren. Voor drie van deze studies is een beroep gedaan op PricewaterhouseCoopers. Het betreft een analyse van het vraagstuk van de corporate finance, een analyse van sturing op rentelasten en een case study naar een best practice op het gebied van kapitaallastenbeheersing. In dit rapport worden deze drie studies gepresenteerd als bijlage bij het advies van de RVZ. Het onderzoek van PricewaterhouseCoopers heeft zich uitsluitend op de gevraagde aspecten gericht, zodat het rapport niet pretendeert een integrale visie te beschrijven.

### Corporate finance

In de nieuwe situatie, waarin de kapitaallasten van zorginstellingen niet meer 'automatisch' worden vergoed en de zorginstellingen dus financiële risico's lopen, rijst de vraag onder welke voorwaarden financiers (banken) bereid zullen zijn investeringsleningen te verstrekken. Financiers zullen eisen stellen aan een gezonde exploitatie met een financiële buffer die voldoende groot is om ook bij enigszins tegenvallende ontwikkelingen aan de financieringsverplichtingen te blijven voldoen. Financiers sluiten een solvabiliteit van 20 tot 30% op termijn niet uit.

Vanuit de financieringstheorie en vanuit de handelwijze van financiers kunnen uit deze ontwikkelingen vier vuistregels voor een gezonde exploitatie worden afgeleid.

- 1. Investeringsbeslissingen zijn gebaseerd op een positieve netto contante waarde.**
- 2. Het rendement op het geïnvesteerd vermogen is groter of gelijk aan de gewogen gemiddelde vermogenskosten (Weighted Average Cost of Capital, WACC). In formule:  $ROIC \geq WACC$ .**
- 3. Het bedrijfsresultaat voor afschrijvingen is ieder jaar minimaal 20% hoger dan de rente en aflossingsverplichtingen; de dekkingsgraad (Debt Service Cover Ratio) voor aflossingen ligt tussen de 1,2 en 1,4. In formule:  $1,2 < DSCR < 1,4$ .**

**4. Er moet sprake zijn van gezonde vermogensverhoudingen; het aandeel eigen vermogen (E) dient minimaal 25% te bedragen en het aandeel vreemd vermogen (D) maximaal 75%.**

**In formule:  $D/E < 75/25$ .**

Om een indruk te krijgen van de implicatie van deze vuistregels in de huidige situatie, is voor zeven zorginstellingen aan de hand van de jaarrekeningen over 2003 en 2004 onderzocht:

- a. of het rendement op het geïnvesteerd vermogen groter of gelijk is aan de gewogen gemiddelde vermogenskosten ( $ROIC \geq WACC$ );
- b. of de dekkingsgraad voor aflossingen voldoende is ( $1,2 < DSCR < 1,4$ );
- c. of er sprake is van voldoende eigen vermogen ( $D/E < 75/25$ ).

De analyse heeft betrekking op drie ziekenhuizen, twee GGZ-instellingen en twee instellingen in de verpleging en verzorging.

De eerste vuistregel, de netto contante waarde, leent zich niet voor onderzoek uit openbare bronnen, omdat daarbij ook niet-openbare bedrijfsbeslissingen een rol spelen.

De analyse heeft betrekking op drie ziekenhuizen, twee GGZ-instellingen en twee instellingen in de verpleging en verzorging. Er is dus sprake van een niet-representatieve steekproef.

Uit de analyse blijkt het volgende:

In alle situaties is in de onderzochte jaren sprake van een rendement op geïnvesteerd vermogen dat groter of gelijk is aan de gewogen gemiddelde vermogenskosten. Daarbij dient echter bedacht te worden dat de marge onder druk komt te staan op het moment dat er sprake zal zijn van belastingheffing. Verder blijkt dat de uitkomsten sterk kunnen fluctueren, terwijl voor kapitaalverschaffers ook de voorspelbaarheid van het rendement een belangrijk aandachtspunt is. Een vergroting van de marge achten wij daarom wenselijk.

Op een enkele uitzondering na is de dekkingsgraad voor aflossingen op dit moment voldoende hoog. Als echter rekening wordt gehouden met de waarschijnlijkheid dat de aflossingsperioden bij nieuwe investeringen en bij eventuele toekomstige herfinanciering korter zullen worden als gevolg van het wegvallen van garanties en dergelijke, en met de waarschijnlijkheid dat de rentetarieven als gevolg van het toenemende risico eerder zullen stijgen dan afnemen, ligt een afname van de dekkingsgraad in de lijn der verwachtingen. Ook op dit punt achten wij daarom een ruimere marge wenselijk.

Het eigen vermogen is zowel ten opzichte van het totaal geïnvesteerd vermogen als ten opzichte van de bedrijfsopbrengsten relatief laag. Verder lijkt het beeld per zorgsector aanzienlijk te verschillen: de positie van de GGZ-instellingen is het meest positief en die van de ziekenhuizen het minst. De instellingen in de verpleging en verzorging nemen een tussenpositie in.

De conclusie luidt dat, voor zover de zorginstellingen op dit moment voldoen aan de vuistregels (en dat is voor twee van de drie onderzochte vuistregels het geval), in de nieuwe situatie door gewijzigde condities een extra impuls nodig zal zijn om aan de eisen te kunnen blijven voldoen. Daar komt nog bij dat nieuwe vastgoedinvesteringen in de toekomst leiden tot een schoksgewijze verslechtering van de financiële resultaten. Dit alles maakt het opbouwen van ruimere marges dan nu het geval is, meer dan wenselijk.

### **Rentelasten**

Aangezien de Nederlandse zorginstellingen op dit moment voornamelijk zijn gefinancierd met vreemd vermogen, spelen (nu nog) de rentelasten een belangrijke rol in de financiële resultaten. Om die reden zijn in de tweede achtergrondstudie de rentelasten nader geanalyseerd.

De analyse is gebaseerd op de resultaten van het door PricewaterhouseCoopers ontwikkelde diagnose-instrument Healthcare Control Web, dat sinds enige jaren onder zorginstellingen wordt uitgezet. Met behulp van het instrument kunnen instellingen de mate waarin zij 'in control' zijn, vergelijken met die van andere instellingen.

Het blijkt dat in de eerste plaats de deelnemende zorginstellingen aan dit Healthcare Control Web juist op het punt van de treasury het minst hoog scoren. Bevoegdheden en procedures zijn onvoldoende vastgelegd en zorginstellingen sturen nauwelijks op het renteresultaat. Een nadere analyse in de sector algemene ziekenhuizen leert echter ook dat met een intensievere sturing duidelijke voordelen te behalen zijn. In een situatie waarin ook de rentelasten zullen moeten worden terugverdiend via de zorgtarieven, is daarmee verbetering van deze sturing zeer gewenst. Dit geldt zowel voor de grote als de kleinere instellingen. In die zin zal de februaribrief een verdere impuls zijn voor de kwaliteit van de kapitaal-lastenbeheersing voor zowel de korte als zeker ook op de langere termijn.

### **Best practice integrale bedrijfsvoering**

De Duitse private ziekenhuisketen Rhön-Klinikum AG is volledig risicodragend als het gaat om de kapitaallasten. Bestudering van de bedrijfsvoering van Rhön-Klinikum AG kan daarom interessante informatie opleveren voor de situatie die op afzienbare termijn ook in Nederland

aan de orde kan zijn. Onze belangrijkste bevindingen zijn:

- a. huisvesting, logistiek en benutting van capaciteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden om kwalitatief goede patiëntenzorg te bieden tegen een concurrerende prijs;
- b. het optimaliseren van huisvesting en het verlagen van de kosten kan alleen vanuit een integraal perspectief op bedrijfsvoering;
- c. investeringsbeslissingen worden genomen op basis van business-plannen;
- d. toegang tot de vermogensmarkt is essentieel om snel te kunnen (ver)bouwen en zo in te kunnen spelen op de kansen die de markt biedt;
- e. besluiten nemen op rationale gronden en een integrale benadering van de bedrijfsvoering behoren tot de basiscompetenties van managers.

Wij concluderen dan ook dat de integrale benadering van de bedrijfsvoering door het Duitse Rhön-Klinikum AG de Nederlandse situatie daadwerkelijk een aantal belangrijke aanknopingspunten kan bieden.

## **Inleiding**

Dit rapport bevat drie achtergrondstudies die PricewaterhouseCoopers op verzoek van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) in de maanden november 2005 tot en met half februari 2006 heeft uitgevoerd. De studies hebben betrekking op principes van corporate finance, op de rentelasten als een specifiek onderdeel daarvan en op een best practice in de integrale bedrijfsvoering van zorginstellingen, dat wil zeggen de bedrijfsvoering waarin zorginstellingen zelf de risico's dragen van en dus de besluiten kunnen nemen over het beheer van hun vastgoed.

De RVZ heeft op basis van deze en andere achtergrondstudies aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) advies uitgebracht over de implicaties van de integrale tariefsvorming binnen de zorgsector. Dit rapport is één van de bijlagen bij dit rapport.

De opdracht van de RVZ aan PricewaterhouseCoopers is specifiek gericht op de drie bovengenoemde aspecten. Ook het rapport heeft zich tot deze drie aspecten beperkt en bevat daarmee niet een integrale visie op het vraagstuk.

De eerste achtergrondstudie heeft betrekking op vuistregels voor corporate finance. De vuistregels worden gezien op hun financiële implicaties voor zorginstellingen, aan de hand van een doorrekening voor zeven instellingen in verschillende zorgsectoren.

De tweede achtergrondstudie heeft betrekking op de rentelasten. Aan de hand van gegevens die zijn verkregen uit eerder onderzoek worden enkele conclusies getrokken.

De derde en laatste achtergrondstudie heeft betrekking op een buitenlandse zorginstelling, de private Duitse ziekenhuisketen Rhön-Klinikum AG. Deze ziekenhuisketen is volledig risicodragend als het gaat om hun kapitaallasten en staat bekend als een best practice door de wijze waarop zij logistieke processen optimaliseren en hun huisvestingsbeleid hierop laten aansluiten.

### **Opbouw van het rapport**

Het rapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel besteden wij aandacht aan het vraagstuk van de corporate finance (hoofdstuk 1) en de rentelasten (hoofdstuk 2), in het tweede deel aan de integrale bedrijfsvoering (hoofdstuk 3). De bijlagen bevatten een nadere toelichting op de berekeningen in de eerste twee hoofdstukken.

# **1 Gevolgen van integrale tariefsvorming voor de corporate finance in zorginstellingen**

1.01 In dit eerste hoofdstuk gaan wij in op de implicatie van de integrale bekostigingssystematiek zoals die in de (verder: februaribrief) van de minister van VWS is beschreven. Na een korte beschrijving van de context behandelen wij de volgende vragen:

- a. Welke vuistregels zullen naar verwachting relevant zijn voor de financiering van zorginstellingen, in de situatie waarin de februaribrief geïmplementeerd is?
- b. Hoe verhoudt de huidige situatie bij een aantal zorginstellingen zich tot deze vuistregels?
- c. Welke conclusies en aanbevelingen kunnen hieruit getrokken worden?

## **Wijziging in bekostiging kapitaallasten maakt zorginstellingen risicodragend**

1.02 Tot nu toe worden de kosten van rente en afschrijving automatisch vergoed als het Bouwcollege een vergunning voor de bouwplannen heeft afgegeven. De vergoeding is gebaseerd op het genormeerde gebouwoppervlak, en in beginsel onafhankelijk van de bezettingsgraad van de zorginstelling.

1.03 In de nieuwe situatie is sprake van een genormeerde vergoeding voor de huisvestingslasten van zorginstellingen, die wordt opgenomen in de kostprijs van zorgproducten of -prestaties. Dat betekent dat de instellingen risico lopen op hun huisvestingslasten. De werkelijke huisvestingslasten per product/prestatie kunnen afwijken van het normbedrag. En als er minder producten/prestaties geleverd (verkocht) worden dan voorzien zijn er minder baten, terwijl de vaste huisvestingslasten doorlopen. Ook veel andere kosten in de gezondheidszorg hebben een relatief vast karakter, waardoor bekostiging op basis van werkelijke productie financiële risico's met zich meebrengt ten aanzien van de dekking van de vaste kosten.

## **Financiering investeringen in nieuwe situatie vereist gezonde bedrijfsvoering**

1.04 Als sprake is van een vaste vergoeding voor de (genormeerde) kapitaallasten, is het risicoprofiel van de financiering laag en zijn banken graag bereid langlopende financiering te verstrekken met beperkte kredietmarges (lage risico-opslag, lage kosten van kredietverlening en -beheer).

- 1.05 In de nieuwe situatie is de vraag of een zorginstelling de kapitaallasten voor de huisvesting kan betalen afhankelijk van:
- de kostprijs (hoogte van de normatieve kapitaallastcomponent) per product/prestatie (DBC);
  - het aantal producten/per jaar; de bezettingsgraad van de huisvesting wordt bepaald door de mate waarin de zorginstelling in concurrentie met andere zorgaanbieders erin slaagt voldoende zorg af te zetten.

1.06 Voor de instelling is het van belang een gedegen bedrijfsplan te hebben, dat inzicht biedt in de baten en lasten op langere termijn en op basis van robuuste prognoses laat zien dat de rentabiliteit voldoende is en sprake is van positieve kasstromen. Bij de investeringsselectie zal de vraag of sprake is van een positieve netto contante waarde belangrijker worden. Voor huisvestingsprojecten betekent dit dat de contante waarde van de verwachte “huuropbrengsten” (en eindwaarde) hoger is dan de contante waarde van de lasten. Hoewel het meeste vastgoed in de zorg in eigendom is van zorginstellingen, kan men zorginstellingen vergelijken met investeerders/beleggers, die jaarlijks “huur” in rekening brengen aan hun gebruikers.

1.07 Daarnaast heeft de invoering van DBC-bekostiging aanzienlijke gevolgen voor het benodigde werkkapitaal. Deze consequenties worden in dit memo niet specifiek belicht.

1.08 De vraag wanneer een instelling de huisvestingslasten kan betalen, zal zowel vanuit de financieringstheorie als op basis van indicaties van financiers worden beantwoord.

### **De financieringstheorie doet geen uitspraken over gewenste vermogensverhoudingen**

1.09 Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is waardecreatie de centrale doelstelling van een onderneming. Beslissingen in de operationele en in de financiële sfeer dienen beoordeeld te worden op hun effecten op de ondernemingswaarde.

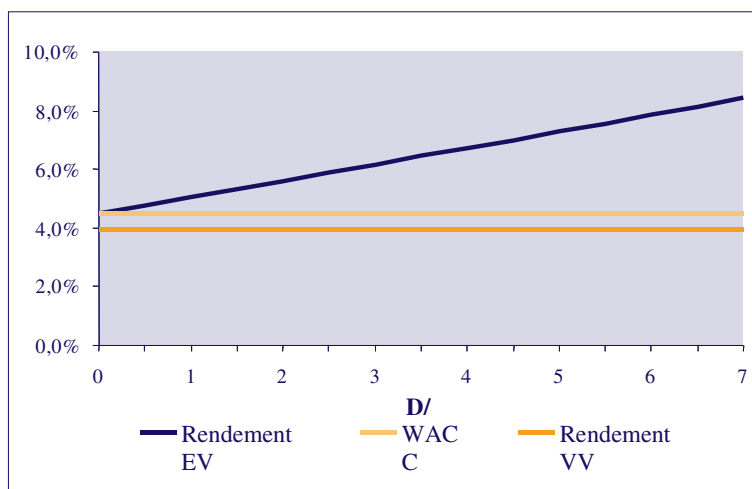
1.10 Alvorens nader in te gaan op financieringsvraagstukken vanuit een bedrijfseconomisch perspectief, is het wellicht nuttig stil te staan bij de inhoud van het bedrijfseconomische waarde-begrip. In bedrijfseconomische zin is waarde een maatstaf voor de omvang van de mogelijke bevrediging van alternatieve behoeften. Creatie van waarde betekent dat meer behoeften kunnen worden bevredigd, en daarmee wordt de creatie van waarde als hoogste doelstelling van ondernemingen gezien. In de praktijk wordt waarde (in de bedrijfseconomische betekenis) uitgedrukt in meetbare grootheden, in casu geldeenheden.

1.11 In de gezondheidszorg bestaat veel aandacht voor de exploitatiekosten, maar is het minder gebruikelijk om in termen van bedrijfseconomische waarde te denken. Ook wordt er in vergelijking met andere bedrijven minder actief gestuurd op de balanspositie, zoals bijvoorbeeld het monitoren van het werkkapitaal.

1.12 Naar de mogelijkheden van waardecreatie door middel van beslissingen inzake de financiering van ondernemingsactiviteiten is veel theoretisch en praktisch onderzoek verricht. De fundamentele voor de moderne bedrijfseconomie zijn mede gelegd door de Amerikaanse economen Modigliani en Miller (MM), die in de jaren vijftig van de afgelopen eeuw twee proposities hebben geformuleerd aangaande de waardering en waardecreatie van ondernemingen, in een situatie zonder winstbelasting:

- a. propositie 1: De waarde van een onderneming is onafhankelijk van de financiering ervan. De implicatie hiervan is, dat de kapitaalkosten voor de onderneming als geheel constant zijn, ongeacht de financieringsstructuur. De kapitaalkosten als percentage van de gehele ondernemingswaarde zijn gelijk aan het gewogen gemiddelde van de procentuele kosten van het eigen vermogen en de procentuele kosten van het vreemd vermogen, waarbij de waarden van het eigen en vreemd vermogen als wegingsfactoren worden gebruikt;
- b. propositie 2: Het door beleggers vereiste rendement op het eigen vermogen van een onderneming stijgt proportioneel met de verhouding [eigen vermogen / vreemd vermogen]. Deze propositie volgt uit de implicatie van propositie 1.

**Figuur 1-1: Relatie rendementen van verschillende vermogensvormen (zonder belasting)**



Bron: Voorbeeld PwC



1.13 Het vereiste rendement op een investering hangt samen met het risico ervan. Het risico is de onzekerheid omtrent toekomstige opbrengsten uit de investering. Voor een onderneming geldt dat de investering bestaat uit de middelen die door de verschaffers van eigen en vreemd vermogen bijeen zijn gebracht. Het rendement op deze investering (het totaal van eigen en vreemd vermogen) bestaat uit het bedrijfsresultaat dat de onderneming genereert, indien de onderneming geen winstbelastingen betaalt. Het bedrijfsresultaat is dan gelijk aan de optelsom van de netto winst en de betaalde interest op vreemd vermogen. De verschaffers van het eigen vermogen ontvangen de netto winst, en de verschaffers van het vreemd vermogen ontvangen de betaalde interest.

1.14 De onzekerheid waarmee toekomstige bedrijfsresultaten zijn omkleed, beïnvloedt in het algemeen niet de onzekerheid voor de verschaffers van vreemd vermogen. Immers, de hoogte van hun rendement is contractueel vastgesteld. Dat betekent dat alle onzekerheid terecht komt in het rendement dat aandeelhouders mogen verwachten.

1.15 Hieruit volgen ook de proposities van Modigliani en Miller. De onzekerheid omtrent het totale rendement van de onderneming is onafhankelijk van de vermogensstructuur. Het bedrijfsresultaat en de onzekerheid daaromtrent worden immers bepaald door de activiteiten van de onderneming, en niet door de financiering ervan. Voor een gegeven activiteit zal de financieringsstructuur geen invloed hebben op het vereiste rendement over de totale investering die ermee is gemoeid.

1.16 De financieringsstructuur heeft wel invloed op het rendement dat de verschaffers van eigen vermogen vereisen op hun deel van de investering. Als de investering geheel wordt gefinancierd met eigen vermogen, is het risico op de investering in eigen vermogen gelijk aan het risico van de activiteiten. Het vereiste rendement op het eigen vermogen is dan gelijk aan het vereiste rendement op de activiteit.

1.17 Als de activiteit deels met vreemd vermogen wordt gefinancierd, verandert het beeld. Naarmate een groter deel van de activiteit wordt gefinancierd met vreemd vermogen (dat risicoloos is), zal het risico van de activiteit worden toebedeeld aan een steeds kleinere proportie eigen vermogen. Het relatieve risico dat de verschaffers van eigen vermogen op zich nemen, neemt toe met de verhouding  $D/E$ , waarbij  $D$  staat voor de omvang van het vreemd vermogen en  $E$  staat voor de omvang van het eigen vermogen.

1.18 Aangezien sprake is van een lineaire relatie tussen de omvang van het (relatieve) risico en het vereiste rendement, neemt het vereiste

rendement op het eigen vermogen toe met de factor D/E. Dit is propositie 2 van MM.

1.19 Vanuit een bedrijfseconomisch oogpunt betekent dit alles, dat de financieringsstructuur er niet toe doet voor ondernemingen die geen winstbelasting betalen ('finance doesn't matter'). Voor ondernemingen die wel winstbelasting betalen, gelden de MM-proposities niet, aangezien financiering met vreemd vermogen dan wordt beoordeeld ten opzichte van financiering met eigen vermogen, middels de aftrekbaarheid van rentekosten voor de bepaling van de te betalen belasting.

1.20 In de Nederlandse gezondheidszorg is op dit moment nog geen sprake van aandeelhouders die eigen vermogen verschaffen en daarbij afwegingen met betrekking tot rendement en risico maken. De bekostigingsregels hebben een sterke oriëntatie op vreemd vermogen in de hand gewerkt. Bovendien is met de huidige vangnetten, zoals het College Sanering Zorginstellingen en het Waarborgfonds voor de Zorgsector, een grote mate van financiering met vreemd vermogen mogelijk. Het Waarborgfonds voor de Zorgsector stelt bij het beoordelen van deelnemers en het borgen van leningen eisen aan de omvang van het eigen vermogen. Door de introductie van integrale prestatiebekostiging en concurrentie tussen zorginstellingen zullen kapitaalverschaffers veel meer rekening gaan houden met de onzekerheid van de toekomstige opbrengsten. Het risico van onderdekking op de vaste kosten zal aanzienlijk groter worden dan tot nu toe het geval is.

### **Als een investering waarde creëert, is financiering in principe mogelijk**

1.21 Er is sprake van waardecreatie indien een investering in economische zin meer oplevert dan ze kost. Dit is te vertalen als het vereiste, dat de rentabiliteit van het project hoger moet zijn dan de procentuele kapitaalkosten. Met andere woorden: stel dat de kapitaalkosten voor een zorginstelling 5% bedragen, dan moet het rendement van nieuwe investeringen hoger zijn dan 5%. Daarbij worden de kapitaalkosten bepaald aan de hand van een optimale verhouding tussen eigen en vreemd vermogen.

1.22 Waardecreatie is derhalve vooral een investeringsvraagstuk. Binnen de bedrijfseconomische theorie zijn financieringsvraagstukken doorgaans een afgeleide van investeringsvraagstukken. Indien een investering waarde creëert, zal financiering welhaast per definitie mogelijk zijn. Immers, indien waarde wordt gecreëerd wordt het vereiste rendement op de investering overtroffen, en kunnen alle kapitaalverschaffers in voldoende mate worden gecompenseerd voor het ter beschikking stellen van kapitaal.

**Vuistregel 1: Investeringsbeslissingen zijn gebaseerd op een positieve netto contante waarde.**

1.23 Dit is een beslissingsregel voor bedrijfseconomisch verantwoorde investeringen. De investering (negatieve kasstroom) wordt vergeleken met de contante waarde van de toekomstige (positieve) kasstromen die de investering zal genereren. Voor het berekenen van de contante waarde wordt gebruik gemaakt van de gemiddelde vermogenskostenvoet (Weighted Average Cost of Capital, hierna WACC). Modelmatig is deze methode het meest correct. Toch dient men rekening te houden met subjectieve elementen: wat is een restwaarde, wat is de toekomstige omzetgroei enzovoorts.

1.24 Aangezien deze analyse gebaseerd is op verwachtingen omtrent toekomstige kasstromen (forward looking) voor individuele investeringen is deze vuistregel minder geschikt voor deskresearch aan de hand van openbare gegevens van instellingen.

1.25 Het wordt in de toekomst steeds belangrijker om bewust te beoordelen of majeure nieuwe investeringen, zowel in vastgoed als in andere vaste activa, qua vermogenskosten terugverdiend kunnen worden. Dat betekent dat de zorgsector, net als in andere marktsectoren, moet zorgen dat de competenties die nodig zijn om rendementsberekeningen in het kader van de investeringsselectie uit te voeren in voldoende mate aanwezig zijn. In het besluitvormingsproces over investeringen zal nadrukkelijk met dit soort overwegingen rekening moeten worden gehouden.

**Vuistregel 2: Het rendement op het geïnvesteerde vermogen is groter of gelijk aan de gewogen gemiddelde vermogenskosten (ROIC  $\geq$  WACC).**

1.26 Een vertaling van de vuistregel dat investeringsbeslissingen zijn gebaseerd op een positieve netto contante waarde naar historische cijfers (lagging indicator / backward looking) is tot op zekere hoogte mogelijk door uit te gaan van het rendement op het geïnvesteerd vermogen (Return On Invested Capital, hierna ROIC). Dit rendement zou hoger moeten zijn van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC). Hierbij wordt het bedrijfsresultaat uitgedrukt als percentage van het geïnvesteerde vermogen.

1.27 De ROIC-benadering is niet alleen een theoretisch zinvolle benadering, maar verschaft ook nuttig vergelijkingsmateriaal op basis van de resultatenrekening (rendement als % van de omzet) in relatie tot de balans (omloopsnelheid van het kapitaal) van een zorginstelling. Aan de hand van de uitkomsten van de hoofdformule kan verder ingezoomd

worden op relevante onderdelen (zie bijlage A). Door dit analysemodel toe te passen op sectoren van de gezondheidszorg kan binnen die sectoren een vergelijking worden gemaakt van de uitkomsten. Vervolgens kan dit analysemodel gebruikt worden om de achterliggende factoren van de verschillen te traceren.

1.28 De uitkomst van deze ratio wordt vervolgens vergeleken met de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet. De vermogenskosten kunnen in beginsel worden ontleend aan de financiële informatie van een instelling. Aangezien de Nederlandse zorginstellingen op dit moment voornamelijk zijn gefinancierd met vreemd vermogen, spelen met name de rentelasten een rol. In de toekomst zal de wijze waarop de zorginstellingen gefinancierd zijn geleidelijk wijzigen (zie hierna). Daarom zou het beter zijn om uit te gaan van de toekomstige of normatieve WACC en daarover veronderstellingen te formuleren. Voor de toekomstige WACC zou rekening gehouden moeten worden met de in de toekomst beoogde vermogensverhoudingen (target D/E-ratio) en zou het vereiste rendement op eigen vermogen gebaseerd kunnen worden op vergelijkbare instellingen (peer-group). Het CTG/ZAio is momenteel bezig met een onderbouwing van de normatieve vergoeding op het geïnvesteerde vermogen, ongeacht de financiering met vreemd of eigen vermogen, op basis van een modelziekenhuis. Deze exercitie is nog niet afgerond en heeft nog niet geleid tot publicatie van de resultaten.

1.29 Voor het doel van deze analyse wordt het gerealiseerde rendement op het geïnvesteerde vermogen vergeleken met een veronderstelde gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC) van 5%. Deze is als volgt samengesteld:

**Tabel 1-1: Samenstelling WACC**

	Risicovrij rendement (10-jaars Staatslening resp. 1 maand Euribor)	Risico- opslag	Vermogens- kosten	Veronderstelde weging als % van de financiering
Eigen vermogen	3,5%	4,50%	8,00%	25%
Vreemd vermogen	3,5% (lang) 2,25% (kort)	0,75%	4,25% (lang) 3,00% (kort)	60% 15%
<b>WACC</b>			<b>5,00%</b>	<b>100%</b>

Bron: Rekenvoorbeeld PwC

1.30 De gehanteerde WACC van 5% is sterk afhankelijk van de onderliggende veronderstellingen, zoals het niveau van de risicovrije rente (lang/kort), de risico-opslagen voor eigen- en vreemd vermogen en het relatieve aandeel van het eigen- en het vreemd vermogen. In het kader van de vuistregels heeft PwC geen kwantitatief onderzoek gedaan naar de toekomstige risico's in de zorg en de risico-opslagen die verschaffers van eigen en vreemd vermogen in de toekomst zouden kunnen hanteren. Met name ten aanzien van het door de toekomstige verschaffers van eigen vermogen verwachte rendement ontbreken specifieke Nederlandse ervaringscijfers. De tabel dient slechts als illustratie bij de veronderstelde WACC van 5%.

### **Financiers achten solvabiliteit van 20 tot 30% op termijn vereist**

1.31 De Nederlandse Vereniging van Banken heeft in een eerder stadium van de DBC-discussie een aantal bevindingen geformuleerd:

- a. De risicoperceptie van banken wordt bepaald door een complex aan factoren zoals wetgeving, concurrentiepositie van de instellingen, animo voor nieuwe toetreders en beschermingsconstructies voor instellingen in problemen;
- b. Toename van de ondernemingsrisico's voor zorginstellingen betekent dat banken zwaardere eisen zullen stellen aan de kwaliteit van het management, de kwaliteit van cijfermatige projecties en plannings, gezonde bedrijfsvoering en solvabiliteit;
- c. Met de toename van risico's zal de (rente)prijisdifferentiatie tussen zorginstellingen toenemen;
- d. De zorgsector wordt aantrekkelijker voor banken als deze meer gaat lijken op reguliere markten, aangezien er dan een aantrekkelijker rendement valt te behalen en de duur van het kapitaalbeslag minder lang zal zijn;
- e. Banken spreken zich niet uit over de gewenste lengte van de afschrijvingstermijnen, maar geven alleen aan dat de momenteel gehanteerde termijnen te lang zijn;
- f. In het licht van de aangekondigde ontwikkelingen zal op den duur voor ziekenhuizen een solvabiliteitseis van 20% tot 30% reëel zijn (eigen vermogen als percentage van het balanstotaal);
- g. De gemiddelde door een zorginstelling te betalen rente zal hoger zijn dan nu het geval is.

1.32 Hoewel banken onderkennen dat de februaribrief zal leiden tot belangrijke veranderingen in de financiering van zorginstellingen, blijkt dat zij wel in staat zijn de richting van de verandering aan te geven, maar dat concrete vuistregels nog niet zijn uitgekristalliseerd.

1.33 Hierna zullen wij proberen enig houvast te verschaffen voor wat betreft de vuistregels die financiers in de toekomst zouden kunnen toepassen.

1.34 Vanuit de optiek van een financier is de cashflow die beschikbaar is voor rente en aflossing in de nieuwe situatie een functie van de vraag naar zorg bij de betreffende instelling en de operationele kosten. In een situatie met concurrentie tussen zorgaanbieders en waar ziektekostenverzekeraars geen contracteringsplicht meer hebben, is het geenszins zeker dat een zorginstelling kan rekenen op alle patiënten c.q. behandelingen in het huidige adherentiegebied. De financiers zullen het bedrijfsplan kritisch beoordelen vanuit de optiek of het aannemelijk is dat in alle periodes tijdens de looptijd van de financiering rente en aflossing betaald kunnen worden. Zij zullen ratio's berekenen van de operationele kasstroom in relatie tot de rente en aflossing, maar ook naar buffers en weerstandsvermogen en naar effectieve zekerheden (waarborg/hypotheek). Zij zullen naast de 'base case' ook een aantal 'worst case' scenario's van het bedrijfsplan laten doorrekenen in het kader van de kredietbeoordeling.

1.35 Als gevolg van het vraag/volume risico zal rekening gehouden moeten worden met:

- a. financiering met een korte looptijd (30, 40, 50 jaar valt niet te overzien);
- b. hogere kredietmarges (risico-opslag, hogere kosten van kredietverlening en -beheer);
- c. de noodzaak van aanzienlijke buffers (hogere debt service cover ratio's respectievelijk debt service reserve account, hoger weerstandsvermogen);
- d. zekerheden (welke rechten krijgt de financier op voorhand, voor het geval de instelling in de toekomst niet aan zijn verplichtingen kan voldoen). Bij hypotheeklen zullen banken kritisch kijken naar de zekerheidswaarde: wat zal het vastgoed opbrengen bij gedwongen verkoop. Het is te verwachten dat courante objecten, die bruikbaar zijn voor verschillende doeleinden, procentueel een hogere executiewaarde hebben dan minder courante objecten.

**Vuistregel 3: Het bedrijfsresultaat voor afschrijvingen is ieder jaar minimaal 20% hoger dan de rente en aflossingsverplichtingen ( $1,2 < DSCR < 1,4$ ).**

1.36 Banken betrekken bij de beoordeling van een financieringsaanvraag allerlei factoren, zoals onder meer in de bevindingen van de Nederlandse Vereniging van Banken is aangegeven. Bij langlopende projectfinancieringen, die in geval van relatief stabiele kasstromen voor een groot deel met vreemd vermogen gefinancierd worden, bezien banken met name de cashflow projecties.

1.37 Een belangrijke maatstaf om de cashflow te beoordelen, is de Debt Service Cover Ratio (DSCR) of dekkingsgraad van de dienst der

lening: is de beschikbare operationele cashflow jaarlijks (ruim) voldoende om de financieringsverplichtingen (betaling van rente en aflossing) te kunnen voldoen. Voorzover de waarde van de DSCR groter is dan 1 is sprake van een buffer om ook bij enigszins tegenvallende ontwikkelingen aan de financieringsverplichtingen te kunnen blijven voldoen. Het is gebruikelijk dat in kredietovereenkomsten minimale waarden voor de DSCR worden vastgelegd, waaraan de kredietnemer steeds moet voldoen om niet in default te geraken.

1.38 Ondanks alle wijzigingen in de zorgsector kan de financiering van vastgoed in de zorg in veel opzichten vergeleken worden met de financiering van vastgoed met langlopende huurcontracten. Een interessante analogie is bijvoorbeeld een zorgboulevard. Als deze door het College Bouw niet wordt gerekend tot de noodzakelijke bestanddelen, mag een ziekenhuis zich niet direct of indirect garantstellen jegens de bank. De bank zal zich bij de beoordeling van de financieringsaanvraag van een dergelijke vastgoed-BV dan ook realiseren dat de bekende vangnetten voor zorginstellingen hier niet van toepassing zijn. Wij zien in de praktijk dat banken zich primair richten op het beoordelen van de verwachte huuropbrengsten: de stabiliteit van de huurders en de looptijden van de huurcontracten. Naar analogie met dergelijke projecten kan een DSCR van 1,2 als minimale waarde beoordeeld worden, en zou het voor een financier wenselijk zijn als deze waarde hoger zou liggen.

1.39 Bij het beoordelen van de huidige DSCR van individuele zorginstellingen dient men te bedenken dat momenteel financiering met zeer lange looptijden en dus relatief geringe jaarlijkse aflossing mogelijk is, gezien de zekere vergoeding van de kapitaallasten per individuele lening c.q. object in combinatie met de bestaande vangnetten. Als banken in de toekomst niet meer bereid zullen zijn langere looptijden dan 20-25 jaar te hanteren voor de financiering van vastgoed in de zorgsector en bovendien hogere rentemarges zullen eisen, zullen de jaarlijkse rente- en aflossingverplichtingen naventant toenemen. In dat geval zal ook de som van bedrijfsresultaat en afschrijvingen moeten stijgen om een verslechtering van de DSCR te voorkomen.

**Vuistregel 4: Er moet sprake zijn van gezonde vermogensverhoudingen ( $D/E < 75/25$ ).**

1.40 Banken geven vooralsnog als indicatie dat de gewenste solvabiliteit (eigen vermogen als percentage van het totale vermogen) in de toekomstige situatie 20% tot 30% zou moeten bedragen.

1.41 Het eigen vermogen heeft naast de financieringsfunctie in toenemende mate de functie bij het opvangen van pieken en dalen in het exploitatieresultaat en als buffer voor de financiering. In de zorg is

immers sprake van een kostenstructuur met relatief veel vaste lasten die niet eenvoudig op korte termijn te beïnvloeden zijn.

1.42 Als het gaat om de vorming van voldoende eigen vermogen spelen diverse factoren een rol. Aangezien over de houding van toekomstige verschaffers van eigen vermogen in de vorm van private aandeelhouders de eerstkomende jaren nog weinig te zeggen is, zal het gewenste eigen vermogen primair moeten worden opgebouwd door positieve bedrijfsresultaten. Daarbij moet bedacht worden dat de zorgsector in het algemeen gevoelig is voor wijzigingen in de regels en de bekostiging. De overheid zelf, die enerzijds algemene regels stelt maar anderzijds op allerlei incidenten reageert, wordt in het veld als één van de risicofactoren genoemd. Het opbouwen van vermogen door een zorginstelling kan de neiging oproepen om “overtollige” middelen af te romen.

1.43 In vergelijking met andere landen hebben medisch specialisten in Nederland een bijzondere positie in relatie tot de directie van een zorginstelling. De wijze waarop een zorginstelling geleid wordt, zal een belangrijk aspect vormen voor toekomstige kapitaalverschaffers. Een belangrijke risicofactor wordt gevormd door de medische en technologische ontwikkelingen, waardoor patiënten bijvoorbeeld tegenwoordig korter in een ziekenhuis verblijven dan vroeger en verhoudingsgewijs meer zorg “op afstand” wordt verleend. Binnen de levensduur van het vastgoed kan dit tot substantiële wijzigingen in het bezettingspatroon leiden.

1.44 Het is mogelijk de solvabiliteitsnorm te differentiëren afhankelijk van het type zorginstelling. In dat geval zou voor een ziekenhuis, ondermeer in verband met bovengenoemde factoren en de specifieke apparatuur, een hogere solvabiliteitseis kunnen gelden (bijvoorbeeld 30%) dan voor een AWBZ-instelling waarvan het vastgoed meer alternatieve aanwendingsmogelijkheden heeft.

### **Test implicatie vuistregels toont kwetsbaarheid financiële resultaten**

1.45 Om de implicaties van de geformuleerde vuistregels te kunnen onderzoeken, zijn drie tests uitgevoerd:

- a.  $ROIC \geq WACC$ . Voor deze test is nagegaan of het rendement op het geïnvesteerde vermogen (ROIC) de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC) overtreft. De ROIC is uit de jaarverslagen afgeleid en gelijkgesteld aan: bedrijfsresultaat / geïnvesteerd vermogen. Het bedrijfsresultaat is rechtstreeks uit de jaarverslagen overgenomen. Het geïnvesteerd vermogen is afgeleid uit de in de jaarverslagen opgenomen balansen door een optelsom te maken van de Vaste Activa en het Netto Werkkapitaal. De WACC wordt veron-



dersteld gelijk te zijn aan 5%. Deze test heeft voor elke geselecteerde instelling op geconsolideerd niveau plaatsgevonden.

- b.  $1,2 < DSCR < 1,4$ . Middels deze test wordt geverifieerd of het bedrijfsresultaat voor afschrijvingen op een voldoende hoog niveau ligt om aan de interest- en aflossingsverplichtingen voortvloeiend uit de schuldpositie (Debt Service) van de instelling te voldoen. De Debt Service Coverage Ratio is dan ook gelijkgesteld aan de ratio Bedrijfsresultaat voor afschrijvingen / Debt Service. Niet contractueel verplichte aflossingen vallen buiten de focus van deze test. Uit de jaarverslagen viel niet in alle gevallen af te leiden welke aflossingen contractueel verplicht waren of anderszins ingegeven waren, hier zijn in die gevallen redelijk geachte aannames voor gedaan. Vooral vroegtijdig afgeloste leningen waar nieuwe leningen voor in de plaats zijn gekomen zijn niet aangemerkt als contractueel verplichte aflossingen maar als herfinancieringen welke geen uitwerking behoren te hebben op de DSCR.
- c.  $D/E < 75/25$ . De derde test heeft ten doel te controleren of de daadwerkelijke solvabiliteit in 2003 en 2004 voldoende was om aan het door de banken vooralsnog als indicatie gegeven niveau van 20% tot 30% te voldoen. Hiervoor is gekeken naar de balansverhoudingen van het vreemd en eigen vermogen waarbij het eigen vermogen is gedefinieerd als de optelsom van de balansposten eigen vermogen, egalisatierekening afschrijvingen en voorzieningen. Het vreemd vermogen is in deze gedefinieerd als netto vreemd vermogen, gevormd door alle balansposten (lang- en kortlopend) die voorzieningen dan wel schulden vertegenwoordigen minus de liquide middelen. Voor verpleeg- en verzorgingshuizen is een waarde van  $D/E < 70/30$  getoetst, voor ziekenhuizen is de waarde  $D/E < 80/20$  gehanteerd.

1.46 Om een eerste indruk te krijgen hoe de huidige situatie bij een aantal zorginstellingen zich verhoudt tot deze vuistregels, is een beperkt aantal instellingen geselecteerd. Bij deze selectie hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld:

- a. Het uitgangspunt is om instellingen uit verschillende sectoren van de gezondheidszorg te willen beschouwen: de analyse heeft betrekking op drie ziekenhuizen, twee GGZ-instellingen en twee instellingen in de verpleging en verzorging;
- b. Instellingen voor gehandicaptenzorg zijn niet separaat geanalyseerd, vanwege een aantal overeenkomsten met de GGZ;
- c. Thuiszorginstellingen zijn buiten de analyse gehouden, aangezien de rentenormering daar geen rol speelt en relatief veel vastgoed gehuurd wordt;
- d. Binnen de subsectoren is rekening gehouden met verschillen qua vastgoed: een ziekenhuis met een combinatie van oudere en nieuwere huisvesting, een ziekenhuis met oude huisvesting en een zieken-

huis dat volop aan het investeren is in nieuwe huisvesting, een GGZ-instelling met grote eigen terreinen en een GGZ-instelling met vastgoed in de stad, een qua omzet kleine V&V-instelling en een iets grotere.

1.47 Bij de toepassing van de hiervoor beschreven vuistregels passen enkele kanttekeningen:

- a. Van de geselecteerde instellingen is op basis van gegevens uit de 2004 jaarverslagen getoetst of in 2003 en 2004 voldaan is aan de gestelde vuistregels;
- b. Aangezien de voor deze tests ter beschikking staande informatie bestaat uit jaarverslagen die slechts geconsolideerde balansen bevatten, is uitsluitende met geconsolideerde cijfers gewerkt;
- c. Het regime zoals beschreven in de februaribrief was nog niet van toepassing op de periode waarop de onderzochte jaarverslagen betrekking hebben;
- d. Bij het berekenen van de DSCR is geen rekening gehouden met de in de toekomst waarschijnlijk kortere aflossings-/afschrijvingsperiode en hogere te betalen opslagen op de kapitaalmarktrente: waarschijnlijk zullen bij gelijkblijvende investeringen de jaarlijkse rente- en aflossingsverplichtingen hoger worden;
- e. Als instellingen in de toekomst renterisico gaan lopen, zullen de looptijden voor de financiering afgestemd moeten worden op de termijnen waarop de vermogenskostenvergoeding wordt aangepast. De huidige situatie leidt mogelijk tot een vertekening van de verhouding ROIC/WACC;
- f. De analyse is gebaseerd op boekwaarden volgens de jaarrekeningen. Het ligt in de rede dat de boekwaarde van het vastgoed gecorrigeerd zal moeten worden, omdat de afschrijvingstermijn voor gebouwen van 50 naar 40 jaar wordt teruggebracht. Die factor verandert overigens naarmate de activa al langer in gebruik zijn.

1.48 De resultaten van de toetsing van de vuistregels per instelling zijn integraal weergegeven in bijlage B. De bevindingen kunnen als volgt worden samengevat.

1.49 Op basis van de onderzochte jaarrekeningen blijkt dat het waargenomen rendement op het geïnvesteerde vermogen in de meeste gevallen ruim boven de aangenomen gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet van 5% ligt. De gemiddelde ROIC van alle geteste instellingen over 2003 en 2004 ligt op een niveau van 7,6%. Wel blijkt bij enkele instellingen de uitkomst van jaar tot jaar sterk te fluctueren. Voor kapitaalverschaffers is ook de voorspelbaarheid van het rendement op het geïnvesteerde vermogen een belangrijk aandachtspunt. Met het oog op toegang tot de kapitaalmarkt is een verbetering op dit punt wenselijk. Een factor om rekening mee te houden is echter dat er op dit moment geen sprake

is van belastingheffing bij deze instellingen. Op het moment dat er wel sprake zou zijn van belastingheffing zou dit een sterkere negatieve uitwerking hebben op de ROIC dan op de WACC waardoor de marge tussen deze twee waarden kleiner wordt.

1.50 Op een enkele uitzondering na is het bedrijfsresultaat voor afschrijvingen hoog genoeg om aan de interest- en aflossingsverplichtingen voortvloeiend uit de schuldpositie te voldoen. Hier dient echter bij te worden opgemerkt dat het in de lijn der verwachting ligt dat de aflossingsperioden bij nieuwe investeringen en bij eventuele toekomstige herfinanciering korter zullen worden als gevolg van het wegvallen van garanties e.d. Ook de rentetarieven zullen als gevolg van het toenemende risico eerder stijgen dan afnemen. Beide factoren leiden bij een gelijkblijvende operationele kasstroom tot een verslechterende DSCR waardoor een ruime marge op basis van historische resultaten wenselijk is.

1.51 De vreemd vermogen / eigen vermogen ratio's op basis van boekwaarden zijn in alle gevallen hoog. Het eigen vermogen is zowel ten opzichte van het totaal geïnvesteerd vermogen als ten opzichte van de bedrijfsopbrengsten relatief laag. Hoewel op basis van een beperkt aantal waarnemingen geen generaliserende conclusies getrokken kunnen worden, ontstaat het beeld dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de subsectoren. Het beeld bij de GGZ-sector is het meest positief, waaraan toegevoegd kan worden dat in deze sector naar verwachting sprake kan zijn van aanzienlijke stille reserves in het vastgoed. De ziekenhuizen scoren relatief slecht qua vermogenspositie, en hier is veel minder kans op stille reserves. De V&V-sector bevindt zich in een tussenpositie.

1.52 Als er geen majeure investeringen worden gedaan, zullen de financiële lasten voor een zorginstelling in de huidige situatie een dalend verloop hebben. De lineaire afschrijvingscomponent in de huidige bekostiging wordt vertaald in een lineair aflossingsschema en de resterende hoofdsom waarover rente betaald wordt, neemt jaarlijks af. In de jaarrekeningen 2003-2004 is tevens een daling van de rentestand waar te nemen, alsmede in een geval een herfinanciering.

1.53 In de huidige situatie zullen het rendement op het geïnvesteerde vermogen (test 1) en het bedrijfsresultaat voor afschrijvingen (test 2) als het ware meeveren met het doen van nieuwe investeringen in vastgoed. Dat komt doordat thans de kapitaallasten een op een vergoed worden. In het geval van een vaste kapitaallastenvergoeding per DBC volgt de vergoeding voor de kapitaallasten niet rechtstreeks de toegenomen financieringsverplichtingen, maar slechts voorzover sprake is van additionele productie van de relevante DBC's. Waarschijnlijk zal een grote investering in vastgoed dan leiden tot een (tijdelijke) verslechtering van beide ratio's.

1.54 Als een nieuwe investering in vastgoed in de toekomst wordt gefinancierd door het aantrekken van vreemd vermogen, zullen de vermogensverhoudingen verslechteren. Dat is in de huidige situatie ook het geval.

### **Conclusies en aanbevelingen**

1.55 De overgang naar integrale prestatiebekostiging in de zorg leidt er toe dat zorginstellingen in de toekomst meer risico gaan lopen over de kapitaallasten.

1.56 Hoewel de zorgsector als geheel als relatief stabiel kan worden beschouwd (er is voldoende vraag naar zorg), zullen kapitaalverschaffers in de toekomst financieringsaanvragen van individuele instellingen kritisch beoordelen. Dat kan er toe leiden dat de toegang tot de kapitaalmarkt voor individuele instellingen niet langer vanzelfsprekend is.

1.57 Naast kwalitatieve factoren zullen banken, en in de toekomst wellicht ook eigen vermogenverschaffers, de kredietwaardigheid van instellingen ondermeer beoordelen aan de hand van diverse financiële ratio's. Zorginstellingen zullen bij toekomstige investeringen meer rekening moeten houden met deze ratio's en hier actief op moeten sturen.

1.58 Niemand weet op dit moment precies hoe de integrale prestatiebekostiging zal worden ingevoerd, hoe ver de zorgsector geliberaliseerd zal worden en welke implicaties dat heeft voor de zorginstellingen en de kapitaalverschaffers. Ten aanzien van een aantal toekomstige systeemrisico's is nog geen beslissing genomen (aan wie valt de restwaarde van het vastgoed toe), of zijn de gevolgen nog onvoldoende bekend. Daarom zijn exacte vuistregels in dit stadium nog niet eenduidig aan te geven.

1.59 De verhouding tussen de operationele cashflow en de jaarlijkse verplichtingen van rente en aflossing vormt voor banken een belangrijke indicator van de kredietwaardigheid. Banken zullen in de toekomst ook voor de zorgsector normen gaan hanteren op dit punt. Zorginstellingen zullen er rekening mee moeten houden dat banken in de toekomst waarschijnlijk aanzienlijk kortere looptijden zullen hanteren voor leningen. Dat betekent dat er per jaar meer zal worden afgelost, waarvoor een hogere operationele cashflow nodig is.

1.60 De wijzigingen in het risicoprofiel van individuele instellingen zullen ertoe leiden dat banken bepaalde buffers zullen eisen, zodat de betaling van rente en aflossing niet onmiddellijk in gevaar komt als zich tegenvallers voordoen ten opzichte van de prognoses. Deze buffers zullen betrekking hebben op de cashflowratio's (DSCR) en op de solvabiliteit. De versterking van het eigen vermogen zal in eerste instantie dienen

plaats te vinden door het realiseren van een structureel positief bedrijfsresultaat.

1.61 Om de toegang tot de kapitaalmarkt ook in de toekomst veilig te stellen zullen zorginstellingen financiële ratio's consistent moeten vertalen naar de bedrijfsvoering. Dit stelt eisen aan de managementinformatie, het begrotingsproces en de control.

1.62 Zoals hiervoor beschreven zullen nieuwe vastgoedinvesteringen in de toekomst leiden tot een schoksgewijze verslechtering van de uitkomsten van de gepresenteerde vuistregels. De zorginstelling zal door productie van de relevante DBC's de extra kapitaallasten van de nieuwe investering geleidelijk absorberen. Dit slaagt echter alleen indien de banken kunnen instemmen met het tijdelijke effect van de verslechtering van de ratio's.

1.63 Ook buiten de zorg kan het soms lastig zijn te voldoen aan de eisen van banken bij het aantrekken van nieuwe financieringen. Banken zullen bijvoorbeeld eisen dat tijdelijk geen dividenden worden uitgekeerd, totdat de ratio's hersteld zijn, of zelfs een versterking van risicodragend vermogen eisen. Zolang zorginstellingen geen aandeelhouders hebben, zal mogelijk in die gevallen behoefte bestaan aan achtergestelde leningen.

## **2 Intensievere sturing op renteresultaten gewenst**

2.01 Aangezien de Nederlandse zorginstellingen op dit moment voornamelijk zijn gefinancierd met vreemd vermogen, spelen de rentelasten een belangrijke rol in de financiële resultaten. In dit tweede hoofdstuk gaan wij in op de vraag in hoeverre de zorgaanbieders voldoende control hebben over hun treasury-activiteiten.

2.02 In het eerste deel van het hoofdstuk beschrijven wij het door ons ingezette diagnose-instrument, het Healthcare Control Web. Vervolgens wordt ingegaan op het vraagstuk in hoeverre de treasury in control is en worden conclusies getrokken. Tenslotte wordt een korte beschouwing gegeven over de normatieve kapitaallastencomponent.

### **Healthcare Control Web als diagnose-instrument gehanteerd**

2.03 Jaarlijks voert PricewaterhouseCoopers Accountants NV bij door haar gecontroleerde zorginstellingen een onderzoek uit naar de mate waarin de instellingen 'in control' zijn. Onlangs zijn de resultaten bekend geworden over het jaar 2005, het derde achtereenvolgende jaar waarin dit onderzoek plaats vond. In bijlage C zijn de resultaten van alle deelnemende instellingen voor de gemiddelde waarde voor elk van de jaren 2003 tot en met 2005 weergegeven.

### **Control Web biedt inzicht in eigen prestaties en verbeterpotentieel**

2.04 Aan de hand van circa twintig vragen per onderwerp worden de instellingen op elf onderwerpen doorgelicht. De kwaliteit van de interne beheersing wordt in kaart gebracht en uitgedrukt in een waarde tussen de 0 en de 100. Aldus krijgt de instelling inzicht in de eigen situatie en in de onderwerpen die voor verbetering vatbaar zijn. Vervolgens worden deze uitkomsten gespiegeld aan die van andere deelnemende instellingen zowel uit de eigen deelsector als die van alle deelnemende instellingen. Door de uitkomsten onderling te vergelijken, kan per onderwerp de gemiddelde waarde worden bepaald, zodat elke instelling direct de eigen score ten opzichte van het gemiddelde in de branche kan zien. Dit inzicht kan leiden tot doelgerichte verbeteracties, die vervolgens weer in de vorm van concrete ambities in het Healthcare Control Web worden verwerkt. Op die manier kan de voortgang van de verbetermaatregelen op de voet worden gevolgd.

2.05 Het web is niet bedoeld om absolute waardeoordelen te geven, maar om relatieve posities in kaart te brengen. De resultaten zijn weergegeven als percentages van de theoretisch hoogst haalbare score. Hoe hoger de score, hoe beter het resultaat, maar het is heel goed mogelijk dat de instelling zelf op basis van afweging van belangen en een kosten-

batenanalyse per onderdeel een ander ambitieniveau formuleert. Verder moet worden bedacht dat het onderzoek beperkt is tot de opzet en het bestaan van de interne beheersmaatregelen. In hoeverre de organisatie ook daadwerkelijk werkt conform de formeel vastgestelde interne voorschriften blijft buiten de scope van het onderzoek.

### **Treasury behaalt in Control Web laagste scores**

2.06 Opvallend is in de eerste plaats dat de uitkomsten over 2004 voor alle onderwerpen beter waren dan voor 2003. Vervolgens zijn echter de resultaten voor 2005 voor zeven van de elf onderwerpen gedaald. Hierbij dient bedacht te worden dat in 2005 het aantal deelnemende instellingen ten opzichte van beide voorgaande jaren ruim is verdubbeld. Uiteraard heeft dit de gemiddelde uitkomsten beïnvloed. De spreiding in de uitkomsten is zeer groot. Voor nagenoeg elk onderwerp ligt de laagste score onder de 25 terwijl de best in class 100 scoort.

2.07 Het best scorende onderdeel betreft het toezicht: een gemiddelde score van 81 op de voet gevolgd door planning & control met een score van 74. Voor het onderwerp van de kapitaallasten is het bijzonder dat juist treasury met afstand het laagst scoort: zorgbreed gemiddeld 46; voor algemene ziekenhuizen gemiddeld 54. Dit laatste is opvallend omdat met name bij de algemene ziekenhuizen het belang van treasury als gevolg van de introductie van de DBC's enorm is toegenomen. Ook hier is de spreiding tussen instellingen zeer groot. Het verschil tussen de instelling met het hoogste gemiddelde en het laagste gemiddelde over alle onderwerpen bedraagt meer dan 50 punten.

### **Zorginstellingen sturen nauwelijks op renteresultaten**

2.08 Zoals vermeld scoort het onderwerp treasury met afstand het laagst. Met name blijkt dat veel instellingen niet beschikken over een treasurywetgeving waar onder meer de bevoegdheden en de procedures voor het aantrekken van geld en beleggingsvoorschriften in geregeld zijn. Ook wordt nauwelijks gestuurd op de renteresultaten laat staan dat daar intern separaat verantwoording over wordt afgelegd. Vermoedelijk wordt dit ingegeven door het feit dat de totale rentekosten als percentage van het WTG-budget relatief laag en vast zijn (circa. 4% voor de totale sector) en dat de mogelijkheden van het realiseren van een positief renteresultaat worden onderschat.

2.09 Met ingang van het jaar 1996 is een begin gemaakt met de geleidelijke invoering van de rentenormering voor zorginstellingen. In 2005 is ook de laatste sector (Verpleging & Verzorging) voor de bepaling van de rentevergoeding volledig genormeerd. Voor de thuiszorginstellingen geldt een afwijkende bekostigingssystematiek.

2.10 Kort samengevat komt de rentenormering erop neer dat instellingen hun rentekosten vergoed krijgen via normatieve rentetarieven voor zowel kort als lang krediet en via normatieve hoeveelheden geld die geleend mogen worden. Als instellingen in staat zijn hun geld onder de normatieve tarieven in te kopen en bovendien minder lenen dan normatief toegestaan dan kan de instelling rente verdienen. Deze renteverdiensten mogen zij behouden voor de eigen bedrijfsvoering. Onderdeel van de rentevergoeding vormt de inflatievergoeding over het eigen vermogen.

2.11 Conclusie mag zijn dat een intensievere sturing op renteresultaten voor zorginstellingen meer dan de moeite waard zou zijn.

### **Rentevergelijking algemene ziekenhuizen toont perspectief op verbeteren rentekostenbeheersing**

2.12 Specifiek voor het onderwerp rentelasten heeft PricewaterhouseCoopers een model ontwikkeld met behulp waarvan het renteresultaat van een instelling kan worden geanalyseerd. Voor tien aspecten zijn in dit zogenoemde rentecontrolweb normen gedefinieerd. Deze aspecten (zie bijlage D) zijn te beschouwen als prestatie-indicatoren. Instellingen kunnen hun renteresultaat analyseren naar elk van deze indicatoren.

2.13 De resultaten van vergelijkbare instellingen hebben wij in een rentebenchmark verwerkt. Het instrument omvat tevens een bespreking met deelnemende instellingen. Via de formule "leren van en met elkaar" wordt aldus per instelling het verbetertraject bepaald en worden acties gedefinieerd om het renteresultaat te verbeteren. Inmiddels is deze aanpak toegepast bij 14 topklinische ziekenhuizen, 19 kleinere algemene ziekenhuizen, 7 GGZ-instellingen en 11 instellingen uit de gehandicaptenzorg.

2.14 Voor wat betreft de algemene ziekenhuizen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- a. De materie is complex; zo beslaat de bepaling van de rentekostenvergoeding in de nacalculatie van het CTG/ZAio niet minder dan tien pagina's (van in totaal 33);
- b. Er kan via een goede aanpak, zonder al te veel moeite, aan de rentevergoeding worden verdiend;
- c. Er is bij de topklinische algemene ziekenhuizen steeds meer aandacht voor de rentekostenbeheersing. Deze relatief grote instellingen (omzet tussen 140 en 320 miljoen euro) kunnen zich investeringen in een deskundige staf veroorloven. De renteresultaten zijn evenwel zeer uiteenlopend: van een tekort van ruim 0,5 miljoen tot een overschot van bijna 2 miljoen euro over 2004 (gemiddeld ruim 0,5 miljoen overschot, dit is 0,3% van de omzet);



- d. Ook de kleinere algemene ziekenhuizen hebben de aandacht voor de rentekostenbeheersing verbeterd. In bijlage E is geanonimiseerd een overzicht van de gemiddelde, hoogste en laagste score opgenomen. Ook hier lopen de resultaten sterk uiteen: van 166.000 euro tekort naar 988.000 euro overschot (gemiddeld 261.000 euro overschot, dit is 0,32% van de omzet). Ter illustratie: het beste scorende ziekenhuis verdient 988.000 euro (eerste kolom) samengesteld uit 5 elementen (van prijs lang 566.000 euro tot overige rentebaten 135.000 euro). Op geen van deze elementen realiseerde deze in totaal best scorende instelling de hoogste score (zie derde kolom);
- e. Instellingen die een goed resultaat scoren, hebben veelal ook een hoge solvabiliteit en een kwalitatief goede AO en managementinformatie. De invoering van de rentenormering leidde via de introductie van normen tot kansen op verdiensten. Deze kansen kunnen alleen dan worden benut indien de managementinformatie gefocust is op deze normen (lees prestatie-indicatoren) en de taken en bevoegdheden met betrekking tot de treasury goed zijn geregeld.

### **De normatieve kapitaallastencomponent**

2.15 Ook op dit moment is het al zo dat de vergoeding voor de kapitaallasten (rente en afschrijving) voor sommige onderdelen van zorgaanbieders is genormeerd. Dit betreft met name de RIBW- (gekoppeld aan plaatsen) en de Riagg-functies (gekoppeld aan vierkante meters en indirect aan productie) binnen de GGZ-sector en de kleinschalige woonvoorzieningen (gekoppeld aan meters per omvang en per postcode) binnen de sector gehandicaptenzorg. Afgezet tegen de totale kapitaallasten van de sector is dit tot dusver een marginaal bedrag.

2.16 In de februaribrief wordt de zogenoemde normatieve kapitaallasten component (NKC) geïntroduceerd. In zekere zin is dit te beschouwen als een uitbreiding van de bestaande rentenormering en als een bredere toepassing van de vergoedingssystematiek zoals boven omschreven. De bepaling van de rentevergoeding zal sterk veranderen maar de principes niet. Instellingen worden ook in de toekomst in staat gesteld via door hen beïnvloedbare prestatie-indicatoren te sturen op zowel de vergoeding als op de kosten en daarmee per saldo op het resultaat.

2.17 Wel vormt het daadwerkelijk toucheren van de normatieve kapitaallastenvergoeding nog een onderwerp van discussie. In de februaribrief wordt nadrukkelijk het risico van onderproductie benoemd. Dit zou betekenen dat er weliswaar een recht bestaat op de normatieve kapitaallastenvergoeding maar dat het risico bestaat dat deze door de onderproductie niet kan worden getoucheerd. In de huidige systematiek worden dergelijke productieresultaten via de tarieven in de toekomst alsnog getoucheerd en worden dergelijke risico's dus afgewenteld op de zorgver-

zekeraars. Het is niet ondenkbaar dat de normatieve kapitaallasten-bekostigingssystematiek slechts voor een overgangperiode tot 2012 gaat gelden. Daarna vormen de kapitaallasten zowel naar aard als omvang als ook naar mogelijkheid van terugverdienen volledig het risico van de zorgaanbieders.

2.18 Interessant is nog de discussie rond het prijsrisico voor de rente. De februaribrief is daar niet helemaal duidelijk in. In de bestaande regeling kennen de instellingen nagenoeg geen prijsrisico. De vergoeding voor het rentetarief wordt gebaseerd op de bestaande marktrente verhoogd met een risico opslag (zie bijlage F: de witte lijn vormt de vergoeding voor kort krediet). Dus strikt genomen is het voor de instellingen nu niet van belang of de investeringen zijn gefinancierd met een hoge of een lage rente. De aandacht is vooral gefocust op de te realiseren rentemarge: in hoeverre wordt het geld aangetrokken onder de normvergoeding? Inmiddels zijn er bij de algemene ziekenhuizen al veranderingen in de aandacht van de treasurers zichtbaar: hoe realiseren we het laagste renteniveau? Immers, de rente moet worden terugverdiend in de DBC-prijzen en zeker voor het B-segment geldt op dit moment al een zekere concurrentie op de prijzen: hoe lager de rentelasten, hoe lager de DBC-prijzen en hoe beter de producten verkoopbaar zullen zijn.

### **Conclusie**

2.19 Het belang van de instellingen om de kapitaallasten in control te hebben neemt toe. De rentelasten vormen voor de algemene ziekenhuizen bijna 5% van de omzet en de afschrijflasten ongeveer 10%. De ervaringen uit de rentevergelijkingen wijzen uit dat bij voldoende aandacht van het management er substantiële voordelen kunnen worden gerealiseerd. Dit geldt zowel voor de grote als de kleinere instellingen. In die zin zal de februaribrief een verdere impuls zijn voor de kwaliteit van de kapitaallastenbeheersing voor zowel de korte als zeker ook op de langere termijn.

# A - Deel II

## Rhön-Klinikum AG, een case study

*PRICEWATERHOUSECOOPERS*

## **Rhön-Klinikum AG biedt aanknopingspunten voor Nederlandse situatie**

2.20 Na een bespreking van de corporate finance en de rentelasten als financiële aspecten van de nieuwe bekostigingssystematiek, ligt in dit tweede deel van het rapport het accent op de bedrijfskundige invalshoek. Het nieuwe toekomstperspectief betekent immers een cultuuromslag voor de zorginstellingen in de richting van een integrale zelfstandige besluitvorming ten aanzien van vastgoedbeheer. Dit stelt eisen aan het management van de zorginstellingen, aan de kwaliteit van de sturing en aan de beheersing van de organisatie.

2.21 Om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop een dergelijke integrale besluitvorming in de bedrijfsvoering kan worden ingebed, hebben wij op verzoek van de RVZ een korte case study uitgevoerd van de private Duitse ziekenhuisketen Rhön-Klinikum AG. Rhön-Klinikum wordt wereldwijd erkend als *best practice* door de wijze waarop het management logistieke processen optimaliseert en het huisvestingsbeleid hierop laat aansluiten.

2.22 In dit hoofdstuk beschrijven wij de resultaten van de case study, voorafgegaan door een aantal noties over de noodzaak van het creëren van een duurzaam zorgstelsel, waaraan de nieuwe bekostigingssystematiek een bijdrage beoogt te leveren.

## **Effectieve logistiek en capaciteitsbenutting relevant voor duurzaam zorgstelsel**

2.23 In de recent verschenen studie Health Cast 2020 'Bouwen aan een duurzaam zorgstelsel' beschrijft PricewaterhouseCoopers de wereldwijde reacties op de globalisering van de gezondheidszorg en de inspanningen om tot een duurzaam zorgstelsel te komen. Doelstellingen van het rapport zijn onder andere het bijeenbrengen van overdraagbare '*best practices*' die kunnen bijdragen aan verbetering van de nationale, steeds meer convergerende zorgmarkten, het identificeren van oplossingsrichtingen die binnen het bereik van individuele bestuurders en beleidsmakers liggen en het aansporen van alle partijen in de gezondheidszorg om over de eigen grenzen heen te zien en door te leren van elkaar de duurzaamheid van het zorgstelsel te bevorderen<sup>1</sup>. Gezondheidszorg wordt, zo blijkt uit de studie, nog te veel gezien als een nationale bedrijfstak. Partijen in deze sector delen hun ideeën, uitgangspunten, werkerterrein en systemen internationaal maar mondjesmaat. In andere sectoren zoals industrie, handel en dienstverlening is internationalisering en zelfs globalisering al jaren heel gewoon, maar in de gezondheidszorg worstelt ieder land nog met zijn eigen obstakels op het gebied van regulering, culturele achtergronden, demografische ontwikkelingen en economische houd-

baarheid. Wereldwijd hebben beleidsmakers, bestuurders en medici bij de hervorming van de zorg te maken met soortgelijke vragen en thema's waarbij de duurzaamheid van zorgstelsels centraal staat.

2.24 In de studie zijn vanuit het perspectief van duurzaamheid van de gezondheidszorg een aantal *best practices* geïdentificeerd. Uit de kenmerken van deze *best practices* zijn oplossingen af te leiden die onder meer betrekking hebben op:

- a. Mengvormen van publieke en private zorg;
- b. Nieuwe prikkels in de financiering en de kostenbeheersing;
- c. Verandering van medische processen en workflows;
- d. Nieuwe toepassing van al bestaande middelen.

2.25 In het onderzoek worden zeven belangrijke factoren onderscheiden die de duurzaamheid van een zorgstelsel ondersteunen (zie figuur 3-1).

**Figuur 3-1: Zeven factoren voor duurzaamheid**



Bron: Health Cast 2020: Creating a Sustainable Future\*, PricewaterhouseCoopers Health Research Institute, 2005

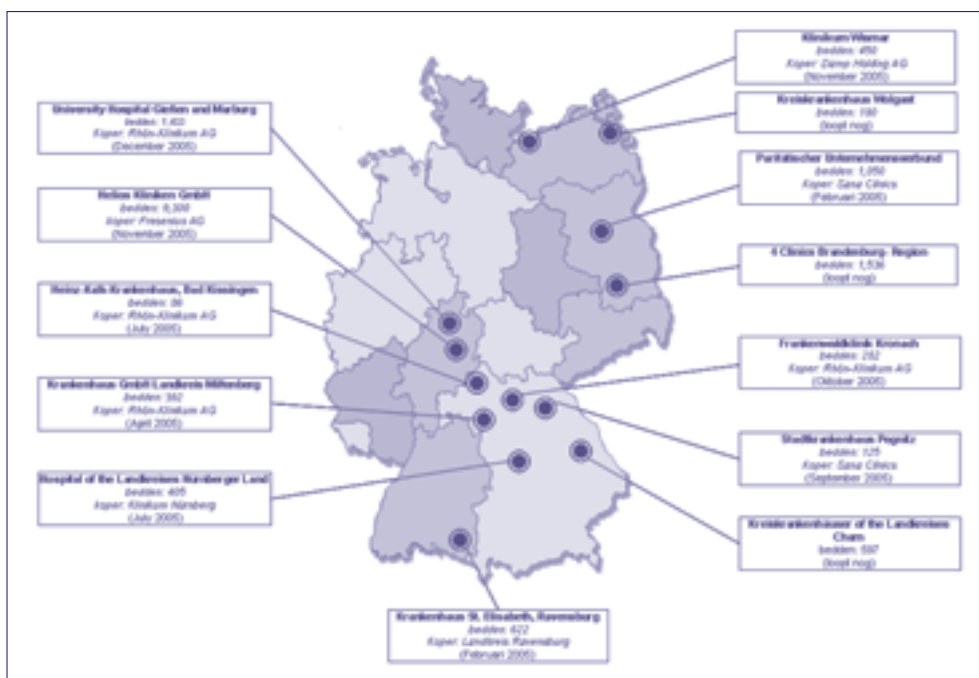
2.26 Vanuit de vraagstelling van de RVZ is vooral effectieve logistiek en capaciteitsbenutting interessant. Door de strategische inzet van beschikbare middelen in een marktgerichte omgeving wordt gestuurd op de beheersing van kosten. Tevens wordt de beschikbaarheid en toegankelijkheid voor zo veel mogelijk patiënten gestimuleerd.

## Duitse ziekenhuismarkt voor 25% in private handen

2.27 De private Duitse ziekenhuisketen Rhön-Klinikum AG wordt op het gebied van logistiek en capaciteitsbenutting als best practice gezien. Zij onderscheiden zich in de Duitse ziekenhuismarkt door optimalisering van logistieke processen en strategisch huisvestingsbeleid.

2.28 De Duitse ziekenhuismarkt kenmerkt zich door een toenemende mate van privatisering en fusies die inmiddels hebben geleid tot een aantal grote private ketens van ziekenhuiszorg. In reactie hierop zoeken ook publieke ziekenhuizen naar manieren om samen te werken. Op dit moment zijn er 2.200 ziekenhuislocaties in Duitsland. Hiervan is 36% in handen van publieke aanbieders, 39% in handen van not-for-profit-aanbieders en 25% in private handen. In figuur 3-2 zijn de belangrijkste overnames door private partijen in 2005 weergegeven.

**Figuur 3-2: Voorbeelden van recente overnames in Duitsland**



Bron: PricewaterhouseCoopers Duitsland

2.29 In de markt voor revalidatie-instellingen is het aandeel van private aanbieders nog hoger. Van de ongeveer 1.400 locaties is 61% in handen van private aanbieders.

2.30 Wanneer de Duitse ziekenhuismarkt wordt gezien vanuit nieuwe toetreders levert dit de volgende SWOT analyse op:

<p><b>Sterkten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Grootste Europese markt voor ziekenhuiszorg;</li> <li>● Toenemende golf van privatisering door overschot aan bedden capaciteit;</li> <li>● Verbeterd klimaat voor investeerders.</li> </ul>	<p><b>Zwakten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Hoge investeringsbehoeften;</li> <li>● Dure pensioenlasten;</li> <li>● Beperkt opbrengstpotentieel (focus op kostenreductie).</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Veel potentieel voor groei van private partijen;</li> <li>● Duitse markt als platform voor cross-border investeringen;</li> <li>● Veel potentieel voor herstructurering;</li> <li>● Hoge EBIT-marges realiseerbaar.</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Politieke omgeving;</li> <li>● Juridische omgeving;</li> <li>● Vakbonden en andere belangenorganisaties vertragen innovatie.</li> </ul>

Bron: PricewaterhouseCoopers Duitsland

### Rhön-Klinikum AG heeft sterke positie in Duitse ziekenhuismarkt

2.31 Rhön-Klinikum AG kenschetst zichzelf als opinieleider en koploper in het privatiseringsproces van Duitse ziekenhuizen (acute care). Met 45 algemene en specialistische ziekenhuizen (eind 2005) is Rhön-Klinikum AG de grootste beursgenoteerde zorgonderneming in Duitsland. In zestien jaar tijd realiseerde Rhön-Klinikum AG een markt-aandeel van 20% van de private- en 2% van de totale Duitse ziekenhuismarkt.

2.32 Met bijna 15.000 medewerkers realiseerde Rhön-Klinikum AG in 2005 een omzet van € 1.425 miljoen<sup>2</sup>. Een groei van ruim 35% ten opzichte van 2004. Rhön-Klinikum AG realiseerde in 2005 een winst van € 88,2 miljoen.

2.33 De aanpak van Rhön-Klinikum AG is onderscheidend genoeg gebleken om een stevige marktpositie in Duitsland te veroveren en biedt aanknopingspunten voor verbeteringen en mogelijkheden in de Nederlandse ziekenhuismarkt.

**Figuur 3-3:**  
**Locaties Rhön-Klinikum AG**



Bron: [www.rhoen-klinikum-ag.com/rka](http://www.rhoen-klinikum-ag.com/rka)

## **Integrale bedrijfsfilosofie als concurrentievoordeel**

2.34 Rhön-Klinikum AG biedt aan elke patiënt dezelfde, kwalitatief goede, patiëntgeoriënteerde en betaalbare ziekenhuiszorg, onafhankelijk van de wijze waarop de patiënt is verzekerd. Het productpalet verschilt niet van dat van andere ziekenhuizen. Ook de Duitse ziekenfondsen vergoeden de zorg bij Rhön-Klinikum AG op dezelfde wijze als in andere ziekenhuizen.

2.35 Het concurrentievoordeel is vooral zichtbaar in operational excellence. Met behulp van een strikt doorgevoerde, integrale bedrijfsfilosofie slaagt Rhön-Klinikum AG er in om, winstgevend, vergelijkbare zorg te leveren tegen lagere kosten. De bedrijfsfilosofie hanteert Rhön-Klinikum AG in al haar klinieken ongeacht de aard, omvang of locatie van de kliniek. Met de recente verwerving (december 2005) van de universiteitsklinieken Giessen-Marburg gaat Rhön-Klinikum AG de uitdaging aan om zijn concept ook in deze specifieke setting met succes te implementeren.

## **Effectieve capaciteitsbenutting door stringent huisvestingbeleid**

2.36 De bedrijfsfilosofie is met name gericht op kwalitatieve groei en rationalisatie. Door een stringent huisvestingbeleid worden de vaste kosten verlaagd. De sterke oriëntatie op bedrijfsprocessen - met logistiek als rode draad - zorgt voor lagere variabele kosten. Patiënten verhuizen door het ziekenhuis om de meest geschikte behandeling te ondergaan. Wisseling van zorgverleners wordt daarbij op de koop toe genomen.

### **'Rationalisation is based on concepts and core knowledge'**

(Dietmar Pawlik, CFO Rhön-Klinikum AG)

2.37 Door de combinatie van een goede logistiek, een uitgekende bouwkundige indeling en een passende bedrijfscultuur zijn de medewerkers productiever dan in andere Duitse ziekenhuizen en worden er meer patiënten behandeld.

2.38 Rhön-Klinikum AG kiest er bewust voor alle vastgoed in eigen beheer te houden. De belangrijkste overwegingen hiervoor zijn de beheersing van risico's en mogelijkheid om snel en flexibel aanpassingen in de huisvesting aan te kunnen brengen. In principe wordt deze filosofie ook gehanteerd ten aanzien van technische installaties en medische apparatuur.



## **Overname als groeistrategie**

2.39 De groeistrategie van Rhön-Klinikum bestaat uit de overname van verliesgevende publieke ziekenhuizen. Een overname moet passen binnen de strikte criteria van de groep. Per jaar beoordeelt de keten vier tot vijf ziekenhuizen voor een mogelijke overname. De bijbehorende due dilligence wordt grotendeels door eigen medewerkers uitgevoerd en richt zich voornamelijk op het gebied van huisvesting, medische professie, personeel en financiën.

2.40 Omdat een juiste cultuur een voorwaarde is voor rendement wordt het overnametempo gelimiteerd door de beschikbare organisatiecapaciteit en het vermogen om nieuwe ziekenhuizen te integreren in de bestaande organisatiecultuur. Elke overname wordt gevolgd door een uitgebreid communicatieprogramma en een herstructureringsproces in projectgroepen waarbij optimalisatie van huisvesting en procesinrichting centraal staan.

### **'Through good transformation, good margins can be achieved'**

**(Dietmar Pawlik, CFO Rhön-Klinikum AG)**

2.41 Overnames gaan altijd gepaard met verbouw of nieuwbouw. Efficiënte en snelle (ver)bouw is één van de sterke concurrentiepunten van de organisatie. Rhön-Klinikum AG hanteert voor nieuwbouw een zeer korte bouwtijd van 27 maanden. Bij de bouw van een ziekenhuis bestaan de nieuwbouwkosten voor ongeveer 30% uit kosten voor het gebouw. Het overige en grootste deel van de kosten worden besteed aan de inrichting en infrastructuur. Gebouwen worden in een termijn van 25 jaar afgeschreven.

## **Interne indeling voor optimale patiëntenlogistiek**

2.42 Iedere kliniek wordt intern verplicht ingedeeld - ook fysiek - naar zorgzwaarte, volgens een zogenoemd horizontaal verpleeg- en behandelingsconcept. Afhankelijk van de progressie in het ziekte- en behandelingsproces, verhuist de patiënt van afdeling: opname op de low care, na operatie of behandeling naar de intensive care, vervolgens opknappen op de medium care en dan naar de normale afdeling voor het ontslag. Een opvallend kenmerk van de klinieken van Rhön-Klinikum AG is de ruime capaciteit van intensive care- en medium care bedden (drie tot vijf keer zo veel als in publieke ziekenhuizen). Belangrijk is dat alleen op deze afdelingen zuurstof- en bewakingsmogelijkheden aanwezig zijn. Minder zorgintensieve afdelingen kunnen daarom worden bemand door minder personeel dat ook minder hoog gekwalificeerd personeel dient te zijn.

## **'Transforming hospitals into health centers'**

(Dietmar Pawlik, CFO Rhön-Klinikum AG)

2.43 De bedden zijn veelal verdeeld per specialisme. Er zijn dus weinig patiënt- of diagnosegeoriënteerde afdelingen. Opmerkelijk is het relatief hoge aantal bedden: 3,7 per duizend inwoners, tegen 2,4 bedden in Nederland. De bedbezetting is erg hoog, 91,2% . Dit heeft te maken met de Duitse regelgeving. Private zorgaanbieders van klinische zorg krijgen sinds 1 januari 2004 wel een vergunning om poliklinische zorg en dagbehandeling uit te voeren maar daar staat nog geen tariefvergoeding tegenover. Het is op dit moment dus nog niet rendabel om, zoals in de Nederlandse situatie, door dagbehandeling de klinische opnameduur terug te dringen. Rhön-Klinikum AG heeft zich echter al wel op de toekomst voorbereid door de ontwikkeling van het Tele-portal concept.

### **Diagnostiek op afstand: het Tele-portal als vooruitgeschoven post**

2.44 Rhön-Klinikum AG bouwt kleinere Duitse regionale ziekenhuizen om tot digitale diagnostische centra en behandelingsfaciliteiten voor kort verblijf. Met behulp van een digitale snelweg worden de nieuw verworven ziekenhuizen verbonden met hoog gespecialiseerde medische centra. Behandeling vindt plaats via het decentrale Tele-portal-concept waardoor in alle klinieken toegang is gegarandeerd tot kwalitatief hoogwaardige medische expertise. De klinieken worden gebouwd en ingericht volgens een speciaal ontwerp gebaseerd op kosteneffectiviteit. De ruimte is zo ingericht dat diagnose, kortdurende behandeling en verblijf er zo efficiënt mogelijk plaats vindt. Door in het ontwerp uit te gaan van kantoormaatvoering is het gebouw flexibel te (her)gebruiken.

### **Prestatiegericht management**

2.45 Alle personeelsleden, inclusief de medici, zijn in loondienst. De leiding van de klinieken is in handen van ziekenhuisdirecties (managing directors). Deze managers hebben een integrale verantwoordelijkheid. Om te kunnen beschikken over voldoende gekwalificeerde managers die een kliniek kunnen besturen vanuit de integrale bedrijfsfilosofie is Rhön-Klinikum AG acht jaar geleden gestart met een intern opleidingsprogramma waarmee medewerkers worden geschoold tot ziekenhuismanagers. Iedere medewerker deelt mee in de winst (tantième) en kan, afhankelijk van de geleverde productie, persoonlijk in aanmerking komen voor een bonus. Het prestatiegerichte beloningsbeleid is één van de arbeidsvoorwaarden die Rhön-Klinikum AG tot een aantrekkelijke werkgever maken. De relatie tussen beloning en het financiële resultaat van het ziekenhuis werkt motiverend voor het medewerkers. Daarnaast draagt het bij aan het kostenbewustzijn van medewerkers.

2.46 Specialisten en andere medewerkers krijgen promotie op basis van hun bewezen vakkenis en samenwerkingsvaardigheden en niet vanwege senioriteit. Uiteindelijk beslist het management wie de promotie krijgt. Samenwerking is bij de ziekenhuizen van Rhön-Klinikum AG een sleutelwoord, interdisciplinaire samenwerking het uitgangspunt. ‘Domeindenken’ is uit den boze. Ondanks het hiërarchische zogenaamde chef-arts systeem worden beslissingen in consensus genomen.

### **‘From who is the owner of the property to who is the owner of the profit’**

**(Dietmar Pawlik, CFO Rhön-Klinikum AG)**

2.47 Ook in de minder medewerkergerichte activiteiten is prestatiegerichtheid een belangrijke factor. Zo worden investeringen beoordeeld op basis van businessplannen waarin het rendement op de investering (*return on investment*) een belangrijke parameter is. Voor de aansturing van de organisatie worden prestatie-indicatoren (KPI’s) toegepast. Deze indicatoren zijn vooral gericht op de bedrijfsvoeringelementen die een kliniek succesvol maken. Financiële indicatoren zijn hierbij slechts een onderdeel.

2.48 Ook met betrekking tot het maken van winst geldt een prestatiegericht visie. Enerzijds omdat de organisatie een beursgenoteerd bedrijf is en anderzijds omdat men bij Rhön-Klinikum AG van mening is dat winst en het leveren van zorg goed samen kunnen gaan. Zolang er goede kwalitatieve zorg wordt geleverd en patiënten voldoende vertrouwen in de ziekenhuisorganisatie en medische staf hebben, mag een ziekenhuisorganisatie net zo goed winst maken als andere toeleveranciers van de zorg zoals de farmaceutische industrie.

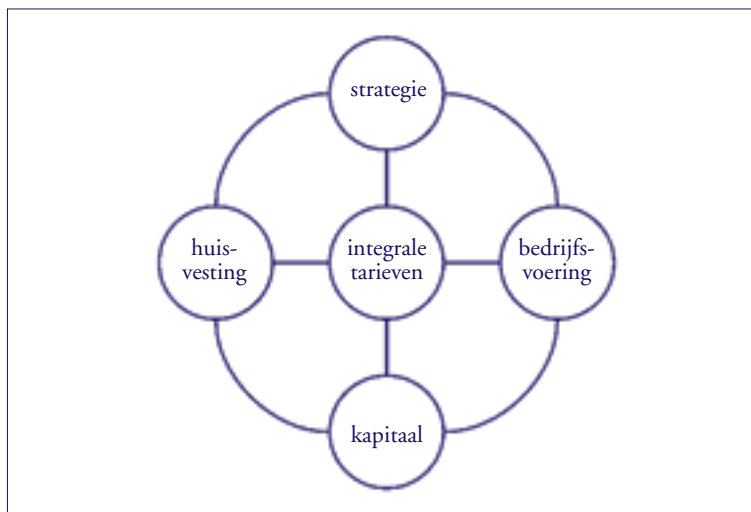
### **Vastgoedbeheer belangrijk onderdeel in bedrijfsfilosofie van Rhön-Klinikum AG**

2.49 Rhön-Klinikum AG is de laatste jaren in de Nederlandse pers diverse malen als een succesvolle formule gekenschetst. Hierbij werd veelal specifiek gerefereerd aan één van de kenmerken van dit succesvolle ziekenhuisconcern zoals het IT-beleid, het logistieke concept of de wijze waarop relatie tussen het ziekenhuis en de artsen is ingericht. Ook in de discussie over de beleidsvoornemens om zorginstellingen meer risico ten aanzien van het vastgoed te laten lopen en huisvestingskosten onderdeel te maken van de tarieven wordt de naam van Rhön-Klinikum AG genoemd.

2.50 De referentie aan Rhön-Klinikum AG lijkt terecht. Hierbij dient echter in ogenschouw genomen te worden dat het vooral de integrale visie is die Rhön-Klinikum AG succesvol maakt. Vanuit de huisves-

ting gezien is er een duidelijke relatie tussen strategie, huisvesting, kapitaal en bedrijfsvoering.

**Figuur 3-4: Integrale benadering vastgoedbeheer Rhön-Klinikum AG**



Bron: Adviesgroep Gezondheidszorg, PricewaterhouseCoopers Nederland

2.51 Vastgoed en huisvesting spelen een belangrijke rol in de strategie van Rhön-Klinikum AG. De groeistrategie is gebaseerd op de overname van publieke ziekenhuizen en het met behulp van het Rhön-Klinikum AG concept weer rendabel maken van deze ziekenhuizen. Snel (ver)bouwen en succesvolle overnames behoren tot de strategische kracht van Rhön-Klinikum AG.

2.52 Bij de (ver)bouw van ziekenhuizen wordt gericht rekening gehouden met de optimalisering van de logistiek en besparingen in de bedrijfsvoering. Hierbij zijn overheidsregels ondergeschikt aan een optimale bedrijfsvoering. Zo zijn er op verpleegafdelingen bewust meer vierkante meters in gebruik dan toegestaan zodat efficiënte afhandeling van bedverkeer beter mogelijk wordt. Huisvesting is een middel om doelen te realiseren. Rhön-Klinikum AG heeft de bouw en inrichting van ziekenhuizen dan ook tot een core competentie gemaakt waarvoor binnen het eigen concern veel expertise is opgebouwd.

**‘Move from financing real estate to financing the operations’**  
(Dietmar Pawlik, CFO Rhön-Klinikum AG)

2.53 Toegang tot de vermogensmarkt is essentieel voor Rhön-Klinikum AG omdat geen gebruik wordt gemaakt van overheidsfinanciering. Onroerend goed met een ziekenhuisbestemming heeft weinig restwaarde en zonder overheidsgarantie betekent dit dat financiers zich richten op het rendement van de totale onderneming. Businessplannen en een meerjareninvesteringsbeleid zijn bij Rhön-Klinikum AG dan ook een voorwaarde om te investeren.

**‘Professionalism in running the facility and the technology is critical for patient treatment’**

**(Dietmar Pawlik, CFO Rhön-Klinikum AG)**

2.54 Dietmar Pawlik verwoordt de visie van Rhön-Klinikum AG als: het professioneel kunnen managen van huisvesting en technologie is cruciaal voor het leveren van goede patiëntenzorg. Vertrouwen in kwaliteit en veiligheid is essentieel voor het imago van een private onderneming als Rhön-Klinikum AG. Uitbesteden brengt risico's met zich mee die men bij Rhön-Klinikum AG niet wil nemen, in tegenstelling tot de PPS ontwikkeling in Engeland. De integrale bedrijfsfilosofie heeft zich in de praktijk bewezen, men is vastbesloten om door te gaan met de op patiënten en service gerichte strategie.

2.55 Wanneer de integrale bedrijfsfilosofie van Rhön-Klinikum AG wordt vergeleken met de Nederlandse situatie dan worden de verschillen duidelijk. In tabel 3-2 is wordt de Nederlandse situatie afgezet tegen Rhön-Klinikum AG.

**Tabel 3-2: De Nederlandse situatie versus Rhön-Klinikum AG**

	Nederland	Rhön-Klinikum AG
<b>Strategie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huisvesting nog geen integraal onderdeel van strategie</li> <li>• ‘Hospitals are no business yet’</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buy &amp; build als successtrategie</li> <li>• Hospital business is long term business</li> </ul>
<b>Huisvesting</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huisvesting gemaximaliseerd in plaats van geoptimaliseerd</li> <li>• Wie is de eigenaar van het vastgoed?</li> <li>• Ziekenhuisbestuurder bouwt 1x in zijn leven</li> <li>• Discontinuïteit in aansturing ontwikkel- en bouwproces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet van huisvesting als bedrijfsmiddel om doel te realiseren</li> <li>• Wie is de eigenaar van de winst?</li> <li>• Bouwen als core competentie: <ul style="list-style-type: none"> <li>– rationeel en gestandaardiseerd</li> <li>– kostenfocus leidend bij ontwerp</li> <li>– korte doorlooptijd</li> </ul> </li> <li>• Dedicated team zet expertise in</li> </ul>
<b>Kapitaal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen risico op lening</li> <li>• Toegang tot kapitaal nog geen probleem</li> <li>• Overheid staat garant voor lening: laag risico – lage rente</li> <li>• Alleen financiering van vastgoed, scheiding tussen exploitatie en investeringen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Businessplan als vereiste voor investering</li> <li>• Toegang tot kapitaal is essentieel</li> <li>• Toegang tot kapitaal alleen mogelijk als de verschaffer geld kan verdienen</li> <li>• ‘Move from financing real estate to financing the operation</li> <li>• Meerjareninvesteringsbeleid</li> <li>• Totale investeringsom: 30-70% 30%REAS-70% ICT en apparatuur</li> </ul>
<b>Bedrijfsvoering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedrijfsvoering vooral gericht op exploitatie, huisvesting geen integraal onderdeel</li> <li>• Huisvesting ondergebracht in LTHP maar vaak niet doorgerekend op kosten en baten</li> <li>• Huisvesting als onderdeel van het facilitair bedrijf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziekenhuis wordt gerund als bedrijf</li> <li>• Huisvesting is gerelateerd aan logistiek en capaciteitsbenutting (Tele-portal-concept voor diagnostiek en indeling naar zorgwaarte)</li> <li>• Eigen MD programma</li> <li>• Managementcapaciteit begint schaars te worden door overname van universiteitsklinieken</li> </ul>
<b>Integrale prijzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huisvesting maakt nog geen deel uit van de kostprijs</li> <li>• Geleidelijke invoering van prestatiebekostiging (DBC's)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huisvesting integraal onderdeel van de kostprijs</li> <li>• Geleidelijke invoering van prestatiebekostiging (DRG's)</li> </ul>

Bron: Adviesgroep Gezondheidszorg, PricewaterhouseCoopers Nederland

## Conclusie

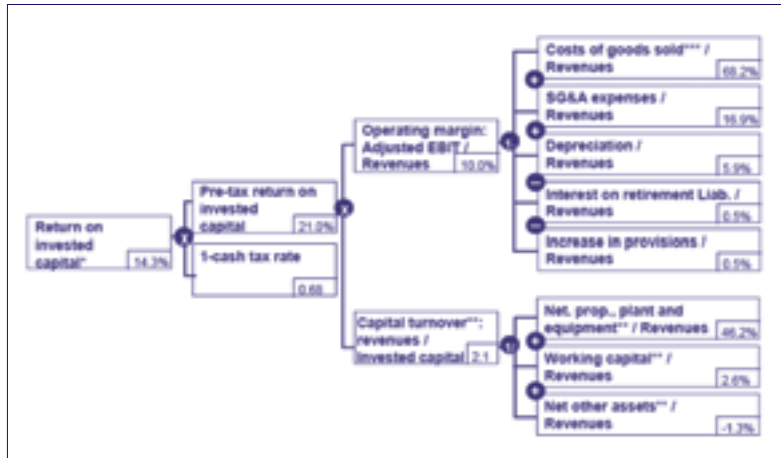
2.56 Alles overziend, is de conclusie die wij uit deze case study trekken, dat de bedrijfsvoering van het Duitse Rhön-Klinikum AG bezien vanuit het vraagstuk van kapitaallastenbeheersing voor de Nederlandse situatie een aantal belangrijke aanknopingspunten kan bieden:

- a. huisvesting, logistiek en benutting van capaciteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden om kwalitatief goede patiëntenzorg te bieden tegen een concurrerende prijs;

- b. het optimaliseren van huisvesting en het verlagen van de kosten kan alleen vanuit een integraal perspectief op bedrijfsvoering;
- c. investeringsbeslissingen worden genomen op basis van businessplannen;
- d. toegang tot de vermogensmarkt is essentieel om snel te kunnen (ver)bouwen en zo in te kunnen spelen op de kansen die de markt biedt;
- e. besluiten nemen op rationele gronden en een integrale benadering van de bedrijfsvoering behoren tot de basiscompetenties van managers.

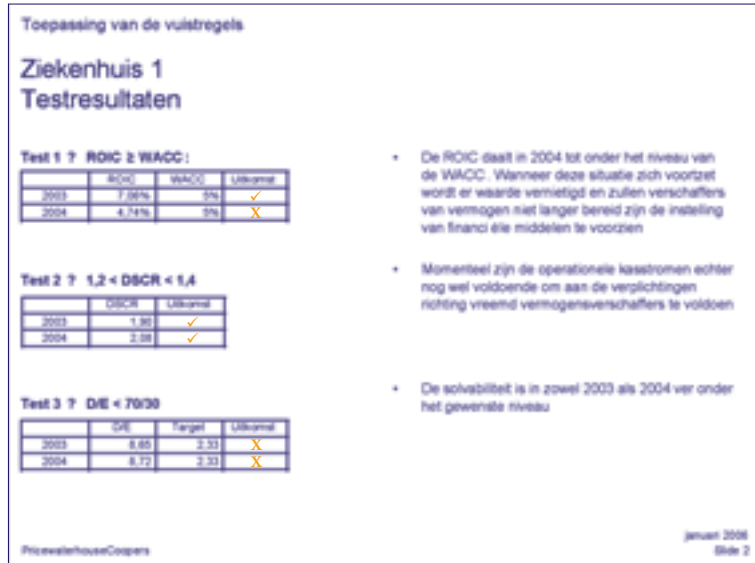
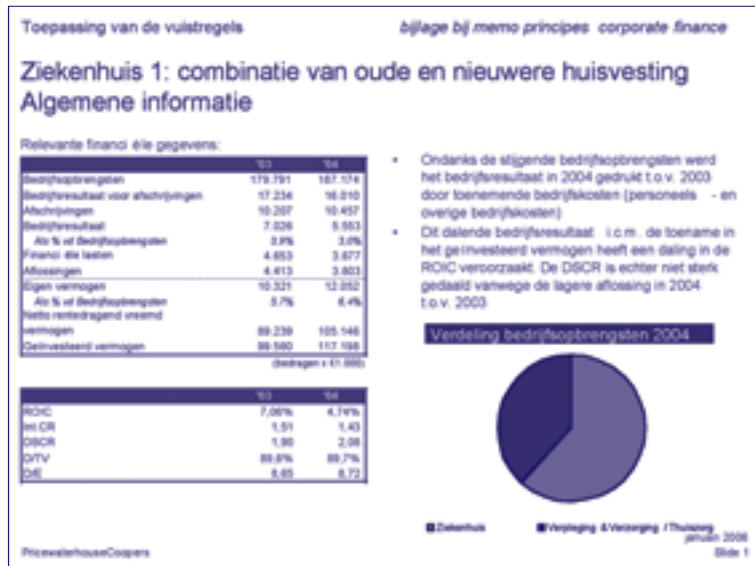
## A ROIC tree

Het onderstaande voorbeeld is niet ontleend aan een gezondheidszorginstelling





## B Resultaten test vuistregels



Toepassing van de vuistregels

Ziekenhuis 2: oude huisvesting en nieuwbouwplannen  
Algemene informatie

Relevante financiële gegevens:

	'03	'04
Bedrijfsopbrengsten	302.511	304.294
Bedrijfsresultaat voor afschrijvingen	27.822	29.830
Afschrijvingen	13.997	16.475
Bedrijfsresultaat	13.825	13.355
Als % van Bedrijfsopbrengsten	4,5%	4,3%
Financiële lasten	8.674	7.401
Aflossingen	14.717	11.416
Eigen vermogen	7.265	14.420
Als % van Bedrijfsopbrengsten	2,4%	4,7%
Netto-ontdragend vreemd vermogen	95.757	111.348
Geïnvesteed vermogen	123.013	125.288

(bedragen in € 000)

- Ondanks het nagenoeg gelijk gebleven bedrijfsresultaat in 2004 t.o.v. 2003, is de ROIC afgenomen door de stijging in het geïnvesteed vermogen. De DSCR is echter toegenomen door de teruglopende aflossingen
- De solvabiliteit is verbeterd door de sterke groei van het eigen vermogen t.o.v. het vreemd vermogen

Verdeling bedrijfsopbrengsten 2004



■ Ziekenhuizen ■ Verpleeg- en Revalidatiecentrum ■ Verzorgingshuis  
januari 2006  
Slide 3

Berekeningen:

	'03	'04
ROIC	13,23%	10,62%
WACC	1,57	1,79
DSCR	1,18	1,58
DIV	88,0%	88,9%
DE	13,20	7,72

PricewaterhouseCoopers

Toepassing van de vuistregels

Ziekenhuis 2  
Testresultaten

Test 1 ? ROIC ≥ WACC:

	ROIC	WACC	Uitsluitend
2003	13,23%	0%	✓
2004	10,62%	0%	✓

- De ROIC ligt ondanks een verslechtering in 2004 in beide geteste jaren ver boven de WACC

Test 2 ? 1,2 < DSCR < 1,4

	DSCR	Uitsluitend
2003	1,18	X
2004	1,58	✓

- De DSCR heeft zich van 2003 op 2004 van een negatief testresultaat naar een positief resultaat ontwikkeld

Test 3 ? DE < 70/30

	DE	Target	Uitsluitend
2003	13,20	2,33	X
2004	7,72	2,33	X

- Ook de solvabiliteit is in 2004 sterk verbeterd ten opzichte van 2003

PricewaterhouseCoopers

januari 2006  
Slide 4

Toepassing van de vuistregels

Ziekenhuis 3: grootschalige nieuwbouw in volle gang  
Algemene informatie

Relevante financiële gegevens

	'03	'04
Bedrijfsopbrengsten	254.496	279.943
Bedrijfsresultaat voor afschrijvingen	30.845	37.576
Afschrijvingen	15.960	18.604
Bedrijfsresultaat	14.885	18.972
Als % v/d Bedrijfsopbrengsten	5,8%	6,8%
Financiële lasten	12.175	13.219
Aflossingen	11.270	11.390
Eigen vermogen	14.765	20.775
Als % v/d Bedrijfsopbrengsten	5,8%	7,4%
Bedrijfsverdragend vreemd vermogen	306.548	343.697
Geïnvesteerd vermogen	321.313	364.472

(bedragen x 1.000)

- Ondanks de sterk toenemende afschrijvings- en overige bedrijfskosten, is het bedrijfsresultaat gestegen door de toegenomen bedrijfsopbrengsten. De groei van de ROIC is echter beperkt door de toename in het geïnvesteerd vermogen.

Verdeling bedrijfsopbrengsten 2004



■ Ziekenhuis ■ Verpleeghuizen ■ Verzorgingshuizen  
januari 2006  
Slide 5

PricewaterhouseCoopers

Toepassing van de vuistregels

Ziekenhuis 3  
Testresultaten

Test 1 ? ROIC ≥ WACC:

	ROIC	WACC	Uitslag
2003	4,63%	5%	X
2004	5,21%	5%	✓

- De ROIC is ondanks een positief testresultaat in 2004 van een verontrustend laag niveau in relatie tot de WACC. Het geïnvesteerde vermogen is relatief hoog in verhouding tot de bedrijfsopbrengsten.

Test 2 ? 1,2 < DSCR < 1,4

	DSCR	Uitslag
2003	1,33	✓
2004	1,55	✓

- De verschaffers van vreemd vermogen kunnen op dit moment echter nog ruimschoots worden voorzien van de door hen geëiste aflossingen en rendementen.

Test 3 ? D/E < 70/30

	D/E	Target	Uitslag
2003	20,78	2,33	X
2004	18,54	2,33	X

- De solvabiliteit is ondanks de verbetering van 2003 op 2004 ver verwijderd van het gewenste niveau.

PricewaterhouseCoopers

januari 2006  
Slide 6

Toepassing van de vuistregels

**GGZ 1: beperkte terreinomvang, overwegend stedelijk**  
**Algemene informatie**

Relevante financiële gegevens

	'03	'04
Bedrijfsopbrengsten	56.266	61.726
Bedrijfsresultaat voor afschrijvingen	6.804	4.388
Afschrijvingen	2.645	2.604
Bedrijfsresultaat	4.210	1.794
As % of Bedrijfsopbrengsten	7,5%	2,9%
Financiële lasten	1.777	1.415
Aflossingen	3.275	2.750
Eigen vermogen	3.437	3.818
As % of Bedrijfsopbrengsten	6,1%	6,2%
Bedrijfsvermogen vreedzaam	32.780	31.742
Geïnvesteerd vermogen	36.217	35.582

Bedragen in € 1.000

- Ondanks de stijgende bedrijfsopbrengsten is de ROIC in 2004 meer dan gehalveerd ten opzichte van 2003. Dit wordt veroorzaakt door stijgende bedrijfskosten (grotendeels personeel)
- De dalende D/E ratio wordt veroorzaakt door de lichte stijging van het eigen vermogen terwijl het vreemd vermogen met €1m is afgenomen

	'03	'04
ROIC	11,62%	5,02%
Int GR	2,37	1,27
DSCR	1,36	1,06
DTV	98,5%	89,3%
D/E	8,54	8,31

PricewaterhouseCoopers

januari 2006  
 Slide 7

Toepassing van de vuistregels

**GGZ 1**  
**Testresultaten**

Test 1 ? **ROIC ≥ WACC:**

	ROIC	WACC	Uitslag
2003	11,62%	9%	✓
2004	5,02%	9%	✗

- Waar de ROIC in 2003 nog uitmuntend te noemen is, is hij in 2004 gedaald tot een niveau marginaal boven de WACC. Een verdere verslechtering van het operationeel resultaat of een uitbreiding van het geïnvesteerd vermogen leidt tot een negatieve testuitslag

Test 2 ? **1,2 < DSCR < 1,4**

	DSCR	Uitslag
2003	1,36	✓
2004	1,06	✗

- De DSCR zakt in 2004 dan ook tot onder het als veilig beschouwde niveau van 1,2. De aflossings- en renteverplichtingen kunnen echter nog net worden gefinancierd uit de operationele kasstromen

Test 3 ? **D/E < 80/20**

	D/E	Taakstelling	Uitslag
2003	8,54	8	✗
2004	8,31	8	✗

- Ondanks de lichte verbetering ligt de solvabiliteit in 2004 ver onder het gewenste niveau

PricewaterhouseCoopers

januari 2006  
 Slide 8

Toepassing van de vulstregels

## GGZ 2: veel eigen terrein

### Algemene informatie

Relevante financiële gegevens:

	'03	'04
Bedrijfsopbrengsten	90.196	102.740
Bedrijfsresultaat voor afschrijvingen	7.561	6.989
Afschrijvingen	3.319	3.445
Bedrijfsresultaat	4.243	3.543
Als % of bedrijfsopbrengsten	4,7%	3,4%
Financiële lasten	3.873	1.599
Aflossingen	1.509	1.509
Eigen vermogen	9.667	10.313
Als % of bedrijfsopbrengsten	8,6%	10,0%
Netto rentebeknend vreemd vermogen	48.795	58.110
Geïnvesteerd vermogen	57.481	69.020

(bedragen x €1.000)

Berekeningen:

	'03	'04
ROIC	7,36%	5,13%
MI CR	1,58	2,23
DSCR	1,81	2,25
DIVV	84,9%	84,2%
DE	5,62	5,32

- De stijging van de bedrijfsopbrengsten van €12,5m is tenietgedaan door de toename in de operationele kosten van €13,3m
- Door de daling van het bedrijfsresultaat en de significante stijging van het geïnvesteerd vermogen is de ROIC sterk gedaald van '03 naar '04

PricewaterhouseCoopers

januari 2006  
Slide 9

Toepassing van de vulstregels

## GGZ 2

### Testresultaten

Test 1 ?  $ROIC \geq WACC$ :

	ROIC	WACC	Uitsluitend
2003	7,36%	5%	✓
2004	5,13%	5%	✓

Test 2 ?  $1,2 < DSCR < 1,4$

	DSCR	Uitsluitend
2003	1,81	✓
2004	2,25	✓

Test 3 ?  $DE < 80/20$

	DE	Taegel	Uitsluitend
2003	5,62	4	✗
2004	5,32	4	✗

- De ROIC daalt sterk van 2003 op 2004 waardoor het niveau van de WACC dicht genaderd is
- Ondanks de verslechtering in de operationele resultaten is de DSCR toegenomen tot een nog gunstiger niveau dan in 2003
- Ondanks de verbetering ten opzichte van 2003 is de solvabiliteit in 2004 nog niet op het gewenste niveau. De solvabiliteit is echter beduidend hoger dan de andere geteste instellingen

PricewaterhouseCoopers

januari 2006  
Slide 10

Toepassing van de vulstregels

V&V 1  
Algemene informatie

Relevante financiële gegevens:

	'03	'04
Bedrijfsopbrengsten	2.917	3.280
Bedrijfsresultaat voor afschrijvingen	315	420
Afschrijvingen	306	388
Bedrijfsresultaat	110	230
Als % v/d bedrijfsopbrengsten	3,8%	7,3%
Financiële lasten	111	100
Aflossingen	227	180
Eigen vermogen	217	347
Als % v/d bedrijfsopbrengsten	7,4%	10,6%
Netto rendite op vreemd vermogen	1.665	2.245
Geïnvesteed vermogen	1.882	2.582

(bedragen in €1.000)

	'03	'04
ROIC	5,83%	6,89%
WACC	0,99	2,23
DSCR	0,83	1,58
DIV	88,9%	88,6%
D/E	7,67	6,47

- De toename van de ROIC van 2003 op 2004 wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de stijgende bedrijfsopbrengsten, slechts gedeeltelijk beperkt door toegenomen personeelskosten en geïnvesteerd vermogen
- Deze stijging van het operationeel resultaat vormt samen met de afgenomen aflossingen de drijvende kracht achter de sterk verbeterde DSCR

PricewaterhouseCoopers

januari 2006  
Slide 11

Toepassing van de vulstregels

V&V 1  
Testresultaten

Test 1 ?  $ROIC \geq WACC$  :

	ROIC	WACC	Uitsluit
2003	5,83%	0%	✓
2004	6,89%	0%	✓

Test 2 ?  $1,2 < DSCR < 1,4$

	DSCR	Uitsluit
2003	0,83	X
2004	1,58	✓

Test 3 ?  $D/E < 80/20$

	D/E	Target	Uitsluit
2003	7,67	4	X
2004	6,47	4	X

- De ROIC ligt met name in 2004 ruim boven de WACC. Het operationele resultaat verschaft ruim voldoende rendement voor de verschaffers van vermogen
- De operationele kasstroom is in 2004 dan ook ruim voldoende om de verplichte interestbetalingen en aflossingen aan verschaffers van vreemd vermogen te doen
- De solvabiliteit verbetert in 2004 ten opzichte van 2003, het gewenste niveau van 20% wordt echter lang niet gehaald

PricewaterhouseCoopers

januari 2006  
Slide 12

Toepassing van de vulstregels

V&V 2  
Algemene informatie

Relevante financiële gegevens:

	2003	2004
Bedrijfsopbrengsten	10.339	11.915
Bedrijfsresultaat voor afschrijvingen	1.905	2.332
Afschrijvingen	969	969
Bedrijfsresultaat	936	1.363
Als % of bedrijfsopbrengsten	8,9%	11,2%
Financiële lasten	721	448
Aflossingen	587	482
Eigen vermogen	460	1.353
Als % of bedrijfsopbrengsten	4,4%	11,4%
Nets rentetragend vreemd vermogen	11.824	12.842
Gedwongen vermogen	12.384	13.814

(bedragen x €1.000)

Berekeningen:

	2003	2004
ROIC	7,56%	8,94%
M/CR	1,30	2,89
DSCR	1,48	2,49
DTV	86,3%	88,9%
D/E	25,83	8,92

PricewaterhouseCoopers

januari 2006  
Slide 13

- De verbetering van de bedrijfsopbrengsten heeft getruwd voor een fors verbeterd bedrijfsresultaat, ondanks de stijging van de bedrijfskosten (met name personeel).
- Als gevolg hiervan is de ROIC gestegen. De stijging in de DSCR wordt daarnaast veroorzaakt door de daling in de waargenomen aflossingen en de daling van de financiële lasten (door een herfinanciering).
- De solvabiliteit is sterk verbeterd als gevolg van een sterke toename van het eigen vermogen.

Toepassing van de vulstregels

V&V 2  
Testresultaten

Test 1 ?  $ROIC \geq WACC$ :

	ROIC	WACC	Lijkt wel
2003	7,56%	5%	✓
2004	8,94%	5%	✓

Test 2 ?  $1,2 < DSCR < 1,4$

	DSCR	Lijkt wel
2003	1,48	✓
2004	2,49	✓

Test 3 ?  $D/E < 80/20$

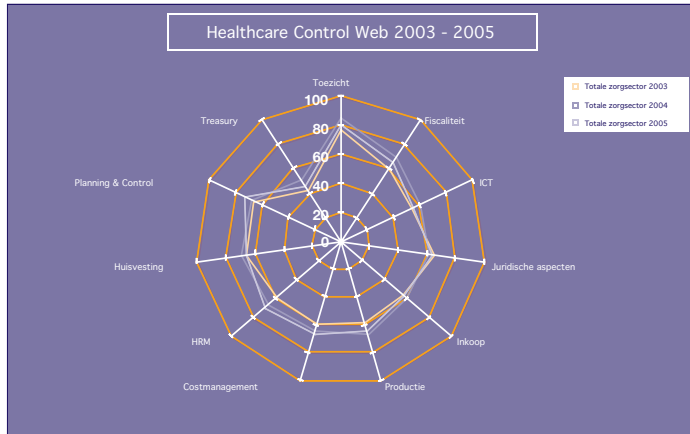
	D/E	Target	Lijkt wel
2003	25,83	4	X
2004	8,92	4	X

PricewaterhouseCoopers

januari 2006  
Slide 14

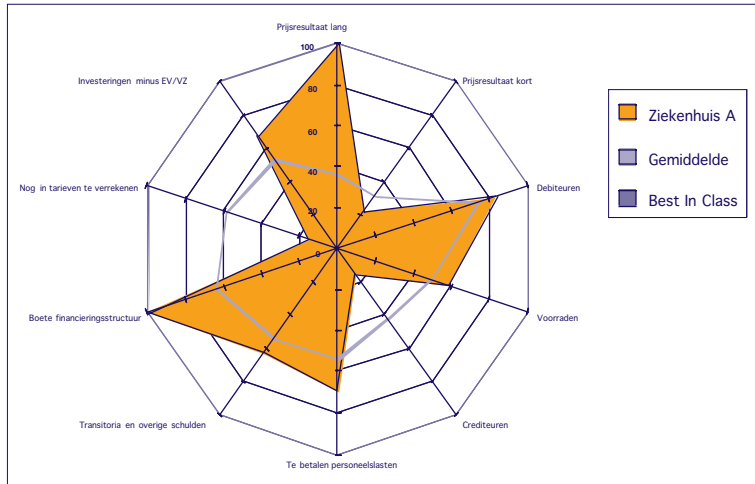
- De ROIC ligt in beide jaren ver boven de WACC. De operationele resultaten zijn zodoende ruimschoots voldoende om waarde creëren.
- Ook de DSCR is van een niveau dat alle ruimte biedt om vreemd vermogensverschaffers te kunnen voorzien van de door hen geëiste rendementen en aflossingen.
- Ondanks de zeer goede resultaten en de sterke verbetering ten opzichte van 2003 is de solvabiliteit in 2004 nog steeds ver onder het gewenste niveau.

## C Resultaten Control Web 2003 - 2005

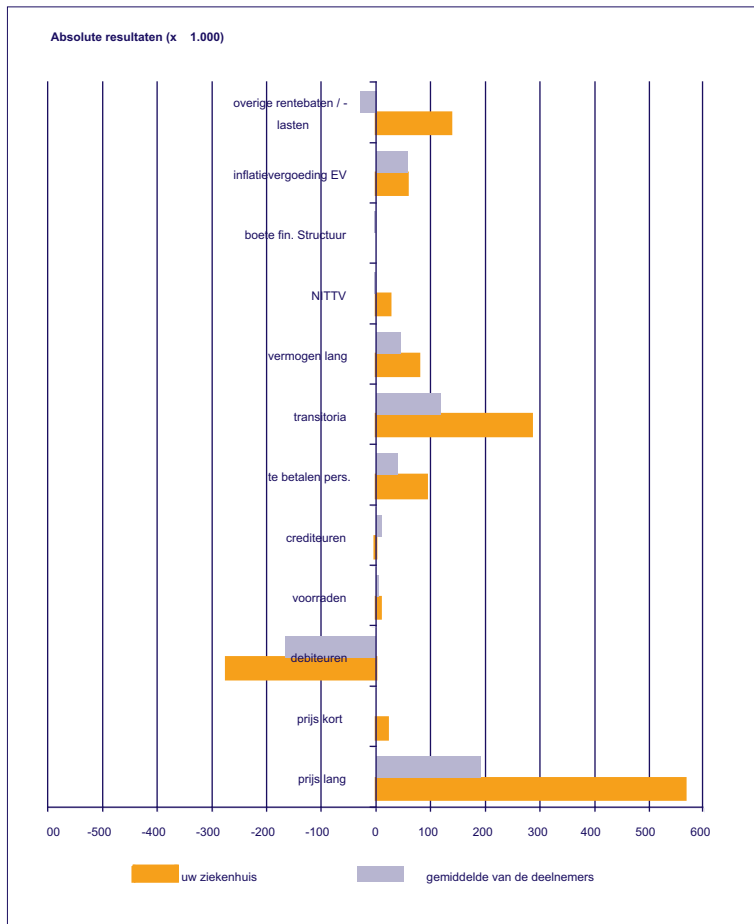
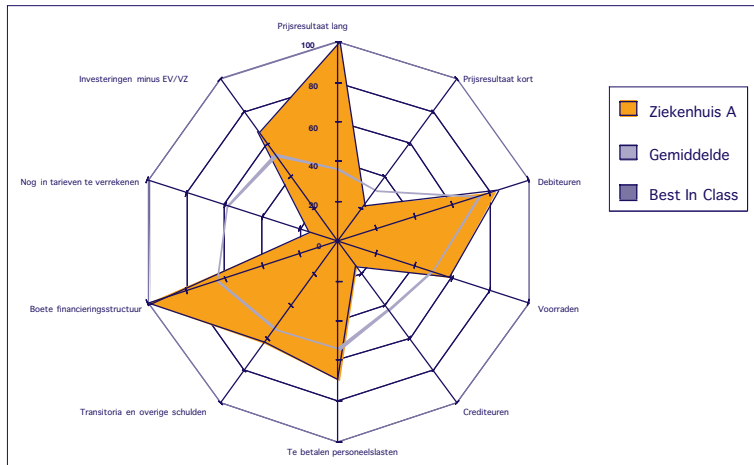




## D Rentecontrolweb



## E Rentevergelijking algemene ziekenhuizen

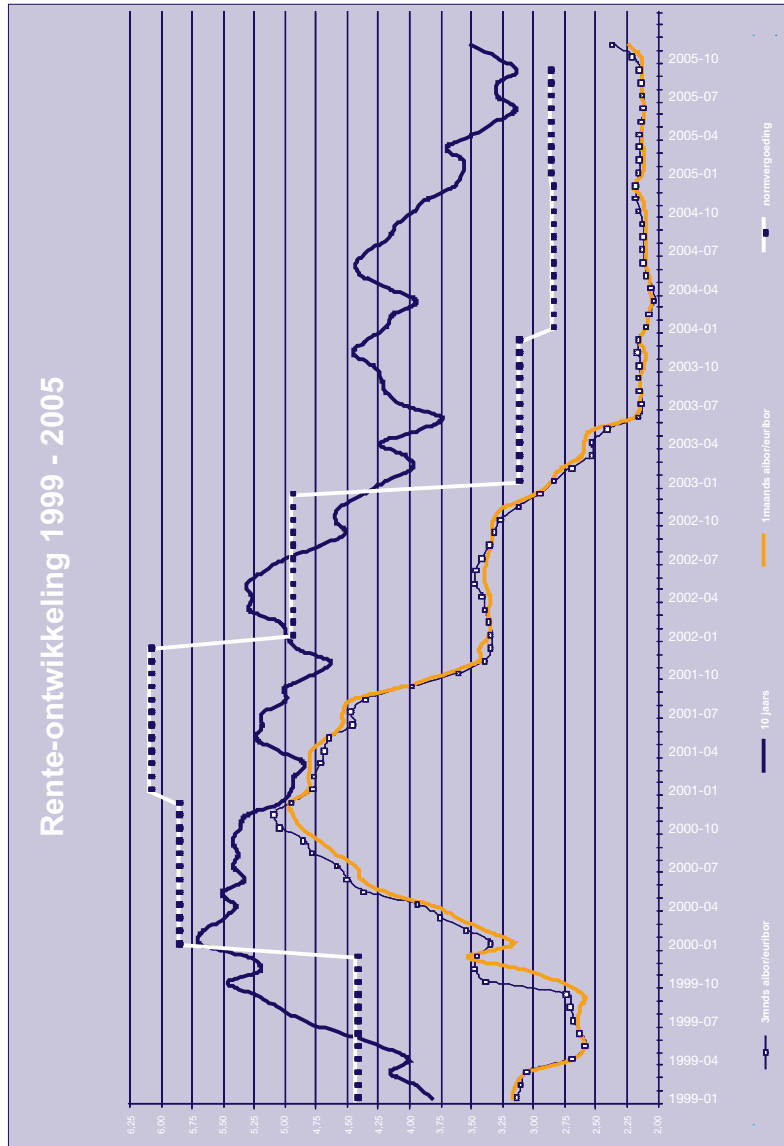


	uw ziekenhuis	gemiddelde score	hoogste / beste score	laagste / minste score
balanstotaal	140.000	84,789	220.000	30.000
WTG-budget	150.000	84,474	180.000	30.000
rentekosten	4.000	2,842	6.500	700
renteresultaat	988	261	988	-166
renteresultaat % rentekosten	24,71%	10,71%	27,51%	-6,93%
solvabiliteits % (WIZ)	7,95%	8,23%	15,30%	0,90%
<b>samenvatting renteresultaat absoluut</b>				
prijsresultaat leningen lang	566	192	685	0
prijsresultaat kort krediet	21	0	71	-100
hoeveelheidsresultaat	208	46	312	-325
onevenwichtig balansbeheer	0	-2	0	-22
inflatievergoeding EV	58	57	234	0
overige rentebaten	135	-31	166	-877
<b>totaal renteresultaat</b>	<b>988</b>	<b>261</b>	<b>988</b>	<b>-166</b>
<b>samenvatting renteresultaat % WTG-budget</b>				
prijsresultaat leningen lang	0,38%	0,23%	0,47%	0,00%
prijsresultaat kort krediet	0,01%	-0,01%	0,06%	-0,08%
hoeveelheidsresultaat	0,14%	0,03%	0,39%	-0,65%
onevenwichtig balansbeheer	0,00%	0,00%	0,00%	-0,03%
inflatievergoeding EV	0,04%	0,07%	0,16%	0,00%
overige rentebaten	0,09%	-0,01%	0,41%	-0,52%
<b>totaal renteresultaat</b>	<b>0,66%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,73%</b>	<b>-0,33%</b>
<b>prijsresultaat leningen lang</b>				
gefinancierd volume	72.596	49.059	147.362	11.002
werkelijk rente lang	4,77%	5,17%	7,34%	4,06%
normvergoeding	5,55%	5,63%	7,61%	4,06%
prijsverschil	0,78%	0,46%	1,06%	0,00%
<b>prijsresultaat leningen lang</b>	<b>566</b>	<b>192</b>	<b>685</b>	<b>0</b>
<b>prijsresultaat kort krediet</b>				
werkelijke rente kort	2,61%	3,04%	2,57%	4,67%
normvergoeding	2,83%	2,83%	2,83%	2,83%
prijsverschil	0,22%	-0,21%	0,26%	-1,84%
prijsverschil vermogen kort	6	3	45	-26
prijsverschil NITTV	0	2	42	-23
prijsverschil werkkapitaal	15	-6	41	-170
<b>tot. prijsverschil kort krediet</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>71</b>	<b>-100</b>
<b>hoeveelheidsresultaat absoluut</b>				
vermogen lang	78	45	178	-174
NITTV	25	-2	56	-76
<b>werkkapitaal</b>				
debiteuren	-274	-166	5	-526
voorraden	8	6	26	-13
crediteuren	-4	9	67	-64
salarissen ect. te betalen	90	38	168	-47
overige / transitoria	285	117	419	-83
<b>totaal werkkapitaal</b>	<b>105</b>	<b>3</b>	<b>211</b>	<b>-230</b>
<b>totaal hoeveelheidsresultaat</b>	<b>208</b>	<b>46</b>	<b>312</b>	<b>-325</b>
<b>hoeveelheidsresultaat als % WTG-budget</b>				
vermogen lang	0,05%	0,05%	0,27%	-0,35%
NITTV	0,02%	-0,01%	0,07%	-0,13%
<b>werkkapitaal</b>				
debiteuren	-0,18%	-0,19%	0,01%	-0,44%
voorraden	0,01%	0,01%	0,03%	-0,03%
crediteuren	0,00%	0,02%	0,13%	-0,04%
salarissen ect. te betalen	0,06%	0,04%	0,14%	-0,06%
overige / transitoria	0,19%	0,12%	0,25%	-0,17%
<b>totaal werkkapitaal</b>	<b>0,07%</b>	<b>-0,01%</b>	<b>0,26%</b>	<b>-0,37%</b>
<b>totaal hoeveelheidsresultaat</b>	<b>0,14%</b>	<b>0,03%</b>	<b>0,39%</b>	<b>-0,65%</b>
debiteurentermin in dagen	83	81	56	118

indien geen percentage, dan x 1.000

N.B.: de getallen in de laatste drie kolommen moeten per regel worden beschouwd en zijn niet verticaal optelbaar

## F Rente-ontwikkeling



# B

## **Huisvestingsautonomie in het beroepsonderwijs**

*F. van Wijk*

## **Verzelfstandiging van woningcorporaties**

*J. van der Schaar*

## **Zorgvastgoed op zichzelf**

*R. de Wildt*

## **Lessen uit de intersectorale vergelijking**

*F. van Wijk*

*J. van der Schaar*

*R. de Wildt*

**RIGO Research en Advies BV**





# Huisvestingsautonomie in het beroepsonderwijs

Frank van Wijk





## Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>67</b>
<b>1</b>	<b>De omkering kapitaalsdienst financiering (OKF) in het beroepsonderwijs</b>	<b>68</b>
1.1	Inleiding	68
1.2	Onderdeel van een groter geheel	68
1.3	Oude kwalen	68
<b>2</b>	<b>Overdracht en verevening</b>	<b>70</b>
2.1	Inleiding	70
2.2	Overdracht om niet krijgt de voorkeur	70
2.3	Verevening	70
2.4	Rafelrand	71
<b>3</b>	<b>Het beroepsonderwijs baas in eigen huis</b>	<b>72</b>
3.1	Inleiding	72
3.2	Minder positief	72
3.3	Ook wantrouwen	73
3.4	De wittebroodsperiode	73
<b>4</b>	<b>Externe kansen en interne organisatie</b>	<b>74</b>
4.1	Inleiding	74
4.2	Versterking expertise	74
4.3	Centralisatie	74
4.4	Doorberekenen	75
4.5	Binnen de kernwaarden blijven	75
4.6	Intensiever gebruik heeft ook nadelen	75
4.7	Autonomen	76
4.8	Wat er verder speelt...	76
4.9	Strategisch gespecialiseerd	76
4.10	Verblind door de wittebroodsperiode	77
<b>5</b>	<b>Risico's van zelfstandigheid</b>	<b>78</b>
5.1	Inleiding	78
5.2	Onderwijsconcepten	78
5.3	Flexibiliteit	79
5.4	Eigen vermogen 1	79
5.5	Eigen vermogen 2	80
5.6	Eigen vermogen 3	80
<b>6</b>	<b>Beveiliging</b>	<b>81</b>
6.1	Inleiding	81
6.2	Vrijwillig met een heldere taak	81
6.3	Vangnet	82

<b>7</b>	<b>Terug naar de toekomst</b>	<b>83</b>
7.1	Inleiding	83
7.2	Verschuivingen	83
7.3	De basis blijft afhankelijkheid	83
	<b>Noten</b>	<b>85</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>87</b>
1	Literatuur	87
2	Geïnterviewden	88
3	Lijst van afkortingen	89

## Voorwoord

Wat hier volgt is geen volledig historisch overzicht van de verzelfstandiging en de OKF-operaties (omkering kapitaalsdienst financiering) in het beroepsonderwijs.<sup>1</sup> Het gaat ons om de 'lessen van de OKF'. Wat kunnen we, terugkijkend, leren van de OKF in het beroepsonderwijs,<sup>2</sup> met het oog op soortgelijke operaties in andere sectoren? We richten ons daarbij op de hoofdlijnen en schromen niet om scherpe accenten aan te brengen. Soms is onze interpretatie speculatief vanwege het beperkte karakter van dit onderzoek. Dat leek ons aanvaardbaar omdat het gaat om een bijdrage aan de discussie over het vastgoed in de gezondheidssector.

# **1 De omkering kapitaalsdienst financiering (OKF) in het beroepsonderwijs**

## **1.1 Inleiding**

In de jaren negentig is successievelijk voor het HBO (1994) en het BVE (1997) een OKF-operatie uitgevoerd (daartussenin bij de universiteiten, in 1995). Daarbij werd het 'economisch claimrecht' overgedragen aan de onderwijsinstellingen.<sup>3</sup> Juridisch was het vastgoed al eigendom van de instellingen. Die mochten er echter niets aan veranderen of mee doen zonder toestemming van het departement. Na de overdracht mochten de instellingen zelf over hun huisvesting beslissen. Ze moesten het dan wel zelf financieren.

## **1.2 Onderdeel van een groter geheel**

De omkering kapitaalsdienst financiering (OKF) was geen louter financieel-technische kwestie. Het ging om een grotere eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen ten aanzien van hun huisvesting. Men had de operatie misschien beter 'autonomie huisvesting onderwijsinstellingen' (AHO?) of iets dergelijks kunnen noemen. Zeggenschap, eigen verantwoordelijkheid, daar draaide het om. De OKF maakte deel uit van een omvangrijke herziening van de aansturing van het beroeps-onderwijs waarmee al in de jaren tachtig een begin was gemaakt. Het was niet eens het belangrijkste onderdeel. Veranderingen in de bekostiging en de concentratie (fusies) waren van groter belang. Voor een OKF-operatie is de samenhang met de andere onderdelen van de verzelfstandiging essentieel. De concentratie, die grotendeels door het departement was afgedwongen, beperkte de risico's van de OKF. De huisvestingsvergoeding bepaalt de dekking voor vastgoedinvesteringen in de bekostiging.

## **1.3 Oude kwalen**

Het oude, bureaucratische stelsel had curieuze effecten. Zo leidde het oude stelsel tot ruilhandel tussen onderwijsinstellingen. Je mocht niets met je onroerend goed maar het kon het departement weinig schelen welke instelling welk vastgoed bezat en gebruikte, zolang het maar binnen het onderwijs bleef en ongewijzigd in de boeken van het departement kon blijven staan. Het stelsel belemmerde verder investeringen die niet per se nodig waren maar door lagere exploitatiekosten gemakkelijk konden worden terugverdiend, zoals dubbel glas - exploitatiekosten wer-

den door een andere afdeling van OCW vergoed en de afdeling die de investeringen deed had daar geen boodschap aan. Instellingen hadden geen belang bij het schrappen van onnodige zaken en overvroegen. Het departement anticipeerde op dat overvragen. De instellingen probeerden zoveel mogelijk inventaris onder 'gebouw' te brengen. Bij het departement, bevreesd als het was voor precedentwerking, brandde bij voorbaat het rode licht als het ging om zaken als bekabeling. De planning was een tombola voor de instellingen. Eerst moest je op het 'intentionele' investeringsschema komen, daarna op het echte. Als er tijdens die planning veranderingen in een plan nodig bleken, liep je het risico dat je overnieuw kon beginnen. En 'op is op is bouwstop' was de regel bij het departement, dat een gebouw à fonds perdu uit zijn jaarlijkse investeringsbudget betaalde. Goede contacten met de afdeling H2O (Huisvesting Hoger Onderwijs) waren van essentieel belang. Alleen al het wegvallen van die nadelen, onzekerheden en vervormingen was een grote verbetering.

## **2 Overdracht en verevening**

### **2.1 Inleiding**

Aan het hoger beroepsonderwijs, waar de HBO-Raad in 1989 het initiatief had genomen om de financiering van de huisvesting anders te regelen, werd het economisch claimrecht van het vastgoed per 1-1-1994 door het departement 'tegen waarde' overgedragen. Die waarde werd aan de hand van globale rekenregels bepaald op in totaal *f* 1,5 miljard. Van de 'deelnamesommen' werd *f* 300 miljoen bestemd voor 'wisselgeld' voor verevening en overbrugging. De instellingen financierden de deelnamesommen met bankkrediet. Het departement verhoogde tegelijkertijd de huisvestingsvergoeding in de lump sum bekostiging met een bedrag van *f* 108 miljoen.<sup>4</sup> Dat bedrag was voldoende dekking voor de financieringslasten van de (netto) deelnamesommen van *f* 1,2 miljard gedurende een periode van 30 jaar.

### **2.2 Overdracht om niet krijgt de voorkeur**

Het BVE (en de universiteiten) hoefde geen deelnamesommen te betalen. Het economisch claimrecht werd om niet overgedragen. Men was tot de conclusie gekomen, dat overdracht tegen waarde een onnodig kostbare operatie was. De HBO-instellingen moesten netto *f* 1,2 miljard bij de bank lenen, terwijl OCW op zijn beurt de lasten droeg van die financiering. Duidelijk was dat de overheid goedkoper uit was geweest met een staatslening van *f* 1,2 miljard. De Algemene Rekenkamer wees er later op dat rond 1-1-1994 een staatslening tegen minder dan 6,5% mogelijk was geweest, terwijl de verhoging van de huisvestingsvergoeding was gebaseerd op een rente van 9%. Dat had *f* 30 miljoen per jaar geschied. De instellingen bleken trouwens in de praktijk hun deelnamesommen tegen ongeveer 7% te hebben gefinancierd. Het besluit tot overdracht om niet bij de universiteiten en het BVE was tegen deze achtergrond alleszins begrijpelijk, ook al ziet een overdracht tegen waarde er op de rijksbegroting beter uit.<sup>5</sup>

### **2.3 Verevening**

Ook bij het BVE moest bij de overdracht om niet nog wel worden gezorgd voor een startpositie die voor alle instellingen vergelijkbaar was.<sup>6</sup> Daartoe was een verevening nodig op basis van de waarde van het vastgoed van alle instellingen afzonderlijk. Maar schoolgebouwen zijn weinig courant, ook al omdat ze vaak gebouwd zijn op de bestemming onderwijs. Het BVE heeft op pragmatische wijze de waarde bepaald met

behulp van een aantal eenvoudige rekenregels. Het feit dat de meeste instellingen veel en verspreid bezit hadden (het ROC Amsterdam had bijvoorbeeld 150 gebouwen) hielp ook. In veel gevallen kwamen de instellingen aardig op het gemiddelde van de hele sector uit. De overdracht om niet had verder geen directe voordelen. Tegenover de last van een deelnamesom stond immers het voordeel van een hogere huisvestingsvergoeding.<sup>7</sup> Maar een overdracht om niet betekent wel een veel betere solvabiliteit (eigen vermogen als percentage van het totale vermogen) voor de instelling dan wanneer de leningen voor de deelnamesom op de balans verschijnen. En een betere solvabiliteit betekent gemakkelijker lenen. Meer in het algemeen kan men stellen dat overdracht om niet de zelfstandigheid meer bevordert dan overdracht tegen waarde gekoppeld aan verhoging van de huisvestingsvergoeding.

## **2.4 Rafelrand**

Een OKF-operatie betekent ook: schoon schip maken. Merkwaaardige eigendomssituaties komen aan het licht. Lijken in de kast komen aan de orde (asbestsanering). Sommige situaties leiden tot meningsverschillen. Bij het BVE was dat het geval met de afkoopsommen voor leningen waarmee een deel van de gebouwen door OCW was gefinancierd (in plaats van de gebruikelijke à fond perdu financiering). De instellingen moesten het restant van die leningen, ongeveer f 0,5 miljard, overnemen waarvoor ze tegelijk een afkoopsom ontvingen. Daarbij ging het deels om geïndexeerde leningen, hetgeen tot problemen leidde bij de afkoop. Men accepteerde dat de rekenregels soms tamelijk grof waren. Zo werd de waarde van terreinen niet gebaseerd op de werkelijke omvang maar bepaald op basis van de vloeroppervlakte van de gebouwen in eigendom en een vast bedrag per vierkante meter. Instellingen met relatief veel of dure grond sprongen er goed uit bij de verevening in het BVE.

## **3 Het beroepsonderwijs baas in eigen huis**

### **3.1 Inleiding**

Uit een evaluatie in 1997 van de OKF voor het HBO kwam het ‘eigen meesterschap’ van de instellingen als belangrijkste winstpunt naar voren. Huisvesting werd onderdeel van het strategisch beleid van de hogescholen terwijl het vóór de OKF “geen issue in de bedrijfsvoering van een hogeschool” was (Boele, p. 29). Van een Trabant werd een gebouw de etalage voor een school. Er ontstond concurrentie in “expressieve huisvesting” (Boele, p. 6). In plaats van onaantrekkelijke gebouwen op een industrieterrein zocht het HBO naar gebouwen met uitstraling, liefst op aantrekkelijke locaties in de stad. Men kan vlotter zaken doen met de gemeente.<sup>8</sup> Tegelijkertijd verbeterde de doelmatigheid. De scholen konden bouwen op het moment dat zij dat nodig achtten en waren niet langer afhankelijk van de tombola van de overheidsplanning. Het onderscheid tussen inventaris en gebouw was niet langer een waterscheiding. De bezettingsgraad werd fors verhoogd, ook in de bestaande gebouwen (andere roostering, verlenging van openingstijden etc.). De deskundigheid van de hogescholen op huisvestingsgebied nam toe. Bij nieuwbouw koos men vaker voor lease of voor een kantoorstramien om de flexibiliteit te verhogen (een aantrekkelijke locatie verhoogt ook de flexibiliteit). Men bouwde ver onder de geldende ruimtelijke normen die het aantal vierkante meters per student en medewerker bepaalden. Het huisvestingsmotto werd ‘minder, maar betere vierkante meters’.

Tussen 1997 en 2002 daalde in het HBO het aantal vierkante meters per gebruiker (studenten en medewerkers) van 7,59 naar 6,90 (De Vries, 2004, p. 18). Kortom: grotere zelfstandigheid op het gebied van huisvesting leidt tot een drastische verbetering van de doelmatigheid en efficiency.

### **3.2 Minder positief**

Het verschil tussen duur en te duur bouwen is niet groot. Ondernemerschap betekende bovendien dat scholen op zoek gingen naar constructies die fiscaal voordeel konden opleveren, bijvoorbeeld ten aanzien van de BTW. Dat hield risico's in, want de fiscus was niet van plan dat zo maar te accepteren. Scholen brachten soms het vastgoed onder in aparte stichtingen die ze zelfs buiten de jaarrekening hielden. Gelukkig was veel expertise rond scholenbouw van oudsher ondergebracht bij adviesbureaus als DHV, HEVO en PRC, terwijl er voldoende concurrentie was in die advieswereld. Het schrikbeeld van de schoolmeester die in zijn eentje met enkele tientallen miljoenen op zak de bouwmarkt opging werd geen werkelijkheid, al was niet altijd duidelijk hoe de inte-



griteit werd bewaakt zoals de Rekenkamer in 1997 constateerde (p. 7). Per saldo blijft het beeld van de OKF-operatie echter duidelijk positief.

### **3.3 Ook wantrouwen**

Ook bij de instellingen overheerste na enkele jaren tevredenheid over de stap die met de OKF was gezet. De meeste HBO-scholen waren er van overtuigd dat het doel van de OKF inderdaad was de huisvestingsautonomie van de instellingen te vergroten en het sturen op afstand door de overheid te bevorderen. Toch was nog een aanzienlijk aantal instellingen van mening dat het primaire doel van de OKF de rijksbegroting was - de balansverlenging door de leningen naar de scholen over te hevelen. De HBO-Raad had weliswaar het initiatief genomen, maar het zou er niet van gekomen zijn als het departement niet in de begrotingsproblemen zat, zo redeneerde men kennelijk. Vanzelfsprekend kan dat bij de OKF voor het BVE en de universiteiten geen argument zijn geweest. De twijfel over de motieven van de overheid geeft aan dat de betrokkenen niet bij voorbaat overtuigd zijn van de goede bedoelingen.

### **3.4 De wittebroodsperiode**

Uitgangspunt van de OKF was een 'voor het investeringsvolume neutrale aanpak'. De spronggewijze verbetering van de doelmatigheid wordt niet afgeroomd door het departement en komt ten goede aan de desbetreffende instelling. Dat creëert een wittebroodsperiode. Want die spronggewijze verbetering is helaas een eenmalig verschijnsel. Natuurlijk zullen de instellingen in de toekomst hun vastgoed en het gebruik ervan verder en nog slimmer optimaliseren. Maar de 'inhaalslag' als gevolg van de overgang is eenmalig. Rekening houdend met de traagheid van institutionele aanpassingen mag men verwachten dat na 10-15 jaar deze wittebroodsperiode voorbij is. Binnen die periode kunnen instellingen allerlei problemen zelf opvangen zonder een beroep op het departement te doen. Dat is speciaal van belang voor het opvangen van overgangsproblemen. De noodzaak om bijzondere overgangsvoorzieningen te creëren wordt sterk gerelativeerd door de wittebroodsjaren.<sup>9</sup> Daar komt nog bij dat zulke overgangsvoorzieningen vaak een hybride karakter hebben en de prikkels voor meer doelmatigheid juist weer beperken.<sup>10</sup>

## **4 Externe kansen en interne organisatie**

### **4.1 Inleiding**

De sprong in doelmatigheid gaat niet vanzelf, de voordelen komen niet automatisch tot stand. Bureaucratische, logge instellingen zullen dit soort voordelen later en in mindere mate realiseren dan ondernemende, flexibel ingestelde instellingen. Het vermogen om interne verhoudingen af te stemmen op de externe mogelijkheden verschilt ook tussen instellingen. Interne aanpassingen bestaan uit:

- versterking van de vastgoedexpertise;
- centralisatie van het beheer;
- verrekening van huisvestingslasten met gebruikers.

### **4.2 Versterking expertise**

Verzelfstandiging maakt versterking van de vastgoedexpertise wenselijk, hetgeen gewoonlijk niet op bezwaren stuit binnen de organisatie. Over het algemeen blijven de huisvestingsafdelingen in het beroepsonderwijs echter bescheiden van omvang, zeker in vergelijking met de grootschaligheid bij sommige universiteiten. Men besteedt in het beroepsonderwijs veel huisvestingszaken uit. De huisvestingsafdeling fungeert vooral als een brugfunctie tussen veelzijdige externe dienstverlening en een gevarieerde interne behoefte. Op die brugfunctie zal de versterking in eerste instantie zijn gericht. Zowel bij de evaluatie van de OKF in 1997 als bij het onderzoek van De Vries in 2002 is geconstateerd dat de vastgoedfunctie in het HBO is geprofessionaliseerd na de OKF.<sup>11</sup>

### **4.3 Centralisatie**

De eigen verantwoordelijkheid voor de huisvesting en de versterking van de vastgoedfunctie hebben een tendens tot centralisatie tot gevolg. Maar een versterking van de expertise betekent niet automatisch dat de huisvestingsafdeling meer gezag krijgt. Historische gegroeide patronen beïnvloeden de mate van centralisatie. In de praktijk ziet men grote verschillen, ook na de verzelfstandiging. Soms blijven onderwijsafdelingen of faculteiten zelf het huurdersonderhoud uitvoeren en beschikken ze over eigen huismeesters voor hun gebouwen. Soms is wel een sterke centralisatie van het beheer doorgevoerd, maar blijkt dat op zich ook geen garantie voor succes. Er is met andere woorden wel een tendens tot centralisatie zichtbaar, maar die is niet bijzonder sterk ten opzichte van de historisch gegroeide verhoudingen.

#### **4.4 Doorberekenen**

Veruit de belangrijkste interne aanpassing na verzelfstandiging betreft het doorberekenen van de huisvestingslasten aan de afzonderlijke faculteiten, vakgroepen en afdelingen. Op die wijze internaliseert een instelling het streven naar doelmatigheid en efficiency. Bij 6 van de 16 HBO-instellingen in de steekproef van De Vries werden huisvestingskosten in 2002 doorberekend aan de faculteiten (tegenover 3 in 1997). Meestal geschiedde dat op basis van de integrale kosten per vierkante meter vloeroppervlak. Bij de Hogeschool van Amsterdam worden de gebruikers markthuren in rekening gebracht op basis van waarderingen van het vastgoed door makelaars. Dat heeft daar geleid tot een aanmerkelijke daling (naar schatting een kwart) van de huisvestingsbehoefte. Minder vergaand is het verdelen van de totale huisvestingslasten op basis van het aantal vierkante meters en voorzieningen, al dan niet gecorrigeerd voor kwaliteitsverschillen.

#### **4.5 Binnen de kernwaarden blijven**

Het is de vraag of interne markthuren, zoals de Hogeschool van Amsterdam ze hanteert, passen bij een onderwijsinstelling. Past een huisvestingsafdeling als profit center in de non profit cultuur van een instelling die is gefocust op het zoveel mogelijk opheffen van beperkingen en het gezamenlijk maximaliseren van de kwaliteit van het onderwijs? Of tast dat de kernwaarden aan? Aantasting van kernwaarden van een onderwijsinstelling is van een andere dimensie dan een hogere efficiency van de huisvesting. Doorberekenen in de vorm van verdeling van de huisvestingslasten op basis van feitelijk gebruik lijkt dan ook meer geschikt, tenzij men de kernwaarden in het onderwijs juist wil veranderen.

#### **4.6 Intensiever gebruik heeft ook nadelen**

Instellingen die meer gecentraliseerd zijn, weten aanpassingen als het intern verhuren relatief snel te realiseren. Een sterke autonomie van afdelingen maakt zoiets een stuk lastiger. Aanpassingen vergen dan ook meer tijd. Natuurlijk is het aantrekkelijk om een ruimte intensiever te gebruiken, maar voor een leerkracht die de alleenheerschappij over die ruimte verliest, is dat als een achteruitgang - al was het maar omdat hij na gebruik moet opruimen. Verhuur aan derden, al dan niet parttime, kan mogelijk zijn, maar men moet het wel echt willen want ook dat brengt extra zorgen met zich.

#### **4.7 Autonomien**

Van bevlogen docenten verwacht men dat ze voor het belang van hun studenten vechten, inclusief een zo ideaal mogelijke 'eigen' huisvesting. Dat heeft bij veel instellingen geleid tot een ondernemende cultuur. Een cultuur waarin problemen worden opgelost met een levendige handel in natura (ruilen), waarbij afdelingen zelf wel uitmaken wat wel en niet kan. Bovendien is er soms sprake van asymmetrische informatie: huisvesters beschikken niet over dezelfde technische kennis van de eisen die een vak stelt als de docent of vakgroep. Het doorberekenen van huisvestingskosten geeft de docenten en vakgroepen zelf een prikkel om efficiency te verhogen. Maar invloedrijke docenten of afdelingen beschikken in het algemeen over ruimere of betere huisvesting - bij doorberekening moeten ze opeens de prijs gaan betalen voor iets dat ze als een voordeel hadden binnengehaald. Dan is veel bestuurskracht van een Raad van Bestuur nodig.

#### **4.8 Wat er verder speelt...**

Er is natuurlijk veel meer aan de hand in organisaties dan een verzelfstandiging op het gebied van de huisvesting. Dat beïnvloedt elkaar. De ROC's waren ten tijde van de OKF bijvoorbeeld een jonge structuur. De fusies tot ROC waren niet vrijwillig. Alles draaide aanvankelijk louter om de bekostiging. Een ROC leek de eerste jaren meer op een gedwongen federatie dan op één nieuwe instelling. Aanpassing van huisvesting is in zulke omstandigheden een heikel onderwerp, want dat raakt de identiteit van de fusiepartners. Pas nadat de ROC's als nieuwe organisaties meer vorm en inhoud hadden gekregen kwam er een bouwexplosie tot stand.

#### **4.9 Strategisch gespecialiseerd**

Het onderwijs speelt zich af in het publieke domein en wordt voor het grootste deel bekostigt door de overheid. Bij een dergelijke afhankelijkheid loont het voor een organisatie om zich te specialiseren op het bespelen van de overheid. Dat zal vooral het geval zijn bij grote, bureaucratische instellingen. Een universiteitsbestuur dat 'zo bij de minister aan tafel zit', beschikt over meer mogelijkheden het departement te bespelen dan een kleinere instelling in de regio. Bij verzelfstandiging zullen instellingen die in politieke beïnvloeding zijn gespecialiseerd, minder gemakkelijk hun organisatie afstemmen op de nieuwe situatie dan instellingen die zich traditioneel meer richten op pragmatisch gebruik maken van de bestaande mogelijkheden. Dat is niet vreemd. Den Haag is weliswaar wat meer op afstand bij het vastgoed, maar absoluut niet uit beeld.<sup>12</sup> De

bekostiging, inclusief de huisvestingsvergoeding, komt nog steeds van het departement. Het valt op dat de universiteiten al kort na de OKF bij het departement aankaartten dat ze geld tekort kwamen voor hun huisvestingsplannen - en hun wensen deels gehonoreerd zagen. In de jaarverslagen van de VSNU (de branchevereniging van de universiteiten) wordt met geen woord gerept over omvang van de doelmatigheids- en efficiencywinsten bij de universiteiten. Vast item is daarentegen een jammerklacht dat OCW niet genoeg geld geeft voor de universitaire huisvesting.<sup>13</sup>

#### **4.10 Verblind door de wittebroodsperiode**

Zijn de grote bureaucratische instellingen traag met de aanpassingen die nodig zijn om de doelmatigheidsvoordelen van de nieuwe situatie te realiseren, bij de ondernemende instellingen is het risico het tegenovergestelde. Wittebroodsweken duren niet eeuwig en een sterke stijging van de waarde van vastgoed als in de tweede helft van de jaren negentig evenmin. Het evenwicht tussen de huisvestingskosten en de vergoeding die daarvoor in de bekostiging is opgenomen is niet gegarandeerd en op dat vlak is, zeker in reële termen, al scheefgroei opgetreden sinds de OKF.<sup>14</sup> Prijsaanpassing is een inspanningsverplichting voor het departement, zo werd afgesproken, geen automatisme. Nieuwe onderwijsconcepten zijn over het algemeen ruimte-extensief. Zowel de prijs- als de kwaliteitsontwikkeling zijn dus niet gedekt.

## **5 Risico's van zelfstandigheid**

### **5.1 Inleiding**

Het beroepsonderwijs zal de huisvestingslasten, inclusief de rente en aflossing, uiteindelijk moeten dekken uit de inkomsten die voor het leeuwendeel van de overheid komen. Die overheidsbesteding van het beroepsonderwijs is resultaatgericht. Het basisbedrag per ingeschreven student wordt vermenigvuldigd met de onderwijsvraagfactor die weer geeft hoe de studieduur van afgestudeerden en uitvallers zich verhoudt tot de normatieve studieduur voor beide. Als het aantal studenten of het studierendement terugloopt daalt de bijdrage die een instelling ontvangt en daalt ook de dekking van de vaste huisvestingslasten. Daar schuilen dus risico's, vooral bij het aantal studenten. De ontwikkeling van de leeftijdsklassen waaruit de studenten voortkomen is redelijk te voorspellen. De onzekerheid wordt echter een stuk groter als men kijkt naar de toekomstige voorkeuren voor onderwijssoorten, studierichtingen en plaats waar men wil studeren.<sup>15</sup> Een grote instelling met veel uiteenlopende studierichtingen kan dat soort veranderingen ten dele opvangen. Dat wil zeggen ze kan verschuivingen tussen studierichtingen grotendeels opvangen, al kunnen die wel gevolgen hebben voor de financiën omdat de kosten per studierichting uiteen kunnen lopen. Het zijn vooral de zogeheten monofunctionele instellingen die op dit punt grote risico's lopen. Er is één lichtpunt: veranderingen in de leerlingenaantallen werken pas met 2 jaar vertraging door in de bijdrage. Bij toename van het aantal studenten is dat een handicap, maar bij een daling een voordeel.

### **5.2 Onderwijsconcepten**

Het beroepsonderwijs blijft sterk in beweging. Instellingen moeten bij het investeren in huisvesting rekening houden met ver strekkende beslissingen over hun toekomstige onderwijsconcepten (afstandsonderwijs, audiovisuele instrumentering etc.). In de afgelopen jaren is er al veel veranderd in de huisvesting. Grenzen tussen gebruiksruidten zijn vervaagd. Werkplekken worden verspreid. Binnen het competentiegericht en probleemgestuurd onderwijs werkt men meestal met kleine groepen die goede voorzieningen nodig hebben. Grote lokalen overheersen niet meer. Men streeft naar een sterkere inbedding in de omgeving. Hier en daar ontwikkelen gemeente, MKB en het beroepsonderwijs samen gebieden. Zo ontwikkelt Dronten een agro-business gebied, samen met de hogeschool en herontwikkelt Rotterdam een scheepswerfsterrein samen met het HBO en MKB. Zulke mogelijkheden komen mede binnen het bereik door de verzelfstandiging, die samenwerking bij huisvesting gemakkelijker maakt en die in staat stelt om de huisvesting beter af te stemmen op

ontwikkelingen in het onderwijs. Ze brengen echter ook nieuwe risico's met zich. En voor wie nog niet overtuigd is van de onzekerheden op de langere termijn: hoe zal het met de onderlinge concurrentie gaan en wat heeft de overheid nog allemaal in petto voor het onderwijs?

### **5.3 Flexibiliteit**

De instellingen kunnen hun risico's beperken door de flexibiliteit te verhogen. Bij de bekostiging is al rekening gehouden met die behoefte door uit te gaan van 80% koop en 20% kortlopende (dus duurdere) huurcontracten. In beginsel beschikt een instelling dus over de ruimte om via huur flexibiliteit te creëren - de mate waarin men dat doet blijft de keuze van de instelling zelf.<sup>16</sup> Veel instellingen huren en leasen een deel van hun vastgoed. De huisvesting van het BVE bestond al voor de OKF, in 1995, voor een vijfde uit huur. Bij de evaluatie in 1997 bleek dat bij het HBO sinds de OKF 22% van de aangetrokken vierkante meters huur betrof en 12% lease (Boele 1998, p. 16). Het is niet duidelijk in welke mate zulke contracten zijn afgestemd op de gewenste flexibiliteit, maar in principe behoort dat tot de mogelijkheden. In de corporate real estate kan men praktisch elke gewenste mate van flexibiliteit realiseren - er is veel maatwerk mogelijk.<sup>17</sup> Men kan natuurlijk ook zorgen voor een goede verhuurbaarheid van een deel van het eigen bezit (op kantoorstramien bouwen, bereikbaarheid van locatie etc.). In elk geval zijn instellingen zich bijzonder goed bewust van de onzekerheden rond de studentenaantallen en de noodzaak om daar voorzieningen voor te treffen.

### **5.4 Eigen vermogen 1**

De Rekenkamer drong al in 1997 aan op meer duidelijkheid over het noodzakelijke eigen vermogen voor de HBO-instellingen in verband met de OKF-operatie. Verzelfstandiging, speciaal die op het gebied van vastgoed met zijn omvangrijke investeringen, blijkt in vele sectoren tot een behoefte aan extra eigen vermogen bij instellingen te leiden. Meestal ziet men dan ook het eigen vermogen na verzelfstandiging aanmerkelijk groeien. De discussie over noodzakelijk vermogen speelt zich af in een breed veld van maatschappelijke instellingen. 'Technische' argumenten en politieke wensen lopen door elkaar. Maar de Rekenkamer had gelijk: de normering van het eigen vermogen had idealiter tegelijk met de OKF-operatie moeten worden vastgesteld.

## 5.5 Eigen vermogen 2

De universiteiten beten in de discussie over het eigen vermogen de spits af met de Commissie Koopmans. Die achtte een eigen vermogen van niet minder dan 50% van de waarde van het vastgoed nodig. De huisvestingsvergoeding zou dan moeten worden aangepast om dat eigen vermogen te vormen. Dat was een listige manoeuvre die wonderwel weerklank vond. Wonderwel, want die redenering gaat alleen op als men ervan uitgaat dat vervanging uit het eigen vermogen moet kunnen worden gefinancierd. Iets waar geen enkele noodzaak voor bestaat en dat bovendien haaks staat op de ontwikkelingen in de corporate real estate.

## 5.6 Eigen vermogen 3

Intussen is de discussie over de vermogensvorming verder gegaan. De Rekenkamer rapporteerde in 2000 over de vermogensvorming bij 21 instellingen op diverse terreinen op afstand van het rijk. Daarin werd de financieringsfunctie van het eigen vermogen wel geaccepteerd, maar de noodzaak om investeringen uit het eigen vermogen te financieren als één van de mogelijke keuzes beschouwd. In 2005 heeft de Minister van OCW in een brief aan de Tweede Kamer de contouren geschetst van de gewenste governance in het onderwijs. Daarbij wordt ook ingegaan op de financiële positie van onderwijsinstellingen. In de brief wordt benadrukt dat er geen noodzaak is om investeringen uit het eigen vermogen te financieren. Des te minder, nu er naast de garanties van de waarborgfondsen ook nog eens de mogelijkheid is om te ‘schatkistbankieren’: instellingen die hun liquide middelen bij de schatkist aanhouden, kunnen bij die schatkist hypothecair krediet krijgen. De Koopmans-norm van 50% solvabiliteit voor de financieringsfunctie van het eigen vermogen wordt nu door het departement als een maximum gezien, als een ‘signaleringsbovengrens’: wanneer een instelling een hogere solvabiliteit heeft is het bestuur een ‘nadere uitleg’ aan stakeholders verplicht. De minimumgrens voor de signalering wordt in de brief op een solvabiliteit (exclusief voorzieningen) van 10% gesteld, en die is dan niet bestemd voor de financieringsfunctie maar als risicobuffer. Men zal dus niet langer een bekostigingsclaim kunnen indienen op basis van de financieringsfunctie van het eigen vermogen.



## **6 Beveiliging**

### **6.1 Inleiding**

Toen hogescholen in 1997 werden geïnterviewd voor de evaluatie van de OKF bleken de instellingen negatief te staan tegenover het Waarborgfonds dat bij de OKF-operatie was opgericht (Boele, p. 26 e.v.). Het kwam er op neer dat het fonds overbodig, arrogant en bureaucratisch was. Deelname aan het fonds was verplicht, net als de verplichting om de leningen voor de deelnamesommen voor tenminste de helft te sluiten bij een consortium onder leiding van de BNG. Het Waarborgfonds had als doel door garanties kortingen op leningen mogelijk te maken. Daartoe storten de instellingen een bijdrage in het fonds. De borg werd uiteindelijk gevormd door het totale vermogen van de HBO-sector. De instellingen hadden het fonds geaccepteerd omdat volgens hen de minister het nodig had om de operatie politiek er door te krijgen. In de praktijk viel het rentevoordeel tegen en eigende het fonds zich een te grote toezichts- en monitoringrol toe. Sommige instellingen waren ook van mening dat een financiële crisis bij één instelling via het fonds een domino-effect kon krijgen. Ook bij het BVE gold een verplichte aansluiting bij een waarborgfonds. Wel heeft men daar uitdrukkelijk besloten dat het fonds een beperkte taak had en zich niet moest gaan opstellen als toezichthouder. Bij het BVE was men verder geheel vrij in de keuze van financiers en had men (afgezien van gevallen van borg) geen toestemming nodig om vastgoed te vervreemden.

### **6.2 Vrijwillig met een heldere taak**

In 2000 boog een interdepartementale werkgroep zich over de waarborgconstructies in de onderwijssector. De werkgroep maakt een duidelijk onderscheid tussen een waarborgfonds en een vangnetconstructie. De eerste, zo luidt de aanbeveling, moet vrijwillig zijn met een beperkte omvang van de bijstortverplichting van een instelling ten opzichte van het fonds. Dat fonds kan eisen aan de deelnemers stellen zodat alleen financieel gezonde instellingen worden toegelaten. De gunstigste optie lijkt, aldus de werkgroep, één vrijwillig waarborgfonds voor HBO en BVE (schaalvoordeel) samen met een achtervangfunctie van het Rijk (rentekorting). Vrijwilligheid ligt des te meer voor de hand nu instellingen ook kunnen schatkistbankieren.

### 6.3 Vangnet

Bij het HBO fungeert naast het Waarborgfonds nog een Vangnet (Stichting Vangnet) dat is opgericht in het kader van het wachtgeldakkoord (1996). De interdepartementale werkgroep acht voor een dergelijk vangnet verplichte deelname van alle instellingen wenselijk om risicoselectie te voorkomen (alleen de zwakke broeders doen anders mee). Het Vangnet is ook verplicht voor de HBO-instellingen. Het is niet specifiek aan het vastgoed gekoppeld, maar richt zich op monitoring met het oog op financiële risico's, waar de vastgoedrisico's deel van uitmaken. Het Vangnet was oorspronkelijk mede bedoeld om saneringsprogramma's uit te voeren wanneer een instelling in de problemen was geraakt. Voor daadwerkelijke financiële steunverlening waren de middelen van de Stichting te bescheiden en de kerntaak ligt dan ook bij het 'early warning system' dat de instellingen vroegtijdig moet waarschuwen voor financiële perikelen. Bestuurlijke aansprakelijkheid verhoogt het gewicht van de waarschuwingen van het Vangnet. Zonder saneringsfunctie fungeert de Stichting meer als toezichthouder op de financiële continuïteit van het HBO in het kader van de systeemverantwoordelijkheid van de overheid.<sup>18</sup> Tussen 1998 en 2003 was er trouwens geen sprake van faillissementen bij het HBO. Het aantal hogescholen daalde in die tijd door fusies van 60 naar 48, terwijl ongeveer 10 hogescholen in meer of minder ernstige financiële moeilijkheden belandden. Soms is een instelling door een fusie met een sterkere instelling gered, maar het merendeel is zelfstandig gebleven (Stichting Vangnet, 2003, p. 23). Globaal haalt een kwart van de HBO-instellingen de minimumeisen niet die de Stichting Vangnet hanteert ten aanzien van de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit (idem, p. 17).

## **7 Terug naar de toekomst**

### **7.1 Inleiding**

De verzelfstandiging die de OKF op het vlak van de huisvesting bracht, was een belangrijke stap vooruit. Het bracht al snel doelmatigheidsvoor- delen waardoor de overgang betrekkelijk vlot verliep. Het duurt echter geruime tijd voordat organisaties, vooral de meer bureaucratisch georiën- teerde, hun interne organisatie op de nieuwe werkelijkheid hebben afge- stemd. Denk aan huur toerekenen aan functies, flexibiliteit arrangeren, meer gewicht en zelfstandigheid voor de huisvestingsfunctie, professiona- lisering en ondernemerschap in vastgoed.

### **7.2 Verschuivingen**

Er ontstaat na verzelfstandiging een periode van institutionele onzeker- heid. Borginstellingen en toezicht veroorzaken verschuivingen in de ver- houdingen in de sector. De schaalvergroting zet door, ook na de verzelf- standiging. Er ontstaat een behoefte aan extra integrerende functies als compensatie voor de desintegrerende effecten van de verzelfstandiging. Een departement zal zijn systeemverantwoordelijkheid zwaarder aanzet- ten en anders gaan invullen wanneer het de directe greep op de huisves- ting uit handen heeft gegeven. Ook de relatie met de politiek verandert door verzelfstandiging, die leidt tot een verlies aan politieke goodwill. Het is een illusie om te denken dat politici na verzelfstandiging meer op afstand zullen blijven. Incidenten en nieuwsfeiten zullen in de politiek een rol blijven spelen en leiden tot interventies; bewindslieden kunnen een sector daar niet voor behoeden. Te luxe, te commercieel, met te veel sponsoring - de politiek zal bij verzelfstandiging juist nog meer op de huid van instellingen gaan zitten dan voorheen. De sfeer tussen politiek en verzelfstandigde instellingen wordt al snel grimmiger. Zeker wanneer de gouden koorden blijven bestaan maakt dat de sector kwetsbaarder.

### **7.3 De basis blijft afhankelijkheid**

Want gouden koorden blijven voor het beroepsonderwijs bestaan. Eigenlijk is verzelfstandiging een te groot woord voor de OKF. Natuurlijk, de instellingen krijgen daadwerkelijk zeggenschap over hun huisvesting. Maar het gouden koord blijft. Nu niet meer in de vorm van investeringscontrole maar in de vorm van de huisvestingsvergoeding. Nodig zijn nieuwe procedures, gewoonten en normen die zorgen voor een blijvend realistische afstemming van de huisvestingsvergoeding op de onderwijsconcepten die de behoeften bepalen. Terwijl de overgangspro-

blemen (onnodig) veel aandacht krijgen is het juist nodig om de toekomstige bekostiging van de huisvesting en het politieke draagvlak daarvoor goed in de steigers te zetten. Dat kan niet beperkt blijven tot technische kwesties als een voor iedereen aanvaardbare benchmarking maar zal zich ook moeten uitstrekken tot de relatie tussen onderwijsconcepten, kwaliteit en huisvesting. Men kan dat beschouwen als een onderdeel van de systeemverantwoordelijkheid van de overheid. De uitwerking daarvan moet wat ons betreft een onderdeel van een verzelfstandigingsoperatie zijn: als de wittebroods jaren voorbij zijn, wat dan?

## Noten

- <sup>1</sup> Een beknopte geschiedenis van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is te vinden in WRR, Maatschappelijke dienstverlening, 2004, p. 263 e.v.
- <sup>2</sup> Met beroepsonderwijs bedoelen we hier het HBO (Hoger Beroepsonderwijs) en het BVE (Middelbaar Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie).
- <sup>3</sup> Er is ook geen overdrachtsbelasting betaald bij deze overdracht.
- <sup>4</sup> De HBO-instellingen kregen daartoe in 2003 in hun vergoeding per student ongeveer € 150 extra als rentecomponent boven de € 400 voor de huisvestingscomponent (die WO en BVE ook ontvingen). De exploitatievergoeding bedroeg toen € 4.350 per student in het HBO. In 2004 werd het budget voor de huisvestingscomponent voor het WO verhoogd met € 35 miljoen.
- <sup>5</sup> Volgens de Rekenkamer had de Minister zich bij de OKF-operatie voor het HBO in een zwakke onderhandelingspositie gemanoeuvreed door de opbrengst van de deelnamesommen al in te boeken op de begroting om een tegenvaller op te vangen.
- <sup>6</sup> In de handleiding voor de OKF-operatie van het BVE, Decentralisatie huisvesting bve, was een overzicht van de huisvesting van de instellingen opgenomen (OCW, 1996).
- <sup>7</sup> Het HBO krijgt vaak te horen dat zijn huisvestingsvergoeding zo hoog is en moet dan steeds opnieuw uitleggen dat de reden ligt in de lasten van leningen die het moest aangaan om de aanneesommen te betalen.
- <sup>8</sup> Gemeenten zullen ook eerder 'hun' beroepsonderwijs tegemoetkomen bij hun huisvesting (lagere grondprijzen, gunstige combinaties met andere functies e.d.) dan bij een door OCW bepaald bouwproces.
- <sup>9</sup> Voor de HBO-instellingen bevatte de OKF bijvoorbeeld een garantietergoeding voor 10 jaar vanwege de afhankelijkheid van de huisvestingsvergoeding van het aantal studenten. Die had men met een gerust hart achterwege kunnen laten. Bovendien werd dat risico, dat vooral voor kleinere instellingen gold, nog beperkt door de fusietrend.
- <sup>10</sup> Hybride oplossingen hebben dikwijls het karakter van 'het slechtste van twee werelden'.
- <sup>11</sup> In sommige gevallen onder samenvoeging met de overige facilitaire diensten.
- <sup>12</sup> De indruk is dat het wisselgeld van f 300 miljoen dat bij de OKF-operatie beschikbaar was, voornamelijk bij de grote Randstad-instellingen terecht is gekomen. Ook dat is een kwestie van macht en politieke vaardigheden.

- <sup>13</sup> Het feit dat universiteiten nu zelf moeten lenen voor hun nieuwbouw wordt al als een bewijs voor de Haagse tekortkomingen opgevoerd (VSNU, Branchejaarverslagen 2002 en 2003). Ook na de extra € 35 miljoen van OCW houden de klachten aan (Branchejaarverslag 2004).
- <sup>14</sup> De huisvestingsvergoeding dekt bijvoorbeeld bij de Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten nog maar 65% van de instandhoudingskosten van het vastgoed, terwijl er ten aanzien van zulke kosten weinig te kiezen valt voor een instelling.
- <sup>15</sup> Bij sommige onderwijssoorten, zoals het kunstonderwijs, bepaalt de faam van individuele docenten in hoofdzaak de aantrekkingskracht van een bepaalde studierichting.
- <sup>16</sup> De Vries (2004) meldt dat 6 van de 16 HBO-instellingen die hij heeft geënquêteerd, alle vastgoed in eigendom hadden. Bij 5 lag dat percentage tussen de 90-100%. Er was in dit opzicht tussen 1997 en 2002 nog niet veel veranderd.
- <sup>17</sup> Zeker in het BE vindt de trend om vastgoed af te stoten (een trend die in het bedrijfsleven valt waar te nemen) nog betrekkelijk weinig navolging.
- <sup>18</sup> In 2004 berichtten OCW, LNV en de HBO-Raad dat de afspraak is dat instellingen in geval van financiële problemen alleen nog bij de Stichting Vangnet terecht kunnen.

## **Bijlage 1**

### **Literatuur**

Algemene Rekenkamer, Overdracht huisvesting aan HBO-instellingen, Den Haag 11-04-1997.

idem, Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk, in Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 066, nrs. 1-2.

C.P. Boele e.a., Evaluatie OKF-operatie HBO, Twijnstra en Gudde, Amersfoort 1998.

2e Congres Corporate Real Estate Management, 22 september 2005.

Minister van OCW, Governance in het onderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 183, nr. 1.

Ministerie van OCW, Decentralisatie huisvesting bve, Den Haag 1996.

Stichting Vangnet HBO, Zuinig op de toekomst, september 2003.

J.C. de Vries, Benchmarking HBO Vastgoed, TU Delft, september 2004.

Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Waarborgconstructies in de onderwijssector, Den Haag, september 2000.

## **Bijlage 2**

### **Geïnterviewden**

R. Bouman, Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten AHK

C. Geldof, HBO-Raad

H. Kempers, BVE-Raad



## **Bijlage 3**

### **Afkortingen**

BVE: middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

HBO: hoger beroepsonderwijs

OKF: omkering kapitaalsdienst financiering



# Verzelfstandiging van woningcorporaties

**Dynamiek in beleid en organisaties**

Jan van der Schaar



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>94</b>
<b>2</b>	<b>De constitutie van de sociale huursector</b>	<b>95</b>
2.1	Toelating en toezicht	95
<b>3</b>	<b>De verzelfstandiging van de woningcorporaties</b>	<b>98</b>
3.1	Inleiding	98
3.2	De eerste stap: commissie de Roos	98
3.3	De tweede stap: administratieve interventies	99
3.4	De derde stap: het offensief van Heerma	100
3.5	De vierde stap: Tussenbalans en Bruterling	101
3.6	De verzelfstandiging voorbij?	103
3.7	Verschillende posities in het debat	104
3.8	Beleidspraktijk	105
<b>4</b>	<b>Dynamiek op instellingniveau</b>	<b>106</b>
4.1	Inleiding	106
4.2	Van taakinstellingen naar vastgoedbedrijven	106
4.3	Structuurveranderingen	107
4.4	Van vastgoedbeheerders naar maatschappelijke ondernemers?	110
4.5	Interne sturing	112
4.6	De prestaties (output)	120
4.7	Tot slot	121
<b>5</b>	<b>Leerpunten</b>	<b>123</b>
	<b>Bijlage</b>	<b>125</b>
	Literatuur	125

## 1 Inleiding

Het ministerie van VWS vroeg de Raad voor Volksgezondheid en Zorg een advies uit te brengen over de vraag of en zo ja hoe het interne management van zorginstellingen verbeterd zou moeten worden, in verband met de grotere eigen risico's bij het vastgoedbeheer ten gevolge van de zogenoemde februari brief.

Ter voorbereiding van dit advies worden deelstudies uitgevoerd naar de dynamiek die door verandering in bekostigingssystematiek is ontstaan in de beleidssectoren volkshuisvesting en HBO onderwijs. Wat zijn de effecten van een grotere vrijheid in vastgoedeigendom en -beheer op het gedrag en op de sturing van de instellingen. De focus ligt niet zozeer op een institutionele analyse van de sector, maar op de interne organisatie en interne sturing op instellingenniveau, inclusief het interne toezicht. Doel van de exercitie is aandachtspunten te formuleren voor een effectanalyse van de verandering in de vastgoedbekostiging in de zorgsector. Het voor U liggende essay betreft de verzelfstandiging van de woningcorporaties. Eerst wordt kort op de 'constitutie' van de corporatiesector (of: sociale huursector) ingegaan. Dan volgt een compacte beschrijving van het verzelfstandigingsproces en de dynamiek op sectorniveau die deze verzelfstandiging met zich bracht. Vervolgens wordt ingezoomd op de vraag wat die verzelfstandiging op instellingniveau teweeg bracht. Hoewel er machtig veel over dit onderwerp geschreven is, ontbreekt een gezaghebbende studie naar dit onderwerp; het gestelde is dus noodzakelijkerwijs wat speculatief. Tenslotte worden in het slothoofdstuk mogelijke aandachtspunten geformuleerd voor verandering in de vastgoedbekostiging in de zorg.

## 2 De constitutie van de sociale huursector

### 2.1 Toelating en toezicht

Woningcorporaties zijn private instellingen die op non profit basis werken, met in ieder geval als kerntaak het bouwen, beheren en verhuren van woningen voor huishoudens met een bescheiden inkomen.

Woningcorporaties zijn voor wat hun sociale activiteiten betreft vrijgesteld van de vennootschapsbelasting en omzetbelasting.<sup>1</sup>

Woningcorporaties zijn door de Kroon toegelaten instellingen. De basis daarvoor wordt door de Woningwet gevormd, die op dit punt sinds 1901 niet wezenlijk is veranderd. Voorwaarde voor toelating was destijds de statutaire bepaling dat de middelen uitsluitend voor dat doel ‘verbetering van de volkshuisvesting’ bestemd worden; er is dus een bestemmingsplicht van het non profit vermogen. Die bestemmingsplicht is nu verankerd in de formule: uitsluitend werkzaam op het terrein en in het belang van de volkshuisvesting. Uitkering van winst aan huurders of derden is verboden. Gevolg van de toelating is dat de instelling onderworpen is aan rijkstoezicht (het rijk laat immers ook toe), een toezicht dat betrekking heeft op de *rechtmatigheid* van het handelen van de woningcorporaties (met name de vraag of de middelen uitsluitend op het terrein van de volkshuisvesting worden besteed), op de *financiële continuïteit* van de instellingen (is er op instellingniveau voldoende vermogen en is de verwachte vermogensontwikkeling positief?), en op de *volkshuisvestelijke prestaties* (in het belang van de volkshuisvesting). Het rechtmatigheidstoezicht vloeit uit de wetshandhaving voort, het financiële toezicht uit het collectieve belang het vertrouwen van de financiële sector te behouden en de overheidsrisico's te beperken, het volkshuisvestelijke toezicht uit de wens een ‘goede besteding’ van het non-profit vermogen te borgen. Het laatstgenoemde toezichtmotief is overigens het meest omstreden: een sturing van het gedrag van corporaties door middel van toezichtarrangementen is al snel door de hoge reguleringskosten doeltreffend noch doelmatig. Detailsturing verhoudt zich bovendien slecht met het concept van maatschappelijk ondernemerschap; dat concept brengt beleidsvrijheid op instellingniveau met zich. Dit ‘toezichtdilemma’ wordt in de praktijk zo niet opgelost, dan wel beheersbaar gemaakt door van rijkswege een aantal beleidsvelden te benoemen, waarover de corporatie zich in het jaarlijkse verslag dient te verantwoorden. Deze ‘verantwoording-’ of ‘prestatievelden’ zijn in de grondwet van de corporatiesector, namelijk het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH, een AMvB op basis van de Woningwet) omschreven; ook zijn nadere regels gesteld over de verslaglegging. Het rijk (MVRM-DGW) toetst in de praktijk de formele beleidsverantwoording marginaal; wel is er steeds een intensief politiek debat over wat de corporaties zouden moeten doen of laten. Het rijkstoezicht kent een aantal sancties, in uiterst geval intrek-

king van de toelating. Bij intrekking van de toelating wordt het non profit vermogen aan de betreffende toegelaten instelling onttrokken. Op rijksniveau zijn er twee instellingen belangrijk: het Waarborgfonds Sociale Huurwoningen en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Het Waarborgfonds is een stichting, privaat van karakter, dat de leningen aan corporaties van financiële instellingen borgt. Het garantievermogen is deels door stortingen van rijk en gemeenten tot stand gebracht. Er is ook een rijksachtervang voor het geval het garantievermogen van dit fonds tekort zou schieten. Voordeel van dit Waarborgfonds is een makkelijker toegang tot de kapitaalmarkt van woningcorporaties, ook als het vermogen bescheiden is. Zo geldt er een minimum solvabiliteit van 0% bij herfinanciering van leningen en van 5% bij nieuwe investeringen (Bij toepassing van de minimum waarderingsregel). Voordeel van de borgstelling is ook een lager rentetarief dan in de vrije markt. Dit rentevoordeel wordt doorgaans op 0,5 procentpunt geschat. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting is een ZBO (wettelijke basis de Woningwet), dat verantwoordelijk is voor het financiële toezicht, voor eventuele sanering van noodlijdende woningcorporaties, en voor projectsteun aan instellingen met een te laag eigen vermogen voor de noodzakelijke investeringen. De verhouding tussen woningcorporaties en gemeenten is vanouds een onderwerp van heftige discussie. De gemeenten hebben thans geen direct financieel belang bij het wel en wee van de instellingen en zij oefenen geen toezicht uit. Wel zijn veel lokale politici van mening dat de corporaties de lokale volkshuisvestingsagenda, zoals door de gemeenteraad vastgesteld of vastgelegd in een beleidsprogramma van het college van B&W, zouden moeten dienen. Men kiest dus vaak voor een rol als principaal. Maar die rol past in het bestel niet goed. Gemeenten hebben immers ook specifieke belangen, zoals een hogere grondopbrengst of verhuur ver onder de kostprijs uit electorale overwegingen. Van rijkswege is dus steeds een politiek van evenwichten gevoerd: de corporaties dienen het lokale volkshuisvestingsbelang te dienen, maar zijn vrij in de wijze waarop ze dat doen. Bij hooglopend conflict kan het rijk interveniëren, maar doet dat zelden door inzet van het toezichtinstrumentarium. Eind 2005 zijn er naar schatting ca 500 toegelaten instellingen. Het aantal is vooral de laatste jaren door fusies sterk gedaald. In 1990 waren er ca 820 instellingen. In totaal bezitten zij ca 2,4 mln verhuureenheden, overwegend woningen. Dat aantal is al geruime tijd constant, doordat nieuwbouw en aankoop ongeveer gelijk zijn aan het aantal verkoop of sloop van woningen. Het marktaandeel zakte van 42% in 1990 tot 35% in 2005, omdat de groei van de woningvoorraad vooral in de koopsector plaatsvond. Het woningbezit per instelling steeg van 1.500 woningen in 1990 tot 4.800 woningen in 2005.



De opbrengsten bestaan voor ca 78% uit huur (totaal 10,5 mld euro, per woning 6.250 euro per jaar) en vergoedingen, voor 10% uit verkoop en voor ruim 11% uit 'overige'. Minder dan 0.5% van de opbrengsten bestaat uit overheidsbijdragen. Het resultaat uit gewone bedrijfsvoering is ultimo 2004 bijna 2,8 mld euro. Daar komen nog de opbrengsten van verkoop bij, de onrendabele top van investeringen gaat er van af. De overheidsbijdragen zijn buitengewoon gering in relatie tot omzet en exploitatieresultaat. Het directe rendement uit verhuur bedraagt in 2004 ruim 6%.

De afgelopen jaren groeide het vermogen van de woningcorporaties, vooral doordat de rente daalde (de netto kasstromen nemen dan toe, de disconteringsvoet daalt). Vroeger werd dat op historische kostprijs gewaardeerd, nu wordt een waardering tegen bedrijfswaarde steeds meer gebruikelijk. De huidige bedrijfswaarde (bij voortzetting verhuur) bedraagt volgens opgave van de woningcorporaties bijna 95 mld euro. De marktwaarde van de woningen is overigens veel hoger, naar schatting 180 mld euro. Het weerstandsvermogen wordt op basis van de opgaven van de woningcorporaties op ca 27 miljard euro geschat, ofwel ca 11.200 euro per woning (dus bijna twee maal de jaarhuur). Dit vermogen is voor een normale bedrijfsuitoefening ruim voldoende. De schatting van het Centraal Fonds is dat, na correctie van de opgaven van de woningcorporaties en alle risico's van de woningexploitatie in acht nemende, er een vermogensovermaat is van bijna 15 mld euro (CFV, 2005a).

## **3 De verzelfstandiging van de woningcorporaties**

### **3.1 Inleiding**

De verzelfstandiging van de woningcorporaties was een langdurige ontwikkelingsgang. De corporaties zijn vanouds in hoge mate zelfstandig ten opzichte van Rijk en gemeenten (Van der Schaar, 2003, 2005). Een van de grondleggers van de Woningwet van 1901, CFV, 2005, beschouwde deze instellingen als een mechanisme dat door de burgers in beweging moet worden gebracht, niet als een middel tot overheidsinterventie. Wel bestond er van meet af aan een financiële band (Pierson, 1911). De financiering van investeringen vond door de overheid plaats (de rijksleningen) en bij gebleken noodzaak werd ook een subsidie versprekt in de woningexploitatie (de sociaal achterlijkheidsbijdrage). Daar kwam een beleidsmatige verflechting op lokaal niveau bij, doordat bij de bouw de corporaties afhankelijk waren van de gemeentelijke overheid (bouwvergunning, verwerving bouw kavels). Na de Tweede Wereldoorlog ontstond een massieve interventie van het Rijk. De productie van woningen was centraal gepland. De lage hurenpolitiek bracht een omvangrijke subsidiëring van de woningexploitatie met zich. Die subsidiëring kreeg de vorm van jaarlijkse bijdragen in het genormeerde exploitatietekort. Ten opzichte van de kostprijs werden lage aanvangshuren met bijdragen gecompenseerd, die door latere huurverhogingen werden 'afgebroken'. Per goedgekeurd woningcomplex werd een subsidiebeschikking afgegeven, waarmee zowel de berekeningsmethode van het tekort, de hoogte van de aanvangssubsidie als de aanpassingsmethode voor vele jaren werd vastgelegd. Midden jaren zeventig kregen deze subsidies een duur van 30 tot 50 jaar. Aldus ontstond ook een intensieve rijksbemoediging met het woningbeheer, wat tot uiting kwam in een uitermate gedetailleerde regelgeving over administratie en woningexploitatie. Doordat er ex post kostendekkende subsidies werden gegeven, konden de woningcorporaties in een risicoarme omgeving werken en was ook de financiering van de investeringen geen groot probleem. De naoorlogse verzelfstandiging is het verhaal van vermindering van de rijksbekostiging en van de financiële risico's op de rijksbegroting, en tegelijk het vergroten van de verantwoordelijkheden op instellingsniveau op financieel en beleidsmatig gebied.

### **3.2 De eerste stap: commissie de Roos**

Al direct na de oorlog ontstond discussie over de vraag of woningcorporaties niet een zelfstandiger positie moesten hebben ten opzichte van met name de gemeenten, die vaak de rol van opdrachtgever bij nieuwbouw

naar zich trokken. Zoals gebruikelijk werd er na enige tijd in 1958 een commissie de Roos benoemd. De aanbevelingen van die commissie (Commissie De Roos, 1964; Faber, 1997a) werden destijds door de regering overgenomen. De instellingen kregen een eigen financiële huishouding, één bedrijfsreserve (gemeentelijk beheer van allerlei fondsen werd afgeschaft) en de mogelijkheid tot exploitatieoverschotten te houden. De verplichting tot het terugbetalen van exploitatiesubsidies verdween. De corporaties kregen bij nieuwbouw voorrang boven de gemeenten. De taakstelling werd breed geformuleerd. Tegelijk werd meer nadruk gelegd op rijkstoezicht en professionalisering van het bestuur; dit was een taak van de koepelorganisaties. Het duurde jaren voordat de beleidsvoorstellen werden geïmplementeerd. Pas in 1977 werd de nieuwe grondwet van de woningcorporaties van kracht: het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV). Daarin bleef overigens de detailregelgeving over administratie, woningexploitatie en winstbestemming bestaan, al was het slechts omdat ondanks de eerdere verwachtingen, de rol van de rijksoverheid bij de objectsubsiëring nog lang niet uitgespeeld bleek.

### **3.3 De tweede stap: administratieve interventies**

Eind jaren zeventig, begin jaren tachtig was er op de woningmarkt een grote crisis, door het instorten van de markt voor eigen woningen en de oplopende woningnood. Er werd op welhaast nog grotere schaal gesubsidieerd dan tijdens de Wederopbouwperiode. Een groot deel van de subsidies ging naar de woningcorporaties, die het geld besteedden voor nieuwbouw (groekernen), woningverbetering en stadsvernieuwing, overigens in nauwe samenwerking met de gemeenten. De geplande volkshuisvesting was weer terug. In een paar jaar tijd werd voor tientallen miljarden aan subsidieverplichtingen aangegaan, die in die hectische periode in het geheel niet in beeld werden gebracht. Even later leidde dit tot een saneringsbeleid, met het initiatief bij Financiën. Dat saneringsbeleid had tot gevolg dat de rijksleningen verdwenen, vervangen werden door rijksgaranties, die even later werden ondergebracht bij het Waarborgfonds Sociale Huurwoningen. Bovendien veranderde de subsidiemethodiek, om de budgettaire risico's voor het Rijk te verminderen. Eerst bij de woningverbeteringen, later ook bij nieuwbouw werd de ex post saldo subsidie vervangen door een methodiek waarin het subsidieverloop vooraf bekend was; de exploitatierisico's werden dus bij de woningcorporaties gelegd. Het budgettaire risico van faillissement van woningcorporaties werd beperkt door oprichting van het Centraal Fonds, dat een saneringstaak kreeg. Deze omslag werd mogelijk gemaakt door de groei van de reserves bij de woningcorporaties, ten gevolge van de rentevoordelen door aflossing van hoogrentende rijksleningen. De veranderingen in bekostigingsmethodiek werden stapsgewijs en zonder een extern bekende totaalvisie ingevoerd. Het was een under cover revo-

lutie, waarvan het belang pas later werd ingezien, maar die wel met grote consistentie vanuit vooral de administratie werd doorgezet.

### **3.4 De derde stap: het offensief van Heerma**

Staatssecretaris Heerma (1986-1994) is degene geweest die de onderhuidse ontwikkelingen heeft gethematiseerd en er verdere sturing aan heeft gegeven. Zijn taak was het volkshuisvestingsbeleid na de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies op nieuwe en sobere leest te schoeien. In zijn nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' (Heerma, 1989), heeft hij de lijnen uitgezet. Hoofdthema was een herordening van verhoudingen, zodat het Rijk niet meer het sturingscentrum zou zijn, maar anderen hun verantwoordelijkheid nemen. Daarom wilde hij concentratie van het Rijk op kerntaken (doelgroepenbeleid), meer ruimte voor de burger (liberalisatie van beleid), meer decentralisatie van beleid naar gemeenten en meer verzelfstandiging. Dat laatste betrof vooral de woningcorporaties. Die verzelfstandiging bestond uit een aantal maatregelen.

In de eerste plaats werd de bestemmingsplicht van het non profit vermogen bevestigd. Kern van Heerma's nota was de prognose van vermogensgroei in de sector die de basis vormde voor financiële ontvlechting van de verhoudingen tussen Rijk en instellingen. Enerzijds werd bepaald dat de corporaties de mogelijkheid zouden behouden om vermogen te vormen (de dreiging van afroming door Financiën werd afgewend met het argument dat het corporatievermogen ook de mogelijkheid biedt subsidies te verminderen), anderzijds werd het revolving fund karakter van dat vermogen benadrukt.

In de tweede plaats werden de bestedingsmogelijkheden van dat vermogen tamelijk ruim gedefinieerd: alles wat met bouw, exploitatie en verhuur van woningen te maken heeft. Van een beperkte taakstelling van alleen huisvesting van de laagste inkomensgroepen werd afgezien, mede om het sociaal ondernemerschap mogelijk te maken. De formulering werd dat de woningen bij voorrang aan de doelgroep van beleid moesten worden verhuurd. Deze doelgroep omvatte in 1986 ongeveer de helft van het aantal huishoudens in de huursector, maar de grens zou alleen met de inflatie worden aangepast; daardoor zou bij economische groei de doelgroep krimpen en zouden dus de corporaties een beperktere taakstelling krijgen. Het toewijzingsbeleid werd aldus op afstand gestuurd. In de derde plaats werd het toezicht herzien. Na enig wachten werd in 1993 het nieuwe Besluit Beheer Sociale Huurwoningen van kracht, dat ondermeer de jaarlijkse verantwoording van beleid en resultaten door de corporaties regelde op een aantal globaal geformuleerde terreinen en waarin de toezichthoudende rol van de rijksoverheid werd vastgelegd. Het onderliggende concept was repressief toezicht op afstand en een grote mate van vrijheid van bestuur en intern toezicht in de ondernemingsstrategie. Top down sturing was niet de bedoeling; de term toe-

zicht vond het departement toen zelfs ongelukkig gekozen. Het ‘belang van de volkshuisvesting’ werd bewust niet concreet ingevuld omdat in het kader van de verzelfstandiging “de corporaties geacht (worden) zelf de afwegingen te kunnen maken ten aanzien van de besteding van de middelen” (MvT BBSH).

In de vierde plaats werd de beleidsvrijheid op het vlak van de huurstelling verruimd: corporaties konden binnen ruime marges de huren aanpassen naar eigen inzichten, op voorwaarde dat de gemiddelde huursomstijging een bepaald percentage niet zou onderschrijden. Men was destijds bang dat corporaties onvoldoende huurstijgingen en daardoor onvoldoende vermogensvorming zouden realiseren. De huursombenadering maakte een globale sturing op de inkomstenkant mogelijk, wat gepaard kon gaan met een deregulering van het huurprijsbeleid.

Bovendien werden ex ante de subsidies genormeerd. De investeringsrisico's bij bouw of verbetering van woningen werden bij de instellingen zelf gelegd. De grotere vrijheid in het huurprijsbeleid was ook van deze veranderende risicobalans natuurlijk het complement.

Aanvankelijk bestond tegen deze beleidswijzigingen weerstand. De woningcorporaties vreesden het bezuinigingsbeleid; de omvangrijke subsidies maakten hen weliswaar afhankelijk, maar die afhankelijkheid bood tezelfdertijd invloed op het beleid van rijk en gemeenten. Het perspectief van grotere beleidsvrijheid en zelfstandigheid bleek aantrekkelijk.

Uiteindelijk zijn de woningcorporaties en de koepelorganisaties ervan de grootste propagandisten van Heerma's beleid geworden. De verzelfstandiging was ook een leertraject, waarbij de Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting een belangrijke rol speelde: daar werden vanaf 1991 allerlei experimenten uitgevoerd van grotere beleidsvrijheid van woningcorporaties, die even later hun weerslag in regelgeving kregen. De pijn lag ook veel meer bij de gemeenten, die door de krimp van de subsidiestromen invloed verloren en die vervolgens op hun ambtelijk apparaat bezuinigden.

### **3.5 De vierde stap: Tussenbalans en Bruterung**

Nog tijdens het bewind van Heerma werden verdergaande stappen gezet. De eerste waren dat de bezuinigingen met de Tussenbalans 1991 werden doorgevoerd, bezuinigingen waar het beleidsterrein volkshuisvesting een groot aandeel in had (Faber, 1997b). Er werd namelijk voor vier jaren een extra huurverhoging doorgevoerd (5,5%), die bij de corporaties tot extra inkomsten leidde en daardoor de ruimte creëerde voor afschaffing ineens van alle subsidies voor woningverbetering en voor een ingrijpende verlaging van de subsidies voor nieuwbouw. Toen bovendien begin jaren negentig de rente daalde, bleek het mogelijk om de investeringssubsidies nagenoeg geheel af te schaffen. Dat gebeurde met ingang van 1995. Door de gedwongen huurverhoging bleek de beleidsvrijheid van de

woningcorporaties opeens kleiner dan eerst door hen gehoopt, werd de relatie met de huurders belast en verslechterde de concurrentiepositie met de koopsector. Woningcorporaties waren daarom geneigd om de financiële banden met de rijksoverheid door te snijden, die nog bestonden door de jaarlijkse bijdragen op eerder gebouwde woningcomplexen, waardoor het Rijk belang had bij huurverhoging teneinde die subsidies te verminderen. Het idee dat binnen de SEV ontstond om de bestaande exploitatiesubsidies af te kopen viel daarom niet direct in dorre aarde. De rijksoverheid zag hier ook brood in, omdat afkoop van de subsidie gecombineerd kon worden met een aflossing ineens van de nog uitstaande rijksleningen en de afschaffing van de rijksgaranties op kapitaalmarktleningen. De voorbereidingen werden in 1992 gestart en vergden grote zorgvuldigheid. Zo moesten niet alleen alle verplichtingen aan exploitatiesubsidies in beeld gebracht worden, ook was het nodig, per corporatie en per complex, het verloop van de woningexploitatie modelmatig te berekenen.

In 1993 werd een Wet Balansverkorting ingediend, die in 1995 door het Parlement (onder het nieuwe kabinet Kok I) werd aanvaard, nadat de corporaties zich in grote meerderheid akkoord verklaard hadden. Het was een financiële mammoetoperatie. De afkoop van de jaarlijkse bijdragen kostte 17 mld euro, een bedrag van ongeveer dezelfde omvang kwam door de aflossing van rijksleningen en de herfinanciering ervan op de kapitaalmarkt vrij. De corporaties gebruikten deze storting om de balans te schonen en de schuldposities te verminderen. Onderdeel van de deal was de toezegging van de rijksoverheid dat de huursom van het bestaande bezit van de woningcorporaties een aantal jaren minimaal een bepaald percentage zou stijgen, om daarmee de corporaties over de huurinkomsten enige zekerheid te geven. Voor de periode tot 2010 werd met een huurstijging van 3,8% gerekend, terwijl voor de berekening van het subsidieverloop een stijging van 5,5% werd ingecalculeerd. Op die manier werd een deel van de verdien capaciteit op het bijdragevrije woningbezit gebruikt om het afkoopbedrag te verminderen. Corporaties zijn zo gezien niet rijker geworden van de deal; ze waren tot een prijs bereid om van de sturende rol van de rijksoverheid af te komen.

Het resultaat was een ingrijpende verandering in de risicostructuur van de sector. Sinds de brutering, die met terugwerkende kracht per 1.1.1995 zijn beslag kreeg, is de begroting van VROM geschoond van de jaarlijkse bijdragen, ontvangen de corporaties geen exploitatiesubsidies meer en ligt het risico van huur-, exploitatiekosten- en renteontwikkelingen geheel bij de individuele corporaties. Vóór de brutering lag het financieringsrisico voor ca 37 mld euro bij de rijksoverheid, na de brutering is dat risico vervallen. De rijksbegroting is veel minder gevoelig geworden voor rentefluctuaties. Wel werd de paraplu van het CFV en het WSW in stand gehouden, waarmee de risico's op instellingsniveau werden gematigd en dus ook lagere eisen aan de groei van het eigen vermogen werden gesteld dan anders het geval zou zijn geweest. Omdat

de rente en inflatie zich gunstiger ontwikkelden dan de rekenkundige uitgangspunten bij de bruteringswaarde was er sprake van een extra vermogensgroei in de sector. Mede daardoor is de conversie van hoogrentende leningen uit het begin van de jaren tachtig die voor 20 jaar vast stonden, in de periode 2000 tot 2003 geruisloos verlopen.

De evaluatie van de bruteringswaarde is dan ook positief, zowel door VROM zelf (DGVH, 1999; Remkes, 2001), als door derden (Gerrichhauzen en Partners, 1999; Brandsen en Helderma, 2004).

### **3.6 De verzelfstandiging voorbij?**

De verzelfstandiging mag dan een succesvolle operatie zijn geweest, maar deze heeft niet de discussies over de sociale huursector doen verstommen. Van de kant van de sociale verhuurders en hun koepelorganisatie werd nadien steeds de nadruk gelegd op een grotere beleidsvrijheid van de instellingen en op zelfregulering in de sector. De grenzen van de regelgeving werden stelselmatig opgezocht, waardoor een eindeloos debat ontstond over het speelveld waarop de woningcorporaties zich legitiem kunnen bewegen. De koepelorganisatie Aedes wilde een breed werkkterrein in combinatie met een grote beleidsvrijheid op instellingniveau (Aedes, 1999), waarbij de overheid zich tot een minimum aan interventies diende te beperken. Het BBSH zou tot één A4tje teruggebracht moeten worden, de Aedescode zou in combinatie met een visitatiestelsel als zelfregulering moeten volstaan. Corporaties zijn immers private instellingen en de publieke inbedding zou geen knellende kaders mogen brengen.

In de politieke arena werden de accenten toch wat anders gelegd. Na de formatie van het eerste kabinet Kok in 1994 trad een nieuwe generatie fractiespecialisten Volkshuisvesting aan, die zich niet gebonden achtten aan de beleidsfilosofie van Heerma. Met name bij Duivesteijn (PvdA) was het wantrouwen jegens de woningcorporaties groot. Hij wilde deze sector omvormen tot coöperaties van bewoners en tegelijk 1 miljoen woningen aan de huurders verkopen. Hij kreeg in zijn streven het eigenwoningbezit te bevorderen duidelijk steun bij coalitiegenoot VVD en van het CDA, toen in de oppositie. Heel het parlement werd voorstander van een sterk sturend huurbeleid, zodat de vrijheid van ook de woningcorporaties om de huren te verhogen sterk werd ingeperkt. Er ontstond ook Kamerbreed de wens om de vermogensinzet van de corporaties te sturen. Dit leidde eerst tot een debat over prestatiebesturing middels het BBSH, en over scherper toezicht. Er kwam vervolgens de nadruk te liggen op prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en corporaties; corporaties moesten ook het gemeentelijk beleid in acht nemen; zij moeten hun overtollige middelen inzetten voor 'de volkshuisvesting'. Even later werd in de grote beleidsnota van staatssecretaris Remkes (Remkes, 2000) gekozen voor een sturing van corporaties door voorstellen voor een planhiërarchie: rijkvisie, gevolgd door lokale of regionale

woonvisies, die ook hun doorwerking moesten krijgen in de beleidsplannen van de woningcorporaties. Deze voorstellen, die in een nieuwe Woonwet hun plek moesten krijgen, kwamen er uiteindelijk niet. Kort daarop ontstond een debat over afroeping van corporatievermogen om de stedelijke vernieuwing meer vaart te geven (Vromraad 2003). Ook daar kwam het niet van. Minister Dekker, die in 2002 aantrad, voelde voor een dergelijke interventie niet veel. In dezelfde tijd speelde tenslotte de discussie over level playing field en staatssteun; als corporaties zich zo breed in de markt positioneren zou ook eens gedacht moeten worden over de vraag of zij de concurrentieverhoudingen verstoren. Al met al werd de situatie na Heerma gekenmerkt door gepolariseerde verhoudingen en egestellingen, wellicht niet in de samenwerking rond projecten op lokaal niveau, maar wel in de publieke discussie over de ordening van bestuurlijke verhoudingen.

### **3.7 Verschillende posities in het debat**

De hybride positie tussen staat en markt lokt steeds discussie uit. Degenen die geloven in marktwerking, zien de voordelen er niet van in en stellen dat het gebrek aan economische prikkels (door concurrentie en aandeelhoudersbelang) slechts kan leiden tot ondoelmatig beheer van het non profit vermogen. Van die zijde zijn er steeds pleidooien voor ofwel taakreductie tot een vangnet, ofwel meer efficiency prikkels door benchmarking e.d. (MDW Commissie Woningcorporaties, 2000; Hackfoort e.a, 2002). Bovendien zijn er veel voorstanders om de corporatie te zien als agent van de overheid, die dan als principaal de doelstellingen en gewenste output bepaalt (Vgl Conijn, 2005). Natuurlijk zijn er ook velen die het hybride karakter verdedigen, met ondermeer als argument dat de corporaties instellingen zijn voor burgerinitiatieven, die veel beter dan uitvoerende organisaties van de overheid in staat zijn vorm te geven aan de diversiteit van samenleven. Deze pleidooien vanuit veeleer de bestuurskundige hoek monden uit in aanbevelingen voor een grotere transparantie van besluitvorming en middelenbesteding, betere maatschappelijke verantwoording en democratisering (SER, 2004; De Waal, 1999; WRR, 2004; Commissie De Boer, 2005). En tenslotte zijn er pleidooien voor de zienswijze dat woningcorporaties geprofessionaliseerde dienstverleners of vastgoed-exploitanten zijn, die als een gewoon commercieel bedrijf moeten werken; de beschutting door het non profit regime zou kunnen verdwijnen; dan blijft echter wel de vraag over of bij een 'opting out' de bestemmingsplicht op het non profit vermogen afgekocht zou kunnen worden.



### 3.8 Beleidspraktijk

In de praktische politiek wordt een middenkoers gevaren. De bewindslieden van VROM en de VROM-administratie verdedigen een ruim taakveld, bedrijfsmatige zelfstandigheid, en een publieke inbedding met rijkstoezicht, eigenlijk los van politieke achtergrond. Interventies uit Brussel leiden hooguit tot een duidelijker keuze in die richting (Dekker, 2005). De woningcorporaties zijn immers onmisbaar voor de uitvoering van het rijksbeleid. Een taakversmalling van de corporaties tot een vangnetfunctie zou niet alleen de actieradius van rijksbeleid te zeer beperken; de verkoop van huurwoningen die daarmee gepaard zou moeten gaan leidt tot een ongekende vermogensgroei bij de instellingen die alleen maar voor problemen kan zorgen. Het private karakter van de instellingen beperkt tegelijk interventiemogelijkheden als vermogensafroming en herbestemming ervan voor andere doeleinden.

In de praktijk gaat het dus om de vraag, hoe een brede taakinfilling kan worden gecombineerd met kaderstelling en sturing zonder al te hoge bestuurslasten. Daartoe worden instrumenten uit de school van het netwerkmanagement in stelling gebracht. De overheid geeft richting en biedt ruimte, de instellingen bieden rekenschap en zicht op resultaat (Schnabel, 2001). Waar mogelijk wordt op lokaal of regionaal niveau gebruik gemaakt van de techniek van contractmanagement (prestatieafspraken). Intussen wordt in de politieke arena discussie gevoerd over de vraag of de sociale prestaties voldoende worden geborgd, of de bedrijfsmatige belangen niet de overhand krijgen, of de invloed van bewoners en gemeenten afdoende is geregeld, en of de directeuren niet teveel verdienen. De discussie spitst zich in de praktijk dan toe op het toezichtsprogramma's en de organisatorische vormgeving van dat toezicht. Van enige afstand bezien ligt hierin de kern: door de publieke inbedding van het non profit bestel ontstaat er een platform voor maatschappelijke discussie over het presteren van de instellingen afzonderlijk en de sector als geheel. Het is een vorm van sociocratische sturing.

## 4 Dynamiek op instellingsniveau

### 4.1 Inleiding

Wat was het effect van het verzelfstandigingsbeleid op instellingsniveau en hoe moet dat gewaardeerd worden? Beide vragen zijn lastig te beantwoorden. Strikt genomen vergt de eerste vraag een causale analyse van dat beleid in een situatie dat de context veranderde: opgaande conjunctuur in de jaren negentig, stagnatie nadien. De tweede vraag vergt een beoordelingskader dat in het beleid zelf nergens terug te vinden is; het is opmerkelijk dat Heerma's beleidsstukken nauwelijks criteria bevatten waaraan het succes of falen gemeten kan worden. De in het vorige hoofdstuk aangehaalde evaluaties zijn positief, omdat het effect op de rijksbegroting positief was, niet omdat de instellingen zelf beter functioneerden. Daar komt bij dat de opvattingen over sturing en toezicht veranderden. Lag eind jaren tachtig de nadruk op 'de grote operaties' en dus op ontvlechting van overheid en maatschappij, na het midden van de jaren negentig kwam de nadruk veel meer te liggen op borging van publieke belangen en op 'prestatiegerichte decentralisatie', mede onder invloed van de VBTB opzet van de rijksbegroting.

In dit hoofdstuk wordt veronderstellenderwijs geprobeerd de dynamiek op instellingsniveau die door de verzelfstandiging ontstond te schetsen. Het bevat geen wetenschappelijk bewijs maar een expertoordeel.

### 4.2 Van taakinstellingen naar vastgoedbedrijven

Wat waren de woningcorporaties voor instellingen aan het begin van de verzelfstandigingsoperatie? Kort geformuleerd: het waren instellingen die organisatorisch gezien uit drie delen bestonden die tezamen het 'werkapparaat' vormden, namelijk een verhuurafdeling, een technische afdeling (soms met een onderdeel projectontwikkeling) en een administratieve afdeling, waarboven een uitvoerend directeur met een secretariële ondersteuning, een beleidsbepalend bestuur en een toezichthoudende raad van commissarissen. De instellingen hadden nog vaak de verenigingsvorm, met een verenigingsraad waarin de bewoners vertegenwoordigd waren, al waren er al vele vormen van externe democratisering. De oriëntatie was sterk op het beheer van het bestaande bezit gericht ((groot)onderhoud en woningverbetering) en op gesubsidieerde nieuwbouw van sociale huurwoningen, in nauwe samenwerking met de gemeenten. Bij de stadsvernieuwing hadden de gemeenten veelal het voortouw. De zekerheid van de huurontvangsten was groot; de huurstelling werd door het rijkshuurbeleid bepaald. De woningtoewijzing vond plaats binnen de door de gemeenten bepaalde distributienormen; vaak had de gemeente een actieve rol daarin. De woningexploitatie werd

vooral gestuurd door rijksnormen tav onderhoud en beheerkosten. Er werd geïnvesteerd als er subsidies beschikbaar kwamen. Het financiële beheer was een optelsom van de exploitatie per complex. Veel beleid werd er niet gemaakt. Van een strategische positionering van het bezit in de markt was veelal geen sprake; een bewust doelgroepbeleid was er veelal niet. De oriëntatie was inputgericht, kern van de zaak was het binnenhalen van bouwcontingenten en subsidies. Het geheel verliep efficiënt door de strakke rijksnormen ten aanzien van de exploitatie en administratie. Begin jaren negentig veranderde dit beeld ingrijpend.

## **4.3      Structuurveranderingen**

### **4.3.1    Organisatiestructuur**

Al vrij snel is sectorbreed de organisatiestructuur aangepast. Het oude kolommenmodel werd vaak vervangen door een frontoffice-backoffice. De frontoffice is het klantloket van de woningcorporaties, waar alle klantcontacten werden geconcentreerd, zoals verhuur en klachtonderhoud en bewonersparticipatie en wijkactiviteiten. Dit werd gedaan om de klantvriendelijkheid te verbeteren en de bedrijfsinformatie over de klanten te verbeteren. Op dit punt zijn ook kwaliteitszorgsystemen geïntroduceerd zodat de kwaliteit van de dienstverlening aan de klant kan worden gemeten. De backoffice bestond uit de onderhoudsdienst, eventueel een projectontwikkelingsbureau, de financiële en administratieve afdeling. De dominante positie van de onderhoudsdienst verdween; onderhoud werd deels uitbesteed om een betere kostentoetsing te verkrijgen. Bij projectontwikkeling werd vaak samengewerkt met derden in afzonderlijke rechtspersonen (de VOF-CV constructie) om de risico's te managen. Hetzelfde gold voor nevenactiviteiten, zoals makelaardij en dienstverlening buiten het woondomein, die soms in een aparte deelneming werden ondergebracht. De betekenis van de financiële afdeling in de bedrijfssturing groeide, doordat leencapaciteit en vermogensomvang onderwerp van interne sturing werden en doordat de begroting en interne budgettering veel meer een taakstelling karakter kreeg dan voorheen. Dit ging later ook wel gepaard met de ontwikkeling van een aparte vastgoedafdeling, waar de investeringsstrategie wordt uitgewerkt, die als kader dient voor investeringen in projecten of wijken.

#### *Schaalvergroting*

Een van de dominante ontwikkelingen sinds de start van de verzelfstandiging is de schaalvergroting van de instellingen door fusie. De gemiddelde bezitsgrootte is enorm toegenomen. Het aantal grote woningcorporaties (>10.000) groeide. De fusiegolf was eerst lokaal of regionaal, later ook landelijk. Begin jaren negentig werden de mogelijkheden voor een regionale fusie geopend door wijziging van de criteria tot beoordeling van statutenwijzigingen van de Toelatingscommissie. Het overgrote

deel van de woningcorporaties heeft nu een regionale, een deels zelfs een landelijke toelating. Corporaties die eenmaal fuseerden namen later opnieuw aan fusies deel. Zo zijn concerns gegroeid met meerdere vestigingen in stad of regio, sommigen zelfs in verschillende landsdelen. Deze concerns nemen vaak de vorm van een holding aan, waarin de strategische sturing is ondergebracht, met lokale werkmaatschappijen die in meer of mindere mate een eigen beleidsvrijheid hebben. De sturing van die organisaties is anders dan bij de middelgrote corporaties. Centraal wordt gestuurd op (vastgoed)strategie, productontwikkeling, financieel beheer (treasury), administratieve organisatie en personeelsbeleid, alsook de externe beleidsverantwoording. Juist bij deze organisaties is het probleem sterk voelbaar hoe een balans gevonden moet worden tussen het financiële management en missiegedreven middelenbesteding. Er wordt dan ook gezocht naar technieken om zichtbaar te maken wat de financiële ruimte is voor sociaal beleid, zodat er een expliciete besluitvorming kan plaatsvinden over de prioritering ervan in het licht van de bedrijfsdoelstellingen (Conijn e.a., 2004). Bij een complexe set van doelstellingen is het immers van groot belang die besluitvorming transparant te maken. In het kader van de normale begrotingscyclus worden de investeringen en beheerplannen per vestiging vastgelegd (tactisch niveau). De vestigingen hebben binnen de financiële kaders dan een relatief grote vrijheid in de operationele aspecten van het vastgoedbeheer. Op vestigingsniveau wordt ook vaak de verankering gezocht in de lokale netwerken en buurten, om de ontwikkelingen in de wijk beter te kunnen volgen en bij te sturen. Daarmee ontstaat tegelijk een spanning tussen topdown kaderstelling en bottom-up initiatieven die uit de ervaringen bij het woningbeheer en bij projecten in de buurt opkomen, het klassieke probleem van een lerende organisatie.

Het motief tot fusie lag deels in de sterkere onderhandelingspositie naar de gemeente toe; regionale fusie beperkt de afhankelijkheid van de gemeente. Daarnaast was een sterkere positie bij projectontwikkeling een belangrijke overweging. Risicospreiding was een derde motief; de grotere omvang en de aanwezigheid in verschillende markten beperkt de risicograad en verhoogt daarmee de financieringscapaciteit. Fusie op zich kan zo leiden tot meer ruimte om te investeren, ceteris paribus. Onderlinge hulp was een vierde reden: een rijkere corporatie fuseert met een armere, waardoor een vermogenssurplus actief kan worden ingezet voor investeringen in nieuwbouw of woningkwaliteit die anders niet plaatsgevonden zouden hebben. Fusies vergroten ten vijfde het draagvlak voor kwaliteitsverhoging en professionalisering van de organisatie, vaak een zelfstandig motief. Tenslotte worden fusies ingezet om in buurten een grotere invloed te kunnen uitoefenen.

Fusies hebben, voorzover bekend, niet geleid tot schaalvoordelen die zich vertaalden in betere dienstverlening, lagere huren of hogere netto inkomsten. Het nadeel van een fusie is de lange interne fixatie die nu eenmaal met grote veranderingen in de organisaties gepaard gaan. Dit kan in

uiterste geval leiden tot slechtere dienstverlening. Een risico is ook dat voor de lokale netwerken minder zorg ontstaat, omdat het epicentrum van de organisatie in hogere sferen belandt. Gemeenten en bewonersorganisaties klagen wel eens over de onbereikbaarheid en geringe beïnvloedbaarheid van de nieuw gevormde woningcorporaties. Daar komt nog een probleem van marktmacht bij.

#### **4.3.2 Verandering in rechtsvorm en bestuursstructuur en externe verantwoording**

##### *Van verenigingen naar stichtingen*

Op grote schaal zijn verenigingen in stichtingen omgezet, om de invloed van bewoners op de vermogensbesteding te beperken. Dit ging gepaard met het in standhouden of activeren van bewonersorganisaties op wijk- of complexniveau die vaak in een overkoepelend overleg werden gebundeld. Tussen bewoners en directie werd er dan een convenant gesloten waarin de adviesrechten waren vastgelegd. Een enkele keer bleef de verenigingsstructuur behouden.

##### *Raad van Toezicht model*

De bestuursstructuur veranderde snel. Begin jaren negentig werd de omzetting van een de directie/bestuur/RvT constructie naar een directie/bestuurder en een Raad van Toezicht gebruikelijk, eerst bij de grote, later ook steeds meer bij de kleine woningcorporaties. Dit werd mede door het nieuwe BBSH gestimuleerd, dat een toezichthoudend orgaan voorschreef. De toenmalige koepelorganisaties hebben die overgang ook sterk gestimuleerd (Vgl NCIV, 1993). Een belangrijke overweging was ook dat het oude model onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en onvoldoende bestuurlijke slagkracht bood. De directeur werd bestuurder, het bestuur en de Raad van Toezicht werden in elkaar geschoven en het toezichthoudend orgaan beperkte zich tot een toezicht op afstand en een klankbordrol. Dit heeft ongetwijfeld aan de verzelfstandiging van de beleidsvorming en bedrijfsvoering bijgedragen. Aan de directie werden hogere eisen gesteld, met een hogere beloning als complement. De directeur anno 2000 was een man van middelbare leeftijd, al lang bij de woningcorporatie in dienst (Vulperhorst, 1999).

##### *Professionalisering intern toezicht*

Het professionaliseren van het interne toezicht is sindsdien een belangrijk aandachtspunt geworden (KPMG, 1998). Eind jaren negentig werd door de koepelorganisatie het rapport van de commissie Glasz gepubliceerd (Aedes, 1998) met 25 aanbevelingen, die in de bedrijfstakcode van Aedes zijn opgenomen. In 2002 werd de Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties (VTW) opgericht, die de professionalisering van de toezichthouders in de sector tot doel heeft. Blijkens een onderzoek van het CFV waren toezichthouders in 2003 vooral gericht

op het financiële management (CFV 2003), terwijl het borgen van de sociale doelstelling veel minder gewicht kreeg. Twee jaar later is de oriëntatie minder eenzijdig geworden (CFV 2005b).

Het interne toezicht krijgt gaandeweg ook meer aandacht van de beleidsmakers, mede door de discussie over governance van de sector. De nadruk ligt op zelfregulering van de sector. Het interne toezicht wordt echter wel beschouwd als het beginpunt van de toezichtketen. De gedachte is dat de toezichthouders ook de maatschappelijke prestaties van de corporaties moeten beoordelen en zich daarover extern moeten verantwoorden. Als er sprake is van overduidelijke taakverwaarlozing zou de minister ook de interne toezichthouders van hun taken moeten kunnen ontslaan (Dekker, 2005). De Raad van Toezicht dient zich naar huidige opvattingen ook extern, in het jaarverslag, te verantwoorden over de toezichthoudende activiteiten.

#### **4.4 Van vastgoedbeheerders naar maatschappelijke ondernemers?**

##### **4.4.1 Externe verankering en -verantwoording**

Woningcorporaties zijn verplicht jaarlijks een verslag te maken van hun volkshuisvestelijk functioneren naast het financiële verslag. Die verslaglegging wordt gebruikt als basis voor het rijkstoezicht; het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting stelt op basis hiervan een toezichtverslag samen. Bovendien moeten ze jaarlijks een (meerjaren)plan op stellen van de voorgenomen activiteiten, die eveneens tot een jaarlijks sectorbeeld worden samengevoegd. Soms wordt dit verslag en jaarplan vaak gebruikt om het overleg met de gemeenten vorm te geven. De externe werking van die verslagen en plannen is in de praktijk echter beperkt.

Het jaarverslag is vaak meer een opsomming van activiteiten dan een verantwoording van het gevoerde beleid en de bereikte resultaten; het bevat zelden een zelfevaluatie van de verhouding tussen doeleinden, middeleninzet en behaald resultaat.

Ongeveer 40% van de woningcorporaties sluit ook prestatieovereenkomsten met de gemeente, waarin ondermeer wordt vastgelegd wat de omvang van de kernvoorraad (de voorraad die beschikbaar is voor huisvesting van de doelgroep, vaak naar prijsgrens afgebakend), de nieuwbouwinvesteringen, het voorraadbeleid en de buurtaanpak zal zijn. De overeenkomsten zijn in beginsel tweezijdig; ook de gemeenten binden zich daarin op een aantal zaken, zoals locatieontwikkeling, gronduitgifte, investeringen in het publiek domein, financiële steun e.d.

Al ten tijde van de brutering was het maatschappelijk ondernemerschap een belangrijk discussiepunt, niet alleen in de politieke arena maar ook in de sector zelf. De verzelfstandiging verscherpt het legitimiteitsvraagstuk en vergt een goede inzet van het non profitvermogen. Er werd toen nagedacht over het meetbaar maken van prestaties en systemen van

benchmarking (NWR, 1996; Van der Schaar, 1995; Van der Zon, 1995). De corporatiekoepels hebben op dit punt wel belangrijke initiatieven genomen. Al bij de eerste sectorcode uit 1995 werd aan het stakeholdersoverleg aandacht gegeven (zie ook Aedes, 1998, 1999b). Maar die discussies beklifden niet echt. Verslaglegging was lange tijd een administratieve verplichting, niet de basis voor een dialoog met stakeholders. Transparantie in de middeleninzet was er nauwelijks. Pas de laatste jaren is er ook bij de instellingen zelf meer aandacht aan de vraag hoe woningcorporaties kunnen borgen dat de beleidskeuzes die ze maken ook een antwoord zijn op urgente maatschappelijke vraagstukken. In het debat over maatschappelijk ondernemerschap wordt benadrukt dat het instellingen zijn die transparant en responsief in hun beleidskeuzes moeten zijn (Conijn, 2001; Van Leeuwen, 2002; Netwerk Maatschappelijk Ondernemerschap, 2003; Toonen, 2001; Zandstra en Rohde, 2005). Reputatiemeting bij stakeholders (gemeenten, bewoners, andere corporaties, zorg- en welzijnsinstellingen en dergelijke) is daartoe een eerste aanzet. Periodiek overleg met de relevante stakeholders over de eigen maatschappelijke opgaven en over de bijdrage die de corporatie aan het goed functioneren van de andere stakeholders kan leveren is een belangrijke stap verder. Sommige corporaties voeren een stakeholders- of achterbanoverleg. Soms wordt dit geïnstitutionaliseerd in een overlegorgaan dat regelmatig het bestuur of de Raad van Toezicht adviseert. De discussie markeert een omslag van het streven naar autonomie naar het zoeken van externe bindingen. Het kan voor de Raad van Toezicht een middel zijn om een scherper beeld te krijgen van de maatschappelijke opgaven van de corporaties.

#### **4.4.2 Visitaties, benchmarks en maatschappelijk ondernemerschap**

Er is in het kader van het debat over maatschappelijk ondernemerschap bovendien veel discussie over de wenselijkheid van een onafhankelijke visitatie van woningcorporaties. Er bestaat al sinds 2000 een visitatiestelsel (Zie Aedes, 1999a), recent verder ontwikkeld waarin de corporatie een zelfevaluatie maakt en een onafhankelijke commissie die evaluatie beoordeelt na gesprekken met bestuur, RvC, medewerkers en stakeholders. De belangstelling van woningcorporaties voor deze vorm van externe toetsing was tot in 2005 niet overweldigend.

Een voorstel voor een verplichte visitatie, door van de sector onafhankelijke en geaccrediteerde instellingen (Commissie De Boer, 2005; Aedes, 2005) is inmiddels door de brancheorganisatie Aedes en door de VTW aanvaard. Zowel door Reaflex - de aan Aedes gelieerde stichting die nu al visitaties uitvoert (Reaflex, 2005) - de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV, 2005) als de KWH (Kwaliteitszorg Woondiensten Huursector) wordt gewerkt aan een visitatiestelsel dat de kwaliteit van het maatschappelijk ondernemen meetbaar maakt en beoordeelt. Een dergelijk visitatiesysteem wordt gezien als een middel tot externe (horizontale) verantwoording, dat eventueel ook in de toezichts-

keten een rol kan spelen: de intensiteit van het overheidstoezicht zou geringer kunnen zijn bij een positieve uitkomst van een visitatie (proportioneel toezicht). Er wordt daarnaast een systeem van benchmarking van het maatschappelijke ondernemerschap ontwikkeld (PWC; D&T). De SEV startte een ontwikkelingsprogramma voor het meetbaar maken van de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties (Deuten & De Kam, 2005). De KWH introduceert binnenkort een aantal nieuwe labels, naast het bestaande huurlabel, als: maatschappelijk ondernemerschap, goed werknemerschap, bedrijfsvoering, goed bestuur en bewonersparticipatie.

#### **4.4.3 Tot slot**

De landelijke discussie over de vermogensgroei en de vaak onvoldoende geachte prestaties van de woningcorporaties heeft (nog) niet geleid tot een terugval op een sterke externe sturing van het corporatiegedrag door van overheidswege allerlei prestatievereisten te formuleren die de corporaties moeten waarmaken. Wel is de druk op de corporaties om hun maatschappelijke prestaties zichtbaar en beïnvloedbaar te maken toegenomen. In de dagelijkse praktijk ontbreken de technieken daartoe; er wordt nu hard gewerkt aan de ontwikkeling ervan. Het vergt wel een omslag in de bedrijfscultuur bij corporaties, van een sterk intern gerichte werkwijze naar een actieve externe oriëntatie. Deze omslag hebben corporaties vermoedelijk in slechts beperkte mate gemaakt.

### **4.5 Interne sturing**

De eerder geschetste verandering van taakinstellingen naar vastgoedinstellingen, bracht ook een veranderende sturing met zich mee. Voor de hand ligt een sterke financiële sturing, omdat vastgoedbedrijven kapitaalintensief zijn. Ook de bedrijfsvoering is aangepast. Belangrijk is tenslotte de ontwikkeling van beleid en strategie. Op instellingsniveau moet immers aan het maatschappelijk ondernemerschap inhoud gegeven worden.

#### **4.5.1 Financieel beheer**

Een van de sterke punten van de verzelfstandiging is de toegenomen financiële autonomie en dus ook de sterkere financiële sturing van de woningcorporatie.

Dit heeft in ieder geval geleid tot een beter beheer van de leningenportefeuille, het afstemmen van de leningenportefeuille op de benodigde investeringen, en het bewaken van de leencapaciteit (dus de solvabiliteit) in verband met de toekomstige investeringsopgave. Corporaties zijn actief geweest in de herstructurering van hun leningenportefeuille, om zowel de rentevoet te verlagen als de herfinancieringsrisico's te matigen. Daarbij werden zij door financiële adviesbureaus gesteund, die hier een aantrekkelijke markt in zagen. Zonder de financiële verzelfstandiging zou



dit niet het geval zijn geweest en zou per saldo het kostenniveau van de woningexploitatie hoger hebben gelegen. Mede onder invloed van enkele mislukkingen bij het beleggingsbeleid van corporaties (aan het einde van de aandelenhousse) zijn de regels aangescherpt en is nu een treasury-statuut dat als kader voor het bestuur geldt verplicht (CFV, 2002b)

Corporaties sturen op hun vermogenspositie. Duidelijke normen voor de gewenste vermogensomvang waren er niet. Aanvankelijk was er sprake van vooral waardering op basis van de historische kostprijs. Mede door de gangbare waarderingsgrondslagen werd pas aan het einde van de jaren negentig de bedrijfswaardemethodiek breder toegepast, waarmee ook een veel scherper beeld werd verkregen van de verdien- en investeringscapaciteit van de woningcorporaties. De bedrijfswaarde is gelijk aan de contante waarde van de netto kasstromen met inschatting van (des)investeringen in de naaste toekomst en komt vaak hoger uit dan de historische kostprijs; daarmee stijgt ook het eigen vermogen en de solvabiliteit. Er kwamen ook rekenprogramma's op de markt, waarin een analyse kon worden gemaakt van rendement en vermogensomvang bij verschillende beleidsscenario's en bij verschillende economische scenario's. De rendements-risicoanalyses die hiermee kunnen worden gemaakt zijn voor de interne besluitvorming over het ondernemingsbeleid van groot belang, maar algemeen van toepassing zijn ze nog bepaald niet.

Er bestaat een samenhang tussen vermogenspositie, huurstijgingen en woningverkoop (Conijn en Alles, 2002). Veel corporaties namen de gemiddelde vermogensomvang in de sector als maatstaf. Een criterium werd om een 'A status' te houden. Bij een A status wordt geen nader onderzoek verricht en blijft bemoeienis van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting zeer beperkt. In 2001 ontwikkelde dat fonds een methodiek om na te gaan wat het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen is, op grond waarvan de vermogensovermaat bepaald kan worden (CFV, 2002a) De parameters die bij het berekenen van de bedrijfswaarde door het CFV worden gehanteerd zijn van grote betekenis geworden voor de interne financiële sturing. Hetzelfde geldt voor de berekeningsmethodiek van de leencapaciteit door het Waarborgfonds. Deze zijn uit de aard der zaak wat conservatief: De huurstijging wordt niet hoog ingeschat, de calculatierente ligt boven het nu gangbare; er wordt ook niet of in beperkte mate rekening gehouden met de restwaarde van het vastgoed bij tussentijdse verkoop. Daardoor wordt er een veel hogere onrendabele top berekend dan bij economische calculatie het geval zou zijn. Dit versterkt echter wel risicomijdend gedrag van de instellingen.

Het financiële beleid van de individuele instellingen en die op sectorniveau is dus als risicomijdend te kenschetsen en, waar het de corporaties aangaat, gericht op handhaving van de eigen autonomie. Dat is op zich zelf wel begrijpelijk, maar het is geen antwoord op de voortdurende discussie over de inzet van het non profit vermogen. Het non profit regime kent in zichzelf geen stimulansen om dat vermogen actief te besteden

voor het doel, als de situatie van schaarste is overwonnen. Die stimulans zou moeten liggen in de missie van de organisatie, maar dat stelt zeer hoge eisen aan de betrokkenheid en kwaliteit van management en toezichthouders. Doelstellingen op financieel gebied zijn relatief makkelijk te formuleren en aan financiële kengetallen ontbreekt het niet. Veel moeilijker is de doelformulering en prestatiemeting op het maatschappelijke vlak. De indruk bestaat dat nog lang niet alle corporaties daar aan toe gekomen zijn. (Gruis, 2005) Er is ook behoefte aan beslissingsondersteunende methoden voor het ex ante inzichtelijk maken van de financiële ruimte voor maatschappelijk nuttige uitgaven, in het 'maatschappelijk rendement' daarvan, die kunnen leiden tot beter onderbouwde beslissingen over de vermogensinzet (Conijn en Van Os, 2004; Van Os, 2005).

Een belangrijk punt van discussie is dan ook de activering van het non profitvermogen (meest recent: Leuvensteijn en Shestalova, 2006). Voorstellen voor een gedwongen matching van middelen haalden het niet in een beleidscontext van deregulering (VROM Raad 2003). Recent heeft minister Dekker aangekondigd een verantwoording van de besteding van de vermogensovermaat te verlangen: in het kader van het toezicht wordt voor elke corporatie de beschikbare bestedings- of investeringscapaciteit in beeld gebracht. Blijft het gebruik daarvan uit, dan zou verder ingrijpen mogelijk zijn (Dekker, 2005;).

#### **4.5.2 Bedrijfsvoering**

##### *Betere administratieve organisatie en management informatie*

Over de bedrijfsvoering van corporaties is geen sectordekkend onderzoek bekend. Vermoedelijk zijn met de verzelfstandiging en de daarmee gepaard gaande financiële risico's de administratieve organisatie en de interne controlefunctie van de woningcorporaties aanzienlijk versterkt. De laatste jaren is op dit punt voortgang geboekt: een consolidatiefase na de vele fusies (Compaenen, 2005). Op grote schaal is de informatieverwerking geautomatiseerd. Daarbij vervangt men vaak de oude door rijks-subsidiebeschikkingen bepaalde indeling in complexen door een woningmarktrelevante complexindeling. De management informatiesystemen zijn aanzienlijk verbeterd, zij het dat die informatie nog weinig wordt benut in de sfeer van de klantbenadering en marketing. De organisatiestructuur, de verantwoordelijkheidstoedeling en de bedrijfsprocessen zijn scherper omschreven. Door de scheiding tussen bestuur en toezicht en door de interne geleiding van de woningcorporaties is de begrotingscyclus (inclusief jaarrekening) in betekenis toegenomen: die begroting en de daaronder liggende beleidsplannen vormen immers het mandaat op grond waarvan de Raad van Toezicht toeziet en het bestuur het bedrijf aanstuurt. Een belangrijk moment was de overgang van administratieve voorschriften uit de oude doos naar een financiële huishouding op basis van de normen van de Raad voor de jaarverslaglegging, in 1991. Dat betekende overigens ook een veel grotere adviserende inbreng van de

accountants, met in hun kielzog de organisatieadviesbureaus, die het verzelfstandigingsproces op instellingsniveau hebben begeleid. Op die manier is er binnen de sector nog al wat aan innovatie binnengebracht. De strikte eisen ten aanzien van de verslaglegging die in het BBSH waren neergelegd, de in de accountancy gangbare vereisten voor een goedkeurende verklaring en het financiële toezicht dat later door het WSW en het CFV is uitgeoefend, hebben een normerende functie gehad.

### *Efficiency*

Een belangrijk effect van de verzelfstandiging is dat het subsidievolgende gedrag verdween omdat er geen subsidies meer waren. De zeer omvangrijke subsidies voor woningherstel bijvoorbeeld leidden destijds tot suboptimale investeringen. Corporaties zijn na de afschaffing ervan beduidend minder gaan investeren in groot onderhoud en hebben meer het accent op planmatig onderhoud en mutatieonderhoud gelegd; de totale uitgaven daalden terwijl de technische kwaliteit van het bezit toenam. Dit duidt op een gestegen efficiency in het vastgoedbeheer. Aan de andere kant is de groei van de onderhouds- en beheerkosten de laatste jaren fors, zelfs in die mate dat de bedrijfswaarde er aanzienlijk door is verlaagd (CFV 2004,2005a). Dit komt door groei van het personeelsbestand. Het aantal werknemers in verhouding tot de omvang van het woningbezit lijkt te stijgen; ook namen vooral de pensioenlasten toe. Het vermoeden bestaat dat de vermogensgroei die zich de afgelopen jaren voordeed de noodzaak om op de interne efficiency te sturen, verminderde (Conijn, 2005a). Vermoedelijk ligt het accent veel meer op klanttevredenheid dan op kostenbesparing. De vraag of corporaties -het takenpakket constant houdende- minder efficiënt werken dan bijvoorbeeld institutionele beleggers valt op grond van nu beschikbaar onderzoek niet goed te beantwoorden. Intern opdrachtgeverschap, uitbesteden van werkzaamheden en samenwerken met derden zijn, naast een goede benchmarking van de (bedrijfs)kosten per activiteit, technieken die in de toekomst aan belang zullen winnen.

### **4.5.3 Strategisch beleid**

Zijn de woningcorporaties nu de maatschappelijke ondernemingen geworden die welbewust en goed gefundeerd koers kiezen, daarin door de stakeholders beïnvloedbaar zijn, die in hun beleidskeuzes en in hun maatschappelijk resultaat transparant zijn? Is er sprake van strategische sturing?

### *Incrementele beleidsontwikkeling*

Aanvankelijk concentreerde de aandacht zich op huurbeleidsplannen. Woningcorporaties ontwikkelden eigen criteria voor de huurprijzdifferentiatie en voor de huurverhogingen bij mutatie toen de beleidsvrijheid op dit punt toenam, op grond van inzicht in de verhuurbaarheid of gewildheid van woningcomplexen. Meestal werd daarbij gebruik gemaakt van eigen managementinformatie over de verhuringen, soms werden inter-

views met instromende en vertrekkende bewoners gebruikt. Er is al doende verbinding gelegd met een doelgroepenbeleid en met de onderhouds- en investeringsplanning. Gaandeweg werd het gebruikelijk om een technische opname van het bezit te vertalen in cycli van ingrepen en dus een investeringsplan op langere termijn. Daarbij is een complex-of productmarkt-combinatie benadering gangbaar, waarin de ingrepen op grond van doel- en marktpositie worden gedifferentieerd. (Straub, 2001; Vijverberg, 2005). In 2005 is deze werkwijze gemeengoed. Deze werkwijze geeft echter onvoldoende zicht op de gewenste marktpositie op langere termijn. De oriëntatie op komende beleidsopgaven was en is niet sterk. Anders geformuleerd: de nadruk lag op het operationele en tactische niveau, niet op een strategische beleidsontwikkeling.

Een belangrijke innovatie vormde ook het verdwijnen van de aloude woningdistributie en de vervanging daarvan door een advertentiesysteem waardoor woningzoekenden zelf zicht hadden op het vrijkomende aanbod en zich op woningen naar hun keuze konden inschrijven. Het model werd in Delft uitgevonden, en de SEV had voor de ontwikkeling en verdere verspreiding ervan grote invloed. Dit aanbodmodel, dat in vele varianten werd doorgevoerd, verminderde de gemeentelijke sturing op de plaatsing van bewoners, wat voor de woningcorporaties een belangrijke reden was om mee te willen werken. Maar tegelijk waren de sturingsmogelijkheden voor die corporaties in dergelijke systemen heel beperkt. Wel werd de informatie over de belangstelling bij vrijkomende woningen een belangrijke bron van bedrijfsinformatie; als ook de inschrijvings- of zoekduur werd geregistreerd werd het mogelijk ook de slaagkans van categorieën woningzoekenden te volgen en daar beleid op af te stemmen.

Bij veel corporaties was er van een omslag in cultuur sprake. Wellicht ingegeven door de soms moeilijker verhuurbaarheid van het bezit, gingen men zich meer richten op de klantbejegening. De front officie structuur bood daarvoor ook de organisatorische inbedding. De kantoren veranderden van soms onherbergzame forten op industrieterreinen, in woonwinkels die bij voorkeur op druk bezochte plekken werden gesitueerd, soms was er sprake van een gebiedgewijze deconcentratie van de baliefunctie. De baliefunctie werd verbreed. De keuzemogelijkheden van bewoners werden verruimd, waar het de dienstverlening en de voorzieningen in de woning betreft. De klantvriendelijke sturing van bedrijfsprocessen werd een belangrijk aandachtspunt. Daartoe werden ook meetinstrumenten als enquêtes onder de bewoners ingezet. De stichting KWH heeft hier een belangrijke functie vervuld, een initiatief van enkele voorlopers in de sector, later bij uitstek een kwaliteitsinstituut voor de corporatiesector.

Tezelfdertijd verbreedde het woningbeheer zich. In toenemende mate werd duidelijk dat in kwetsbare woongebieden een aanpak nodig was die verder ging dan fysieke investeringen. Begin jaren negentig was het de tijd van de sociale vernieuwing, in de nadagen van de aloude stadsvernieu-

wing die op inhaal van bouwtechnische achterstanden was gericht. De leefbaarheid van (na-oorlogse) buurten werd een nieuw thema, sociaal beheer een nieuw terrein voor de woningcorporaties. Geprobeerd werd de betrokkenheid van bewoners bij de buurt te vergroten en tegenstellingen tussen verschillende bewonersgroepen te overbruggen. Ook werd geprobeerd om als corporatie bij te dragen aan het oplossen van problemen van hinder, onveiligheid en beheer van de woonomgeving. Leefbaarheid werd ook aan het taakveld van de woningcorporaties toegevoegd. Dit leidde tot een verbreding in de samenwerking met derden, zoals politie, welzijn- en zorginstellingen, een samenwerking die vooral gebiedsgewijs werd vormgegeven. De samenwerking met zorginstellingen werd door de opkomende vergrijzing van het huurderbestand intensiever; de extramuralisatie van de zorg was in deze een bijzondere stimulans.

#### *Productontwikkeling aan de rand*

Corporatiewoningen zijn welbeschouwd standaardproducten van goede kwaliteit, die op de gemiddelde smaak zijn afgestemd. Het is ook lastig om dat product te vernieuwen. Dat is slechts op beperkte schaal gebeurd. Er is nauwelijks sprake van nieuwe woonconcepten. Pogingen om (huishoudelijke) diensten aan te bieden naast de normale woondiensten waren er wel (Dogge, 2003) maar zijn weinig succesvol, ook niet waar het de dienstverlening aan bijvoorbeeld ouderen betrof. De ontwikkelingskosten daarvan waren hoog, de markt was klein, de bereidheid de kosten te betalen gering. Een vernieuwing lag wellicht in de verbreding van het palet aan woningen door koopwoningen te bouwen. Een productinnovatie was dat niet.

Er waren twee belangrijke nieuwe ontwikkelingen. De eerste was aanbod voor een groeiende doelgroep van voor ouderen geschikte woningen in de nabijheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen: de woonzorgzones en kleinschalige vormen van intramuraal verblijf. (Daarnaast is de ontwikkeling van nieuwe huurcontracten en financieringsvormen een interessant traject, dat bij de voorhoede.) Het gaat om contractvormen die meer keuze bieden in de huurstijging en verantwoordelijkheidsverdeling bij het woningbeheer. Ook zijn er modellen ontwikkeld voor koop van woningen tegen een lage prijs met als complement een vorm van winstdeling bij verkoop later, dan wel vormen van goedkope financiering om de kooplasten te matigen (Elsinga, 2004) Dergelijke innovaties zijn niet op grote schaal ingevoerd. De invoering ervan blijkt aan de organisatie van de corporatie hoge eisen te stellen en de markt was klein. Enkele corporaties zijn nu zo ver dat ze woningen te woon aanbieden: naar keuze van de klant te koop of te huur, met bij elk weer verdere keuzemogelijkheden. Huur wordt dan een financieringstechniek, net als koop met hypotheekverlening. Het dominante beeld is echter gewoon verhuur, zonder veel poespas.

#### *Strategiediscussies in de sector*

Het voorgaande moet toch vooral gevat worden in termen als betere bedieningsconcepten in bestaande markten. De focus in de discussies bij corporaties lag op schaalvergroting en projectontwikkeling, niet op een herpositionering van het vastgoedbedrijf of op het scherp definiëren van de maatschappelijke opgave.

Als er al een discussie over was, betrof die vooral de vermogensinzet. Moet je nu tegen een gematigde prijs verhuren, waardoor impliciet middeninkomensgroepen worden geholpen, of moet je verhuren tegen marktprijs, waardoor het verdienpotentieel sterk zal toenemen en midden vrijkomen om extra te investeren of om de huisvesting van de lagere inkomensgroepen aantrekkelijker te maken. De gematigde huren politiek past bij een strategie van een groot marktaandeel, de markthuurl strategie past in een beleid van krimp van het marktaandeel en specialisatie in de verhuur. Een soortgelijke discussie was er ten aanzien van de verkoop van woningen: door verkoop wordt winst gemaakt die voor de sociale taak kan worden ingezet. Eigen woningbezit zou ook door corporaties bevorderd moeten worden, het leidt tot emancipatie van de huurder - zo zou de stelling kunnen luiden. Verhuur tegen markthuurl past natuurlijk in een dergelijk scenario, want dan is koop aantrekkelijk. Enkele corporaties maakten hier een duidelijke keuze voor krimp, het vrijspelen van het vermogen en een actief investeringsbeleid. De meeste maakten helemaal geen keuze.

#### *Stedelijke vernieuwing als beleidsvernieuwing*

Op een ander vlak is strategievorming afgedwongen. Toen de koopsector zich explosief ontwikkelde trokken meer welgestelde huurders uit het corporatiebezit naar de VINEX wijken, de groeikernen, of de suburbane gemeenten. Dit had verschillende gevolgen. Het vasthouden van de bewoners door meer keuze te bieden tussen huur en koop werd een aparte doelstelling, en dit ging met de eerder vermelde productontwikkeling tussen huur en koop gepaard. Ook was het nodig om zich sterker op de lange termijn ontwikkeling van de concurrentiekracht van het woningbezit en van de stedelijke woningmarkt te richten. Kortom, de (potentiële) kwetsbaarheid van het woningbezit en de buurten vormde een reden om van het complexbeheer op te schalen tot een visie op de gewenste ingrepen in buurten. Merkwaardig genoeg lag het initiatief op dit punt niet zozeer bij de instellingen zelf maar bij de (rijks)overheid. De Nota stedelijke vernieuwing die in 1997 verscheen en de beleidsnota van Remkes uit 2000, waren rijksinterventies in de strategieformulering van gemeenten en de woningcorporaties (Tommel, 1997; Remkes 2000). Corporaties zouden zich te veel bepalen tot sociaal beheer van woningen (en buurten), maar te weinig oog hebben voor de veranderingen die zich door de welvaartsstijging in de vraag naar woningen zal voordoen. Daarom werd eerst een impuls benadering gekozen. Corporaties moesten tot een intensivering van het voorraadbeleid worden gebracht, meer slopen en vervangend nieuwbouwen, meer verkoop, meer ingrijpende ver-

betering, dit alles gericht op een grotere aanbodsdifferentiatie in stedelijke woonbuurten. Later werd nog pregnanter de noodzaak van aanbodsdifferentiatie geponeerd, uit oogpunt van een sterkere concurrentiekracht van de steden in regionaal verband. De aanpak werd die van gemeentelijke visieontwikkeling, natuurlijk interactief, uitmondend in prestatieafspraken over de gebiedsingrepen. Die afspraken committeren de corporaties ook. De economische stagnatie na 2000 verminderde de directe noodzaak tot ingrijpende voorraadaanpassing, omdat er toch wel vraag naar huurwoningen was. Maar de lange termijn noodzaak bleef. In de periode vanaf 2000 was de boodschap van het rijk dat de corporaties meer prioriteit moesten geven aan de uitvoering van de herstructurering in met name de 56 prioriteitswijken. Dat pleidooi werd sterker toen bij de verkiezingen in 2002 bleek dat er in de oudere wijken groot ongenoegen heerste. Langzaam maar zeker lijkt hier nu beweging in de komen (Dekker, 2006)

#### *Strategisch vermogen*

De noodzaak van een strategisch beleid groeide dus. Maar nog steeds is dat strategische beleid bij veel corporaties slecht ontwikkeld. De formulering van de doelstellingen in samenhang met de marktsituatie is vaak niet scherp. Het strategisch voorraadbeleid ontstijgt het niveau van complexplannen vaak niet, de innovaties op dit punt zijn de laatste tien jaar niet bijzonder indrukwekkend. (Compaenen, 2005; Gruis en Nieboer, 2004, Nieboer en Gruis, 2004).

Over de kwaliteit van de beleidsontwikkeling bij woningcorporaties, met name die werkzaam zijn in een complexe omgeving, is heel weinig bekend. Het gevaar van een complexe beleidsopgave is dat focus in de organisatie ontbreekt. Enkele indrukken: de meeste corporaties zijn sterk gericht op bestaand bezit en bestaande buurten. De meeste corporaties baseren hun toekomstbeelden op conventie (wat ieder er van zegt, de beleidsmakers lokaal en landelijk, de voorlopers in de sector). Men minimaliseert besluitvormingskosten en imiteert (Branden, 2003). Het komt weinig voor dat er een systematische verkenning van beleidsopgaven op de middellange termijn wordt uitgevoerd, door marktanalyse en door gesprekken met stakeholders. Er wordt vrijwel nooit in beeld gebracht wat de winst zou zijn van een andere inzet van de eigen middelen. Een bewuste prestatiebesturing en -verantwoording door de corporaties zelf komt maar schoorvoetend tot ontwikkeling. Op dit punt is het beeld vermoedelijk niet positief. Prestatiebegrotingen en -afrekeningen zijn er doorgaans niet. Er zijn normatieve modellen ontleend aan het denken over kwaliteitszorg, zoals het INK model of de Balanced ScoreCard (BSC) methodiek of de ISO certificering. In die modellen staat een rationele procesbesturing voorop, waardoor keuzes over de te volgen strategie worden vertaald in kritische succesfactoren; de organisatie en de bedrijfsprocessen worden daarop ingericht en op basis van (meerjaren)bedrijfsplannen gestuurd; vervolgens wordt de uitvoering van

het beleid gemeten en gewaardeerd (Dreimuller, 2000). Kern van de zaak is dat de ervaringen bij de uitvoering opgedaan weer worden ingebracht in het beleidsproces: de lerende organisatie. Maar de mate waarin corporaties aan dergelijke beelden voldoen is niet bekend. De indruk is dat de leer op de praktijk ver vooruit loopt.

Het eerder genoemde imitatiegedrag is een van de redenen van de sterke doorwerking van rijksbeleid en voorbeeldgedrag van anderen. Als het rijk stelt dat er geen hogere inkomensgroepen in de goedkopere woningen mogen wonen, wordt dit al snel als beleidsthema geïnternaliseerd. Als het rijk stelt dat er meer hogere inkomensgroepen in de wijken moeten komen door herstructurering van bestaand bezit, gebeurt hetzelfde.

#### **4.6 De prestaties (output)**

Er is geen goed beeld van de prestaties van de woningcorporaties. De registratie ervan is fragmentarisch. Beoordeling ervan is lastig door het ontbreken van beleidsdoelstellingen. Enkele observaties of stellingen:

- a) Woningcorporaties onderhouden hun bezit zonder meer goed. Het vastgoedbeheer is ten opzichte van de periode van subsidiëring efficiënter geworden. De laatste jaren lopen de onderhouds- en beheerkosten echter sterk op. Het efficiencyprobleem vergt nu veel aandacht.
- b) Woningcorporaties verhuren de woningen, in het bijzonder de voor de doelgroep bereikbare woningen, in overwegende mate aan die doelgroep. Er zijn geen aanwijzingen van een sterkere bewonersselectie. In de loop der tijd nam het aandeel lagere inkomensgroepen alleen maar toe. Corporaties zijn niet in staat geweest om de middeninkomensgroepen vast te houden; deze stroomden in de jaren negentig massaal door naar de koopsector.
- c) De omvang van de voor de doelgroep beschikbare woningen is wel sterk geslonken, net als de omvang van de doelgroep zelf. Dit laatste komt door huurverhogingen boven de inflatie, sloop en woningverkoop. Overigens was deze krimp ook inzet van beleid. Vanaf de nota Heerma is bestrijden van de scheefheid beleidsdoelstelling geweest.
- d) De investeringen in nieuwbouw namen af. De aantallen daalden dramatisch, terwijl de kwaliteit per woning sterk steeg. Dit gebeurde al midden jaren negentig. Het verdwijnen van de nieuwbouwsubsidies zijn er mogelijkwijs een oorzaak van, het risicomijdend gedrag van woningcorporaties ook. Maar voordat de vinger geheven wordt, bedenke men dat minder nieuwbouw in de sociale huursector een beleidsdoelstelling was, die sterker doorklonk naarmate de koopsector opbloede. Corporaties kregen ook beperkt toegang tot de nieuwe VINEX bouwlocaties. Gemeenten hadden destijds meer belang bij gronduitgifte aan projectontwikkelaars. Toen de markt omsloeg waren de ontwikkelaars van bouwlocaties traag in het aanpassen van de bouwplannen. Mede daardoor bleef de productie van sociale



- huurwoningen laag toen er wel afzetmogelijkheden waren. Er zijn nu tekenen van een toenemende productie sociale huurwoningen.
- e) De bijdrage aan de stedelijke vernieuwing van woningcorporaties liet vrij lang op zich wachten. Toen de beleidsprogramma's werden gestart, reageerden de woningcorporaties er traag op. Zij zetten hun aanpak van stedelijke gebieden die op sociaal beheer waren gericht voort. Inmiddels zijn er omvangrijke programma's in de prioriteitswijken in ontwikkeling; ongeveer een kwart van het woningbestand zal de komende jaren, als de plannen worden gerealiseerd, een ingreep ondergaan.
  - f) Corporaties maken niet volledig gebruik van de middelen die zij jaarlijks tot hun beschikking krijgen; er is sprake van overschotten en vermogensgroei.

#### **4.7 Tot slot**

Het verhaal van de verzelfstandiging is inderdaad het verhaal van verzelfstandiging. De detailsturing van rijkswege nam af, de autonomie van de instellingen groeide, een belangrijke doelstelling van die instellingen was en is onafhankelijkheid. Soevereiniteit in eigen kring.

De verzelfstandiging vond plaats in een bijzondere situatie: dalende rente en een omslag in de markt. De dalende rente was een godsgeschenk omdat de lasten afnamen en het vermogen hoger gewaardeerd werd. Tegelijk was het een factor die de concurrentiepositie schaadde, omdat kopen veel aantrekkelijker werd. Het brutingakkoord met de parameters van duidelijk boveninflatoire huurstijgingen in combinatie met de wens vermogensgroei te realiseren, verhinderden de corporaties wellicht om de voordelen van de lagere rente aan de huurders door te geven. Heerma heeft achteraf gezien ook wel geluk gehad. Een dergelijke operatie in een markt van stijgende rente en toenemende woningtekorten was veel moeilijker ten uitvoer te leggen.

De verzelfstandiging kan vanuit rijksperspectief als een succes worden beschouwd. De risico's op de rijksbegroting zijn verdwenen, zonder dat de instellingen uit de invloedssfeer van de rijksoverheid weggeden. Vanuit de instellingen bezien, lijkt het beeld ook positief te zijn. Groei in omvang, groei in autonomie en vermogen. Vanuit het klantperspectief beschouwd is het veel moeilijker om een onderbouwd antwoord te geven. Er zijn weinig aanwijzingen dat de voordelen van schaal en goedkoper geld aan de klanten zijn doorgegeven. Er zijn weinig aanwijzingen van toegenomen efficiency, althans op korte termijn. Bij toepassing van het Schumpeteriaanse begrip (dynamische efficiency) is het antwoord wellicht positiever, omdat er vermoedelijk sprake is van een grotere responsiviteit op klantwensen en van innovatie in werkwijze en aanbod van diensten en producten.

Maar tegelijk ontstaat bij schrijver dezes een gevoel van onrust.

Verzelfstandiging zou het verhaal van missiegedreven innovatie moeten wezen, maar is dat niet. Vijftien jaar na de start overheerst het beeld van traag stromende rivieren, een grote rust van goede bedoelingen. Innovaties zijn in belangrijke mate door derden tot stand gebracht. De SEV, de adviesbureaus (niet in het minst de accountantskantoren), de rijksoverheid zelf, zij stonden met raad en daad terzijde. De meeste rijksinterventies zijn als een drang tot beleidsvernieuwing van de woningcorporaties (en gemeenten) te beschouwen. Uiteindelijk hebben woningcorporaties een beschermde positie. De noodzaak tot aanpassing is dan niet zo groot. Dat roept weer de noodzaak van interventies op, wat een beleidssysteem met zich mee brengt waarin de rijksoverheid tezelfdertijd de toezichhoudende en normerende rol vervult, als de dynamiserende en activerende rol. Juist in een beschermde omgeving moeten tegenkrachten ontwikkeld worden.

## 5 Leerpunten

Wat kan de zorgsector leren van de verzelfstandiging van de woningcorporaties? Enkele observaties:

1. De (financiële) verzelfstandiging heeft zonder twijfel geleid tot een meer bedrijfsmatig functioneren van de woningcorporaties, met name bij de sturing van de externe financiering, de investeringen en de solvabiliteit. Dit leidt tot een efficiëntere woningvoorziening dan in de situatie met een sterk (financieel) sturende overheid het geval zou zijn geweest.
2. Het model van toegelaten instellingen die een bestemmingsplicht hebben op het non profit vermogen was voor deze verzelfstandiging een belangrijke voorwaarde. Dat model maakt het mogelijk om een complexgewijze sturing van subsidies te vervangen door een sturing op omvang en besteding van het bedrijfsvermogen. Instellingen krijgen dan belang bij een goed management van de waarde van het bezit. Doordat de functie van dat bezit niet meer in detail door regels wordt bepaald, ontstaat ruimte voor herwaardering van het belegde vermogen. Dit kan in voorkomende gevallen nieuwe investeringen mogelijk maken. Doordat de bestemmingsplicht op het non profit vermogen gehandhaafd blijft, is er van een weglek geen sprake.
3. De bruteringsakkoorden waren een afkoop van subsidies ineens, zonder dat daarmee een herverdeling van middelen tussen rijk en arm plaatsvond. Dit was een zakelijke deal. Een herverdeling van vermogen zou de stimulans tot ondernemerschap hebben ondergraven. Het afzien van herverdelingsdoelstellingen was mogelijk doordat er een goed werkend stelsel van sanering van de instellingen bestond. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting vormde als het ware het vangnet, waardoor voorkomen kon worden dat instellingen failliet gingen en dus het vertrouwen van de financiële wereld geschaad zou worden. Er zijn geen extra basispunten in de leningen aan corporaties verrekend vanwege een hoge risicoperceptie.
4. De verzelfstandiging vond ook plaats met redelijke zekerheid van inkomsten. Weliswaar was er sprake van concurrentie vanuit vooral de koopsector. Maar het bruteringsakkoord ging gepaard met een redelijke meerjaren zekerheid van de huurinkomsten. Dat maakte het mogelijk om snel te handelen en een overgangperiode te beperken: de instellingen konden zich na de afkoop bedrijfsmatig verder ontwikkelen. Ofwel: het feit dat de (beleids)omgeving risico-arm was heeft een soepele overgang bevorderd.
5. De verzelfstandiging heeft ertoe geleid dat de instellingen zelf vermogensvorming tot een redelijk te achten sectorgemiddelde belangrijk vonden. Een lagere solvabiliteit dan dit gemiddelde wordt doorgaans als ongewenst gezien. De sectorinstituten hebben hier

door de vaststelling van de parameters bij de bedrijfswaarde berekening en de minimaal noodzakelijke vermogensomvang een sterk normerende werking gehad, wat op zich de zekerheidsstructuur heeft versterkt.

6. Het blijkt lang te duren voordat de effecten van de verzelfstandiging op de bedrijfsvoering hun beslag kregen. Schaalvergroting (en dus risicospreiding) was het eerste en wellicht belangrijkste effect. Pas ruim na 2000 is de administratieve organisatie inclusief de interne controle goed op orde gekomen. Consolidatie na 10 jaar of zelfs later!
7. De beschermde beleidsomgeving heeft op den duur ook negatieve effecten. Corporaties 'zitten' op hun vermogen en zijn niet bij voorbaat geneigd om actief te zoeken naar nieuwe maatschappelijke opgaven. De externe oriëntatie die bij maatschappelijk ondernemerschap hoort, is bij veel corporaties niet voldoende ontwikkeld. Er is een transparante en responsieve besluitvorming nodig, die veel vraagt van het leiderschap van de toegelaten instellingen.
8. Met name de ontwikkeling van het strategisch beleid vergt ondersteuning van de instellingen, in de sfeer van het aandragen van methoden beleidsontwikkeling, marktverkenningen, beleidsscenario's en financiële doorrekening.
9. Innovaties in het vastgoedbeheer verliepen en verlopen traag en werden door enkele voorlopers ingezet. Voorbeeldgedrag loont, als er vervolgens een mechanisme is ontstaan van innovatiediffusie. Napen is een zeer efficiënt gedrag. Adviesbureaus, de sectorinstellingen, de branche organisatie en niet in het minst de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting hebben een belangrijke rol gespeeld in het verbeteren van de kwaliteit van beleid en bedrijfsvoering van de instellingen. Het loont de moeite waard hierop te sturen.
10. Verhuur van woningen werd, na de stagnatie op de woningmarkt, een niet al te risicovolle activiteit. De concurrentie die corporaties ondervonden was niet erg scherp. De noodzaak om efficiënt te werken en om scherp de doelstellingen te formuleren was daarom niet altijd even groot. Juist bij een groot vermogen vallen dan de stimulansen om scherp aan de wind te zeilen weg. Het valt in dit kader op dat de rol van de overheid veranderde van een regulerende en financieel sturende overheid naar een overheid die probeert de beleidsagenda te bepalen en door voorbeeld, experiment, discussie of overleg het beleid van de instellingen aan te passen. Beleid is in toenemende mate agendavormend. Het is de moeite waard om na te denken wat de normerende rol van de overheid (of kennisinstituten) in een situatie na het invoeren van een nieuwe bekostigingssystematiek moet zijn.

## Bijlage

### Literatuur

Aedes (1998) *Professioneel toezicht. Advies van de commissie intern toezicht woningcorporaties* (commissie Glasz). Hilversum.

Aedes (1999a) *Visitatie: de spiegel voorgehouden. Advies van de adviescommissie visitatie maatschappelijk rendement woningcorporaties*. Hilversum.

Aedes (1999b) *Ondernemend meer maatschappelijk rendement. Advies van de Aedes verenigingscommissie ontwikkeling woningcorporaties*. Hilversum.

Aedes (2005) *Corporaties lokaal verbinden. Presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid. Rapport van de commissie Sas Aedes*, Hilversum.

Brandsen, T. (2001) *A wilderness of mirrors; quasi markets, housing and the welfare state*. Universiteit van Twente, Proefschrift.

Brandsen, T. & J.K. Helderma, (2004) Volkshuisvesting. In: *Dijstelbloem e.a. (2004) Maatschappelijke dienstverlening, WRR, blz 65-132*.

CFV (2002a) *Het vermogen en de opgave van woningcorporaties: spanning tussen behoefte en middelen*. Naarden.

CFV (2002b) *Treasury bij woningcorporaties*. Naarden.

CFV (2003) *Tussen regels en rolopvatting: het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties*. Naarden.

CFV (2004) *Onderzoek bedrijfslasten woningcorporaties*. Naarden.

CFV (2005a) *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2005; verslagjaar 2004*. Naarden.

CFV, (2005b) *Private taak, publieke zaak; vijf indicatoren voor een professionele verantwoording door interne toezichthouders bij woningcorporaties*. Naarden.

Commissie De Boer (2005) *Lokaal wat kan, centraal wat moet; nieuw bestel voor woningcorporaties*. Aedes, MVRM.

Commissie De Roos (1964) *De positie van de woningbouwcorporaties*. Den Haag.

Compaenen (2005) *Onderzoek administratieve organisatie, interne controle en functioneren intern toezichhoudend orgaan bij woningcorporaties*. Arnhem.

Conijn, J.B.S. & V. Paardekoper (2001) Transparantie bij woningcorporaties. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* nr 4/5 blz 29-34.

Conijn, J.B.S. (2005a) *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. RIGO, Amsterdam.

Conijn, J.B.S. e.a. (2005b) *Toepassing transparantiemethodiek*. Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, Rotterdam.

Conijn, J.B.S. en M. Alles (2002) *Financieel gedrag woningcorporaties*. RIGO Amsterdam.

Conijn, J.B.S. en Van Os (2004) Geïntegreerde bedrijfsvoering voor woningcorporaties. *Building Business*, februari, 46-49.

Dekker, S.M. (2005) Woningcorporaties. *TK 29.453-30* dd 12 december 2005.

Dekker, S.M. (2006) Herstructurering en uitvoering stedelijke vernieuwing. *TK 30.136-5* dd 16 februari.

Deuten, J en G. de Kam (2005) *Weten van renderen; nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken*. SEV; Rotterdam.

DGVH (1999) *Evaluatie nota volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag.

Dogge, P.J.C. (2003) *Van woningbeheerder naar aanbieder van woongenot*. Proefschrift. TU Eindhoven.

Dreimuller, A.P. (2000) *De Balanced scorecard voor corporaties*. Nestas, Hilversum.

Dijstelbloem, H e.a. (2004) *Maatschappelijke dienstverlening; een onderzoek naar vijf sectoren*. WRR, Den Haag.

Elsinga, M (2004) *Betaalbare en risicoarme koopwoningen*. DGW/Nethur, Utrecht.

Faber, A.W. (1997) *In naam van de Roos: verzelfstandiging van woningcorporaties*. OTB, Delft.

- Faber, A.W. (1997a) *In naam van de Roos; verzelfstandiging van woningcorporaties*. OTB, Delft.
- Faber, A.W. (1997b) *Van de nood een deugd gemaakt: de tussenbalans 1991*. OTB, Delft.
- Gerrichhauzen en Partners (1999) De dynamiek in de ordening van de volkshuisvesting; een bestuurlijk-maatschappelijke analyse van de Nota Heerma. In: *DGVH (1999)*, bl 59-96.
- Gruis, V (2005) Financial and social returns in housing asset management; theory and Dutch housing associations' practice. *Urban Studies* 52 no 10, 1771-1794.
- Gruis, V & N. Nieboer (2004) Strategic Asset Management in the social rented sector. *Urban Studies* 41, no 7, blz 1229-1248.
- Hakfoort J., M van Leuvensteijn en G. Renes (2002) *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiency*. Centraal Planbureau, Den Haag.
- Heerma, E (1989) *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. TK 1988-89, nrf 20.691-3.
- KPMG (1998) *Inzicht. Onderzoek naar het interne toezicht bij woningcorporaties*. Amstelveen.
- KWH (2005) *Het meten van maatschappelijk presteren*. Delft.
- Leeuwen, W.D. van (2002) Herstel van horizontale hechting. In: *Christen Democratische Verkenningen* nr 7,8,9, blz 141-152.
- Leuvensteijn, M. van & V. Shestalova (2006) *Investeringsprikkels voor woningcorporaties*. CBF.
- NCIV (1997) *Op weg naar de woonmaatschappij*. De Bilt.
- Netwerk Maatschappelijk Ondernemerschap (2003) *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*. zp.
- NWR (1996) *Prestaties Centraal: beleidsvorming en verantwoording door woningcorporaties*. Almere.
- Os, P. van (2005) *Vastgoedbeleid bij woningcorporaties*. RIGO, Amsterdam.
- Pierson, N.G. (1911) *Verspreide economische geschriften*. Haarlem.

- MDW Commissie Woningcorporaties (2000) *Tussen vangnet en vrijhandel*. Den Haag.
- Lie, S en E Fokkema (1992) *De klant verandert de corporatie. Ontwikkelingen van organisatievormen en bedrijfsvoering in kaart gebracht*. NCIV, De Bilt.
- Nieboer, N & V. Gruis (2004) *Een palet van appels en peren. Innovaties in het voorraadbeleid van woningcorporaties*. Corpovenista, OTB Delft.
- Raeflex (2006) *Woningcorporaties op weg naar een sluitend systeem van horizontale verantwoording en extern verticaal toezicht*. Hilversum.
- Remkes, J.W. (2000) *Mensen, wensen, wonen, nota wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw*. TK 2000-2001, nr 27.559-2.
- Remkes, J.W. (2001) *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting. TK zitting 2000-2001, nr 23.817-64 dd 18 januari*.
- Schaar, J. van der (1995) Dood kapitaal of dood in de pot? *Woningraad magazine* nr 12, blz 32-35.
- Schaar, J. van der (2003) *Corporatievermogen en overheidssturing*. RIGO, Amsterdam.
- Schaar, J. van der (2005) *Wonen en Woonbeleid; markten, instituties en instrumenten*. Syllabus. RIGO, Amsterdam.
- Schnabel, P (2001) *Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving*. SCP, Den Haag.
- SER (2004) *Advies Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag.
- SEV (1994) *Proefproject verzelfstandiging woningcorporaties*. Rotterdam.
- SEV (2005) *Weg met de vrijblijvendheid. Het experiment*, december.
- Straub, A (2001) *Technisch beheer door woningcorporaties in de 21<sup>e</sup> eeuw*. Proefschrift. OTB, Delft.
- Tommel, D.K.J. (1997) *Nota stedelijke vernieuwing*. TK 1996-97 nr25.427.
- Toonen, T. (2001) *Maatschappelijk ondernemen. Waard om verkocht te worden?* Leiden.



Vromraad (2003) *Omgaan met overmaat*. Den Haag.

Vulperhorst, L. (1999) *De kern van de zaak: maatschappelijk ondernemen door woningcorporaties*. AEF, Utrecht.

Vijverberg, G (2005) *Technisch beheer en systematisch voorraadbeleid in de corporatiepraktijk*. Habiforum, Gouda.

Waal, S.P.M. de (1999) *Nieuwe strategieën voor het publieke domein*. Samson, Alphen a/d Rijn.

WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag.

Zandstra, A. en W. Rohde (2002) *Maatschappelijke ondernemers gezocht*. RIGO Amsterdam.

Zon, F. van der (1995) *Kengetallen en succescriteria voor woningcorporaties*. DUP, Delft.



# Zorgvastgoed op zichzelf

**Startpunt voor verzelfstandiging**

Rob de Wildt

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>133</b>
1.1	Uiteenlopend vastgoed	133
1.2	Het huidige beleidskader	135
1.3	De kapitaallastenbrief	136
<b>2</b>	<b>Vastgoed in de zorg</b>	<b>137</b>
2.1	Huisvesting	138
2.2	Investerings in huisvesting	140
<b>3</b>	<b>Een nieuw stelsel</b>	<b>143</b>
3.1	Vastgoedbeleid	143
3.2	Cure	143
3.3	AWBZ	146
<b>4</b>	<b>Overdracht zeggenschap en risico</b>	<b>148</b>
4.1	Invoering WTZi en overgangperiode	148
4.2	Dynamiek in zorginstellingen	149
4.3	Systeemwijziging	149

# 1 Inleiding

In deze notitie wordt een beeld geschetst van de situatie van het zorgvastgoed in het kader van de tot 2006 geldende regelgeving en wordt verkend hoe deze situatie in de komende jaren als gevolg van het in de “kapitaallastenbrief” geschetste stelsel kan wijzigen. Dit beeld dient als achtergrond bij het advies dat de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg op verzoek van het ministerie van VWS opstelt over vraagstukken die spelen rond de interne organisatie van zorginstellingen bij een verzelfstandiging van het vastgoedbeleid en -beheer.

De vraag die we ons in deze notitie stellen is hoe in grote lijnen de wereld van het zorgvastgoed is opgebouwd en welke veranderingen een stelsel, zoals de kapitaallastenbrief beschrijft, te weeg kan brengen. Welke segmenten kent het zorgvastgoed en hoe functioneert nu de bekostiging? Wat zullen de gevolgen zijn van de beoogde verzelfstandiging? En hoe kan het vastgoedbeleid en -beheer inspelen op deze nieuwe situatie? We beperken ons hier tot het vastgoed. Een kapitaallastenvergoeding is ook aan de orde voor inventaris, apparatuur en automatisering, meestal met betrekkelijk korte afschrijvingstermijnen en daardoor relatief hoge kapitaallasten.

Het vastgoed in de zorgsector was bij toepassing van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen en de Algemene Wet Bijzonder Ziektekosten in principe in eigendom van de zorginstelling, maar met de beperking dat deze het vastgoed niet mag vervreemden zonder toestemming van de Minister. De beoordeling hiervan is gedelegeerd aan het College Sanering Zorginstellingen. Voor omvangrijke investeringen in nieuwe en bestaande gebouwen is een vergunning nodig van het Bouwcollege. De financiering van vastgoedinvesteringen gebeurt op de kapitaalmarkt. Banken en andere financiële instellingen verstrekken (hypothecaire) leningen, in het verleden met garanties van overheden (gemeenten, provincies) en steeds vaker van het Waarborgfonds Zorg.

De kosten van het vastgoed komen ten laste van de diverse zorgbudgetten in de vorm van een vergoeding voor de kosten van rente en afschrijving. Er gelden regels voor de hoogte van de rente en de afschrijving. De afschrijvingstermijnen variëren van 10 tot 50 jaar. Op grond wordt niet afgeschreven, maar de waarde van de grond blijft ook vaak buiten de boekhouding.

## 1.1 Uiteenlopend vastgoed

Het vastgoed in de zorg kent een uiteenlopende oorsprong. Veel is in het kader van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV) gebouwd en verbouwd. Soms is het vastgoed ouder dan die wet en in eigendom en gebruik bij een zorginstelling. De verzorgingshuizen vielen decennia

geleden onder regelingen voor bejaardenhuisvesting bij het Ministerie van VROM. Ze zijn in 1986 via omvorming van de Wet Bejaardenoorden onder de verantwoordelijkheid van provincies en de vier grote steden gekomen, met een specifieke uitkering van het Rijk. Rond de eeuwwisseling heeft het CVZ een interimperiode overbrugd waarna de gebouwen en instellingen onder de AWBZ kwamen te vallen. In afwachting van nieuw beleid is nu voor de verzorgingshuizen een status aparte gecreëerd. Het Bouwcollege moet investeringsplannen goedkeuren. Twee andere bijzondere categorieën buiten de WZV zijn de huisvesting in het kader van de TVWMD<sup>1</sup>, de semi-murale huisvesting voor gehandicapten, en de RIBW's, het begeleid wonen. In beide gevallen gaat het om de nieuwe huisvesting van bewoners bij deconcentratie van grote instellingen. Vaak is hierbij ook sprake van huur van gebouwen. Per 1-1-2006 zijn de WZV en de TVWMD niet langer van kracht en vervangen door de Wet Toegelaten Zorginstellingen (WTZi). Er is een verschil te maken tussen het zorgvastgoed dat geheel facilitair is voor de te leveren zorgdiensten en het zorgvastgoed dat ook een woon- en soms ook werkfunctie heeft voor de cliënt/bewoner. Tot dat laatste zijn grote delen van de care-sector te rekenen, van verzorgingshuis tot-en-met de forensische klinieken. De complexiteit van het vastgoed is in de loop der tijd toegenomen. Zo kennen verzorgingshuizen de inbouw van verpleegunits, waarvoor de bekostiging aan het verpleeghuis werd verstrekt, die vervolgens deze bekostiging in de vorm van een huurvergoeding doorsluisde aan het verzorgingshuis. Bij verzorgingshuizen zijn vaak ook zelfstandige aanleunwoningen gebouwd die buiten de zorgsector vallen. Rondom ziekenhuizen is sprake van een clustering van instellingen en voorzieningen, in of aan het complex, die ieder eigen vormen van bekostiging kennen, afhankelijk van de toepasselijke beleidsregel, of ook buiten het zorgkader vallen (parkeren, winkels, privé-klinieken). Met de extramuralisering van zorginstellingen, waarbij het wonen wordt losgekoppeld van de zorg, zijn woningcorporaties nadrukkelijker in beeld gekomen als eigenaar/beheerder van woningen en ook zorgvoorzieningen. Enkele grote corporaties waren al in beeld als eigenaren van veel verzorgingshuizen: Woonzorg Nederland, Habion, SGBB. Zij ontvangen de kapitaallastenvergoeding van de zorginstelling als huur, die dan in de loop der tijd daalt. Maar soms is er ook een met de inflatie stijgende huur vastgesteld die over de afschrijvingstermijn gerekend de kapitaallasten dekt. Naar schatting 40% van de verzorgingshuizen wordt door woningcorporaties aan zorginstellingen verhuurd, waarbij de zorginstellingen vaak langdurige huurovereenkomsten zijn aangegaan op basis van de huidige kapitaallastenvergoeding. In beperkte mate zijn inmiddels ook verpleeghuizen overgegaan naar woningcorporaties. De Wet Ziekenhuisvoorzieningen ging uit van eigendom van het vastgoed bij de zorginstelling die daarvoor de bekostiging ontvangt. Soms is er echter ook sprake van zogenaamde steunstichtingen, waar bijvoor-

beeld de grondeigendom is ondergebracht of van een holdingstructuur waarin het zorgvastgoed is samengebracht. In toenemende mate was er ook binnen het WZV-kader sprake van huur van vastgoed.

## 1.2 Het huidige beleidskader

Het vastgoed in de zorgsector is als gezegd meestal in eigendom van de zorginstelling die het gebouw in gebruik heeft. Tot voor kort was dat een vast uitgangspunt voor het ministerie, om te waarborgen dat vastgoedinvesteringen voor de gezondheidszorg duurzaam beschikbaar blijven.

Vanwege de bekostiging van zowel de zorg als de huisvestingskosten vanuit zorgverzekeringen en AWBZ zijn er beperkingen gesteld aan de eigenaar. Vastgoed mag niet worden vervreemd zonder toestemming van het College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen. De opbrengst ervan (boekwinst) moet weer geïnvesteerd worden in de instelling, hetzij in vastgoed, hetzij in de levering van zorg. Het College Sanering kan ook bepalen dat de boekwinst geheel of gedeeltelijk moet worden teruggestort in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. De CTG-beleidsregel, die bepaalde dat de boekwinst moest worden gebruikt om de nog aanwezige boekwaarde versneld af te schrijven en het overige in mindering te brengen op de aanvaardbare kosten (het jaarbudget voor de zorg) is echter met de invoering van de WTZi (tijdelijk?) uitgeschakeld<sup>2</sup>.

Ook de ruimte om in het vastgoed te investeren is beperkt. Voor omvangrijke investeringen is een vergunning vereist van het College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen. Om daarvoor in aanmerking te komen wordt een lijst van bouwprioriteiten aangehouden, die er mede toe dient het beslag op de middelen voor de zorg te reguleren via een maximum bouwbudget. De afgelopen jaren is er afhankelijk van het type instelling meer ruimte gekomen voor eigen investeringsbeslissingen, bijvoorbeeld in groot onderhoud en verbetering.

Alle vastgoedinvesteringen die binnen de regels van CSZ en CBZ worden gedaan, worden tot nog toe via zorgverzekeringen en AWBZ bekostigd. Ze worden op de kapitaalmarkt gefinancierd. Banken hanteren in de leningovereenkomsten een stelselwijzigingsclausule, waardoor ze bij een nieuw stelsel voor het zorgvastgoed de kredietvoorwaarden kunnen aanpassen. Veel leningen zijn verstrekt met garanties van gemeente of provincie. Een ander bekostigingsstelsel tast deze waarschijnlijk niet aan. In toenemende mate hebben zorginstellingen hun financiering geborgd via het Waarborgfonds Zorg (Wfz), dat inmiddels ongeveer 6 miljard aan leningen heeft geborgd en meer dan helft van de zorginstellingen bedient. Daarbij ligt de nadruk nog op de cure-sector.

### 1.3 De kapitaallastenbrief

Begin 2005 hebben de bewindslieden van VWS uiteengezet hoe ze de toekomst van het vastgoed in de zorgsector zien: als een afgeleide verantwoordelijkheid van de zorginstellingen, waar de rijksoverheid geen directe bemoeienis meer mee heeft. Dat leidt ertoe dat de huisvestingskosten net als alle andere facilitaire zaken in de tarieven voor te leveren zorg worden verwerkt. Vanuit de sterk door het Rijk gestuurde huisvesting nu is dat een flinke sprong, die in een overgangperiode gestalte zou moeten krijgen.

Het voorstel voor een nieuw stelsel stelt een drietal uitgangspunten:

- Eén oplossingsrichting voor de hele zorgsector;
- Kapitaallasten verwerken in de zorgtarieven, geen aparte vastgoed-bekostiging;
- Bouwregime afschaffen: zorginstelling voert eigen vastgoedbeleid.

Het is denkbaar dat in dit nieuwe stelsel het uitkeren van winst aan derden wordt toegestaan, bij een nader te nemen kabinetsbesluit.

Belangrijke elementen in het stelsel zijn:

- een beperkte overgangperiode van 6 tot 8 jaar met een geleidelijke normering van kapitaallasten,
- zonodig een vermogensversterking met behulp van achtergestelde leningen,
- extra bekostiging van benodigde transitie als gevolg van boekwaardeproblemen en
- een centrale rol van het Wfz voor de borging van het vastgoed.

Het voornemen is om in de overgangperiode een aantal stappen te zetten. Eerst wordt een gemiddeld tarief bepaald voor de bekostiging van het huidige bezit. De toekomstige vastgoedinvesteringen zijn in beginsel in dat tarief verwerkt. De zorginstellingen moeten langs die weg de autonomie krijgen over hun investeringsbeslissingen. Dit tarief zal in eerste instantie nog gerelateerd zijn aan de hoeveelheid vastgoed, in de vorm van m<sup>2</sup>-prijzen. Het lijkt voor de hand te liggen het tarief te differentiëren naar de functie: ziekenhuis, woonruimte, kantoor, etc. Een gemiddeld tarief houdt geen rekening meer met de feitelijke kapitaallasten.

Omdat de kapitaallasten hoger zijn naar de mate dat er recent in het vastgoed is geïnvesteerd (nieuw of vernieuwd), lijkt het aannemelijk dat het nieuwere vastgoed ten opzichte van het tarief tekort komt, en het oudere vastgoed onder het tarief blijft.

In een eerste reactie heeft de Nederlandse Vereniging van Banken zich kritisch uitgelaten over de prominente rol die het Wfz zal krijgen in de borging van vastgoed. Een garantiefonds heeft in de visie van de NVB zowel een dempende werking op de ondernemingszin als dat het risico nemen faciliteert. Daarbij ziet men de gezondheidszorg in zijn algemeenheid niet als een sociale taak die de overheid verzorgt, waar dat bij onderwijs en sociale huisvesting wel het geval is.



## 2 Vastgoed in de zorg

Het vastgoed in de zorg is te verdelen in een aantal segmenten:

*De curesector:*

- Algemene ziekenhuizen (ruim 90 met 40.000 bedden);
- Academische ziekenhuizen (totaal 8 met 8.000 bedden);
- Diverse specialistische voorzieningen;

*De caresector:*

- Verpleeghuizen, somatisch en/of psychogeriatrisch (bijna 350, 63.000 bedden);
- Voorzieningen voor GGZ (exclusief psychiatrie, 28.000 plaatsen, plus RIBW);
- Verzorgingshuizen (ongeveer 1300, ongeveer 108.000 plaatsen);
- Voorzieningen voor gehandicapten (180 instellingen met 3300 huisvestingslocaties, zo'n 40.000 plaatsen);
- Maatschappelijke opvang (450 voorzieningen met 12.000 plaatsen);
- Kleinschalige zorginfrastructuur;
- Thuiszorg (geen vastgoed, behalve de uitvalsbasis).

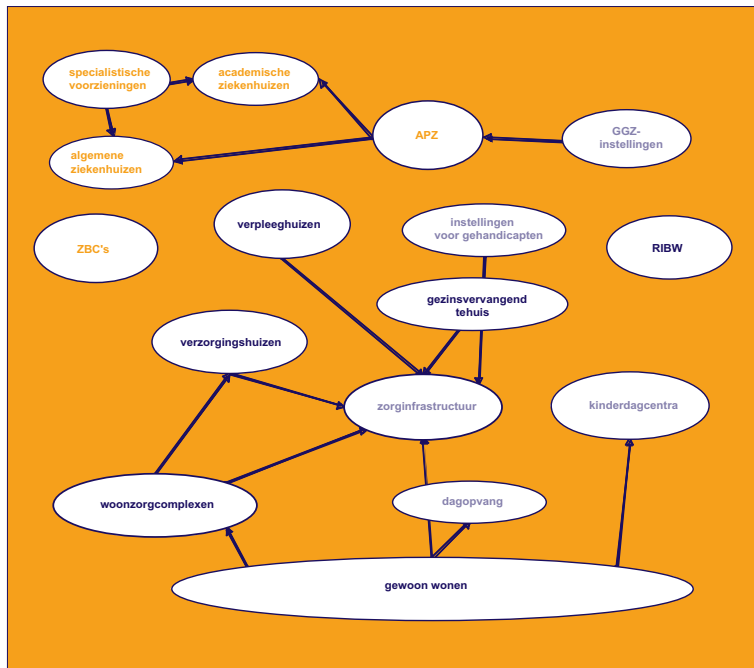
In totaal biedt de care-sector verblijf voor zo'n 240.000 cliënten, naast ruim 600.000 cliënten die zelfstandig wonen en op reguliere basis (thuis)zorg ontvangen.

Tussen veel van de segmenten zijn allerlei functionele en bestuurlijke verbanden ontstaan. Er is een beweging van schaalvergroting van organisaties binnen de te onderscheiden verzorgingsgebieden. Als gevolg van deconcentratie van grote eenheden vindt een herordening plaats. Binnen de segmenten is vaak nog sprake van een vergaande differentiatie naar cliëntgroepen met eigen kenmerken en huisvestingsbehoeften.

De vraag hoe een nieuwe structuur van vastgoedbekostiging uitpakt zal van sector tot sector verschillen. Er zijn grote verschillen in de verhouding omzet, boekhoudkundige waardering en kapitaallasten van het zorgvastgoed. Bij de academische ziekenhuizen is die verhouding ongeveer 2:1, waarbij het aandeel van rente en afschrijving waarschijnlijk onder de 5% van de omzet blijft. In andere segmenten heeft het vastgoed een veel groter belang in verhouding tot de omzet.

Het Bouwcollege heeft al laten zien dat in de nieuwe systematiek er meer ruimte komt en meer noodzaak is voor een strategisch vastgoedbeleid<sup>3</sup>. In het veld zijn er de nodige twijfels over de condities die het nieuwe stelsel zal bieden voor deze strategieën<sup>4</sup>. Het onderscheid tussen vastgoed als productiemiddel op zich dan wel als facilitair element in het primaire proces lijkt belangrijk.

**De diversiteit in het vastgoed (oranje: cure, blauw en lichtblauw: care, lichtblauw: nadruk op verblijf)**



## 2.1 Huisvesting

Omdat de meeste instellingen de huisvesting in eigendom hebben doen ze ook zelf het beheer ervan. Voor de zorgen van alledag is er een beheerder, tenminste, als er genoeg te doen valt. De administratieve kant vormt onderdeel van de instellingsadministratie. Bij grotere instellingen zal een facilitaire dienst het beheer en mogelijk ook de administratie verzorgen. Onderwerpen die buiten het dagelijkse beheer vallen, zoals investeringsbeslissingen en bouwplannen zijn een directie-aangelegenheid. In de WZV-gebouwen moet veel worden afgestemd met het Bouwcollege: de lange termijn huisvestingsplannen (LTHP) en de ingrijpende bouw- en verbouwplannen.

Gespecialiseerde adviesbureaus staan klaar om instellingen te helpen met hun vastgoedplannen. Tot nog toe lag het accent hierbij op het verkrijgen van de benodigde vergunningen om te investeren. Ziekenhuizen hadden vaak een aparte functie van bouwdirecteur, langdurig belast met de planontwikkeling en uitvoering van uitbreidingen of vernieuwingen. Indien dat traject achter de rug lag kon men zich weer richten op de normale bedrijfsvoering.

Er zijn geen handzame kerncijfers van de voorraad aan huisvesting voorhanden. Met hulp van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen

hebben we voor de algemene en academische ziekenhuizen onderstaand beeld kunnen samenstellen uit hun jaarverslagen 2004<sup>5</sup>. Voor de AWBZ kunnen we dit beeld niet samenstellen.

### **Kerncijfers algemene en academische ziekenhuizen (bron NVZ, bewerking RIGO) \***

terreinen	298.000
gebouwen	5.004.000
installaties	951.000
projecten in uitvoering	1.047.000
overig	2.253.000
<b>totaal</b>	<b>9.553.000</b>
afschrijving 2004	790.000
eigen vermogen	1.146.000
langlopende schulden	5.711.000
kortlopende schulden	5.175.000
jaarmzet 2004	12.951.000
resultaat 2004	172.000
extern gefinancierd / vaste activa	114,0%
eigen vermogen / omzet	8,8%
winst als % omzet	1,3%
winst als % eigen vermogen	15,0%
afschrijving / vaste activa	8,3%

\* (bedragen in € x 1.000)

De boekwaarde van de huisvesting beloopt ongeveer 7,3 miljard (9,55 miljard min 2,25 miljard overige materiële activa), waarbij de academische ziekenhuizen ongeveer 30% voor hun rekening nemen. Deze boekwaarde ligt op ongeveer 60% van de jaaromzet. De grond is met een aandeel van 4% van de boekwaarde ongetwijfeld te laag gewaardeerd<sup>6</sup>. In de jaarlijkse afschrijving heeft de post "overig" (waaronder inventaris en automatisering) waarschijnlijk een groot aandeel. We schatten dat de afschrijving op huisvesting 4,5% tot 5% van de boekwaarde omvat. De externe financiering ligt beduidend boven de boekwaarde van de materiële vaste activa en omvat vermoedelijk een aandeel bedrijfsfinanciering in de kortlopende schuld. Stellen we de rentelast over de huisvesting op 5%<sup>7</sup>, dan bedraagt de kapitaallast over de huisvesting van de ziekenhuizen 9% tot 11 % van de boekwaarde, dus ongeveer 0,65 tot 0,75 miljard. Dit ligt in de orde van 5 tot 6% van de omzet, voor academische ziekenhuizen is het ongeveer 0,5% minder dan voor de algemene ziekenhuizen.

In eerder onderzoek kwamen we tot een schatting van de boekwaarde in de AWBZ-sector in 2001 in de orde van 11 miljard<sup>8</sup>. Dit is inclusief de verzorgingshuizen van woningcorporaties, maar exclusief de zelfstandige aanleunwoningen, die niet tot het zorgvastgoed worden gerekend<sup>9</sup>. Door investeringen in vooral verpleegcapaciteit, deels in verzorgingshuizen,

kan dit de afgelopen jaren nog met enkele miljarden zijn gegroeid. In de caresector ligt de boekwaarde zodoende op een niveau van ongeveer 80% van de jaaromzet. Bij verzorgingshuizen gaat dit vermoedelijk in de richting van 100%. Het totale vastgoed in de zorgsector heeft dan een boekwaarde in de orde van 20 tot 22 miljard euro.

## **2.2 Investerings in huisvesting**

Er waren en zijn twee wegen voor meeromvattende vastgoedinvesteringen in zorg: via de bouwprioriteitenlijst en via de benutting van de zogeheten trekkingsrechten. Dit laatste kan alleen voor (ingrijpende) investeringen voor onderhoud en verbetering, binnen een bepaalde budgetruimte per gebouw<sup>10</sup>. Op de bouwprioriteitenlijst staan plannen voor uitbreiding, vervanging en verplaatsing van zorgvoorzieningen. Een deel van deze investeringen kan ten koste gaan van de genoemde trekkingsrechten. De lijst wordt om de vier jaar opgesteld en tussentijds herijkt. Per sector zijn er prioriteitenlijsten: ziekenhuizen, GGZ, gehandicaptensector, verpleeghuizen en verzorgingshuizen. De lijst voor de verpleeghuizen (1997-2006) omvat veruit de omvangrijkste investeringsvoorname, met onder andere ruim honderd investeringen van ieder meer dan 10 miljoen euro. De academische ziekenhuizen kennen sinds eind 2003 een gedecentraliseerd stelsel: ze kunnen zelfstandig, gezamenlijk, besluiten over 200 miljoen aan jaarlijks investeringsbudget<sup>11</sup>.

De begroting van het ministerie van VWS geeft een indicatie van de groei van de exploitatielasten in de komende jaren als gevolg van huisvesting<sup>12</sup>. De ruimte voor vastgoedinvesteringen is aangegeven in het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Deze wordt via de bouwprioriteitenlijst beheerst. Voor de gehandicaptensector wordt binnenkort een nieuwe lijst vastgesteld.

In de periode tot 2009 zullen de exploitatielasten als gevolg van nu geraamde nieuwe investeringen met naar schatting 0,6 miljard tot 1,2 miljard toenemen, afhankelijk van de mate van dubbeltelling van bouwprioriteiten en daarop betrekking hebbende instandhoudingsinvesteringen. Dit is exclusief de investeringen in verzorgingshuizen en ook exclusief nog nader vast te stellen bouwprioriteiten.

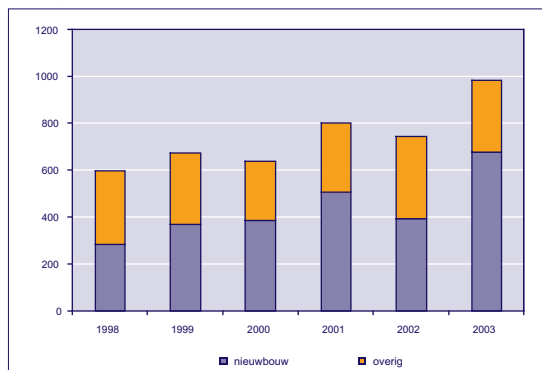
## Raming investeringen op basis van Budgettair Kader Zorg, 2005-2008<sup>13</sup>

		extra exploitatielast * investerings 2005-2008	stel investering = 11 x exploitatie- last
uitbreiding	ziekenhuizen	23	249
	verpleeghuizen	3	34
	ggz	76	831
	gehandicaptenzorg	37	407
instandhouding	ziekenhuizen	201	2.206
	verpleeghuizen	117	1.283
	ggz	88	970
	gehandicaptenzorg	59	651
trekkingsrechten		539	5.929
Totaal	(geen overlap)	1.142	12.559
bij maximale overlap instandhouding- trekkingsrechten		677	7.449

\*exclusief academische ziekenhuizen en verzorgingshuizen

Uitgaande van een aanname voor de kapitaallast van 9% van de initiële investering zal er 7,5 tot 12,5 miljard worden geïnvesteerd in het zorgvastgoed in de periode tot 2009, op basis van het BKZ. De investering in academische ziekenhuizen en verzorgingshuizen voegt daar nog 1 tot 2 miljard aan toe. Dat lijkt een flinke opgave: 2 tot 3 miljard per jaar, die ook aanzienlijk boven het niveau aan verleende bouwvergunningen van de afgelopen jaren ligt.

### Omvang verleende bouwvergunningen in gezondheidszorg en welzijn, in miljoenen €



Bron: CBS bouwvergunningstatistiek

Tegenover de hogere boekwaarde na investeren staat een geringere daling van de kapitaallasten als gevolg van de afgenomen boekwaarde van de bestaande voorraad<sup>14</sup>. Het zwaartepunt van de investeringen ligt op instandhouding (inclusief vervanging en verbetering). Uitbreiding van de gebouwenvoorraad gebruikt hiervan slechts zo'n 15%. Schatten we de boekwaarde van de huidige voorraad, inclusief academische ziekenhuizen en verzorgingshuizen (samen ruim 7 miljard) op een bedrag in de orde van 20 tot 22 miljard euro<sup>15</sup>, dan zijn de huidige kapitaallasten te ramen op ongeveer 2,2 tot 2,4 miljard per jaar (bij 6% rente en 5% afschrijving).

De jaarlijkse afschrijving bedraagt zo geraamd 0,9 tot 1,2 miljard. De boekwaarde groeit per saldo (uitgaande van het Budgettair Kader Zorg) met 1 tot 2 miljard per jaar aan (investeringen minus afschrijving). In vijf jaar tijd zullen de lasten volgens de raming in het BKZ met ruwweg 30% tot 70% stijgen. Omdat het in gebruik zijnde oppervlak maar beperkt stijgt zal sprake zijn van een aanzienlijke jaarlijkse stijging van de kapitaallasten per m<sup>2</sup>, die in de orde kan liggen van 5% tot 10% per jaar.

Uitgaande van een overgangperiode zoals in de kapitaallastenbrief is aangegeven is het voor de toekomstige vastgoedexploitatie van groot belang hoe de kapitaallasten per m<sup>2</sup> zich in deze periode zullen ontwikkelen. Het prijsniveau per m<sup>2</sup> per sector zal immers een belangrijke component vormen voor de verwerking van huisvestingskosten in de tarieven. Dit prijsniveau is weer sterk bepalend voor de mogelijkheden om in de toekomst te investeren in nieuwbouw en verbetering.

Het is de vraag of het gebruik van de trekkingsrechten zo hoog zal zijn als in het BKZ is geraamd. Instellingen zouden de komende jaren, in afwachting van een nieuw bekostigingsstelsel, terughoudend kunnen zijn om hun huisvestingslasten te verhogen, gegeven de bestaande onzekerheid over de toekomstige huisvestingsvergoeding. Een investeringsniveau van 2-3 miljard per jaar ligt ook beduidend boven het jaarlijkse niveau aan bouwvergunningen in de zorgsector, dat in 2003 oploopt tot bijna 1 miljard. De raming van het BKZ zou daarom wel eens boven het feitelijke investeringsniveau kunnen blijven.

### 3 Een nieuw stelsel

De De kapitaallastenbrief staat niet op zichzelf. Deze brief, de invoering van de WTZi, de visie op het functioneren van de ZBO's en de nieuwe regeling voor kleinschalig wonen zijn op dit moment de belangrijke nieuwe kaders voor het vastgoedbeleid van de zorginstellingen. De veranderingen in 2006 zijn voornamelijk te karakteriseren als een opmaat naar het nieuwe stelsel, een nog ongewisse start van de overgangsfase. Er is nog geen beeld van de orde van grootte van het toekomstige huisvestingsstarief en de verwerking ervan in de zorgtarieven. Voor de AWBZ moet het systeem van zorgtarieven nog worden ontwikkeld. Recent is de invoering van Zorgzwaartepakketten aangekondigd.

De overgangperiode die in de kapitaallastenbrief is voorzien zou erop gericht zijn om verschillen in het kostenniveau geleidelijk te overbruggen. Als men zich realiseert dat deze verschillen voornamelijk een gevolg zijn van de leeftijd van de bestaande voorraad is het de vraag of een overgangperiode in de orde van 5-10 jaar dit beoogde effect kan sorteren. Instellingen met een hoog kostenniveau als gevolg van recente investeringen hebben weinig speelruimte om naar een lager kostenniveau te groeien. Instellingen met een laag kostenniveau hebben door de start op een laag niveau op korte termijn weinig investeringsruimte. Ze hebben wel uitzicht op een verruiming van middelen, maar complete vernieuwing zou ze waarschijnlijk over het gemiddelde kostenniveau doen springen.

Het voorgestelde principe van het vastgoedstelsel is een genormeerde bekostiging van de kapitaallasten. De overige huisvestingskosten zijn al verwerkt in vergoedingen voor de bedrijfsvoering van de zorginstellingen (materiële kosten) en zullen langs die weg in zorgtarieven moeten worden verdisconteerd. De normvergoeding voor de kapitaallasten zal het aantal vierkante meters of een opslag in de zorgtarieven als sleutelvariabele krijgen, dan wel een combinatie of opeenvolging daarvan in de tijd. In de uitwerking is het voorstelbaar dat de schaalgrootte en drempelbedragen een rol kunnen spelen. Want naarmate een zorginstelling groter is, is er ook meer eigen beleidsruimte om de kosten van het vastgoed te optimaliseren.

De overgang van investeringsbekostiging, door kapitaallastenvergoeding, naar exploitatiebekostiging brengt een dynamisering in de bekostiging en financiering: men zal rekening gaan houden met in de loop der tijd stijgende (huisvestings)tarieven. In de aanvang kan dit leiden tot lagere huisvestingslasten. In de loop der tijd echter zullen ze aangroeien door inflatie en vervangingsinvesteringen (kwaliteitstoename). Onzekerheid over de hoogte van deze toekomstige kapitaallasten- of huisvestingsvergoeding leidt voornamelijk, zo schatten wij in, tot terughoudendheid met vastgoedinvesteringen.

### **3.1 Vastgoedbeleid**

Kern van het nieuwe stelsel wordt dat de zorginstellingen een eigen vastgoedbeleid kunnen gaan voeren. Primair betekent dat een goede afstemming tussen de te leveren zorgdiensten en de daarvoor benodigde huisvesting. De kwaliteit van de huisvesting draagt bij aan de kwaliteit van de dienstverlening. Vastgoedbeleid kent twee niveaus: het beheren en behouden van de bestaande voorraad aan gebouwen en het bepalen van de strategie met betrekking tot behoud, verbetering, uitbreiding, toevoegen en afstoten van gebouwen. In de zorgsector was de aandacht tot nog toe sterk gericht op de investeringskant en veel minder op het voorraadbeleid: dat was slechts een afgeleide of gevolg van de investeringen. Zowel nieuwe als bestaande gebouwen doorlopen ontwikkelingstrajecten om ze te laten passen bij nieuwe gebruikswensen. Om een gebouw tot stand te brengen is allereerst een initiatief nodig. Maar ook grond, financiering, ontwerp, goedkeuring en bouw. Dit is de wereld van de projectontwikkeling, die de zorginstelling zelf ter hand kan nemen, dan wel door derden kan laten organiseren. In de grotere zorginstellingen kunnen tientallen projecten gelijktijdig aan de orde zijn, ook omdat de doorlooptijd van een project van initiatief tot oplevering kan variëren van 1 jaar (kleine verbouwingen) tot 10 jaar of langer (grootschalige nieuwbouw).

Het beheer van gebouwen is gewoonlijk een onderdeel van de facilitaire organisatie in de zorginstelling. Het omvat het (organiseren van het) onderhoud (klachten, contractueel, mutatie en planmatig/groot), het beheer en de administratie. Voor delen die de organisatie niet zelf gebruikt, is het verhuren belangrijk. Anderzijds kan er ook sprake zijn van huur van gebouwen, waardoor het gebouwbeheer voor rekening van derden is. Het beheer kan zich verder uitstrekken tot de energievoorziening, watervoorziening, beveiliging, alarmering en bewaking, terreinbeheer en tuinonderhoud: de grens tussen gebouwbeheer en facilitaire diensten is niet altijd scherp te maken. Bovendien beïnvloeden ze elkaar op het vlak van exploitatiekosten.

Een evenwicht tussen inkomsten en uitgaven is vanzelfsprekend nodig voor een duurzaam vastgoedbeleid. De financiering van investeringen die uit latere exploitatieopbrengsten worden gedekt is daarvoor essentieel. Zorginstellingen kunnen dat slechts in beperkte mate uit eigen vermogen doen en zijn dus aangewezen op kapitaalverschaffers.

### **3.2 Cure**

Voor de ziekenhuizen is het vastgoedkader eenduidiger dan voor de AWBZ-instellingen. De eigendomsverhoudingen, de typen gebouwen en de aanwezige functies zijn vergelijkbaar. De toekomst van de bedrijfsvoering laat zich beter overzien. Wel moet de omzetting van de huidige



kapitaallastebekostiging naar huisvesting in de DBC-tarieven nog zijn beslag krijgen en tot dat moment blijft de lijst met bouwprioriteiten het budgettaire kader vormen.

Nemen we aan dat in de tariefstelling te zijner tijd de tot dan aangevane kapitaallast zal worden gedekt, dan zou men kunnen veronderstellen dat het voor de ziekenhuizen van belang is de nu beschikbare investeringsruimte te benutten: het zal lonen om op een hoog niveau in te stappen. Zoveel mogelijk investeren in de overgangperiode is zo gezien een collectief strategisch belang in het uitgestippelde beleid. Dat maakt het begrijpelijk dat het ministerie in deze periode een bouwkader stelt. Het gevolg van dit restrictieve beleid is echter ook dat in de overgangperiode de instellingen weinig ruimte hebben een nieuw eigen huisvestingsbeleid te effectueren.

De academische ziekenhuizen hebben via een eigen bouwbudget een vast kader voor de eerste jaren van de overgangperiode, dat ze in onderling overleg verdelen over de acht ziekenhuizen. Voor deze ziekenhuizen lijkt hierdoor een deel van de route naar een toekomstig tarief al in belangrijke mate bepaald: de eigen beslissingen over gebouwinvesteringen.

Voor de ziekenhuizen heeft het voordelen om in de overgangperiode de kwaliteit van de bestaande gebouwen te verbeteren en zoveel als nog wenselijk is uit te breiden. De eventuele reductie van oppervlak, bijvoorbeeld door minder bedden of een betere benutting van het beschikbare oppervlak kan het beste plaatsvinden wanneer de tariefbekostiging zijn beslag heeft gekregen. Een lange overgangperiode schept meer ruimte voor zo'n strategische tweedeling: eerst investeren en dan efficiency zoeken.

De algemene ziekenhuizen worden in hun bedrijfsvoering echter ook geconfronteerd met onzekerheid over de eigen positie ten opzichte van enerzijds de UMC's en anderzijds de zelfstandige behandelcentra (ZBC), die in het zogeheten DBC-B segment opereren. De vraag is daarnaast hoe de verhouding tussen en A- en B-segment (voorgeschreven tarieven versus vrije tarieven) zich de komende jaren zal ontwikkelen.

Uit gesprekken met instellingen is ons gebleken dat men eerder terughoudend zal zijn met investeringsplannen in de komende jaren. Het is belangrijker om te weten dat de lasten na de overgangperiode te dragen zijn. Investeringsplannen zullen gericht zijn op de mogelijkheid ze uit tarief en omzet gedekt te krijgen. Zolang het toekomstige regime onduidelijk is, zal men zich beperken tot de investeringen waarvan het zonneklaar is dat ze in de toekomst renderen.

Het in de tarieven door te voeren huisvestingstarief zal voor de algemene ziekenhuizen en UMC's voor vergelijkbare diensten naar wij veronderstellen hetzelfde zijn. Door de combinatie met opleidingen en door exclusief door UMC's uit te voeren medische handelingen zal er een verschil zijn en blijven tussen de academische en algemene ziekenhuizen. Helemaal vlak zal het speelveld dan ook nooit kunnen zijn.

### 3.3 AWBZ

De AWBZ kent een grotere diversiteit in functies en instellingen. De verblijfsfunctie is een belangrijk onderdeel in dit segment, die huisvesting biedt voor naar schatting 240.000 personen. Afhankelijk van de soort instelling zijn er ook nog veel of weinig aanvullende voorzieningen. Een deel van het vastgoed valt onder hetzelfde bouwregime als de ziekenhuizen: de intramurale voorzieningen in de vier te onderscheiden segmenten. Dan is er een groeiend tussensegment van het kleinschalig wonen. Het zijn woonvormen die wel als verblijf in de AWBZ worden bekostigd, maar niet onder het bouwregime van de WTZi vallen. In dit segment vinden we zowel eigen gebouwen van de zorginstelling als van woningcorporaties gehuurde aangepaste woningen. Vanaf 2006 staat deze optie ook open voor de verpleeg- en verzorgingshuissector.

#### Schematische verdeling van AWBZ-vastgoed in segmenten, naar bekostiging verblijfsfunctie

	intramuraal	semi-muraal	extramuraal
verpleging	verpleeghuis	kleinschalig wonen	thuiszorg
verzorging	verzorgingshuis	kleinschalig wonen	woonzorg-complex / thuiszorg
gehandicaptenzorg	zorginstelling	kleinschalig wonen GVT	thuiszorg
GGZ	zorginstelling	kleinschalig wonen RIBW	ambulante zorg

bouwregime WTZi	geen bouwregime	geen bouwregime
bekostiging AWBZ	bekostiging AWBZ	geen bekostiging AWBZ

Het zorgvastgoed in het extramuraal segment blijft beperkt tot de zorginfrastructuur: de ruimten die nodig zijn voor de zorgorganisatie en de beperkte collectieve zorgvoorzieningen.

Voor de zorginfrastructuur is recent een nieuwe regeling ingevoerd. De planning van voorzieningen gebeurt door AWBZ-zorginstellingen en het zorgkantoor. Het Bouwcollege voert een marginale toets uit (bouwkundig en financieel). CTG-Zaio draagt zorg voor de vergoeding van de huisvestingslasten. De woonvoorzieningen/verblijfsfuncties in zowel het

intramurale, het extramurale als het tussensegment kunnen aansluiten op de zorginfrastructuur. Binnenkort zal de welzijnsfunctie niet langer onder het AWBZ-regime vallen, maar een eigen WMO-regime kennen. Kern van het huisvestingsprobleem in de AWBZ is de sterk veranderende opvatting over de combinatie van wonen en zorg. Er is een sterke stroming om zo lang mogelijk in de eigen woonsituatie te blijven. Wanneer dat door de toegenomen zorgbehoefte niet meer kan, tracht men nog steeds een zo hoog mogelijke woonkwaliteit te bieden in combinatie met zorg. De prijs van het wonen zou meer naar kwaliteit kunnen gaan variëren. Een element van de woonkwaliteit is het kleinschalige karakter ervan. Dit alles heeft tot gevolg dat de bestaande voorraad aan verblijfruimten bij zorginstellingen snel veroudert en voor veel instellingen een blok aan het been gaat worden. Voor verzorgingshuizen is er geen bouwregime, de instellingen kunnen wel plannen voor verbetering voorleggen aan het Bouwcollege.

De AWBZ-huisvesting wordt steeds diverser. De keuze voor bouw- en beheervormen komt op lokaal niveau tot stand, waarbij de zorginstelling afspraken maakt met gemeente, woningcorporaties en andere ontwikkelende partijen. In deze beleidsomgeving past het niet langer dat de rijksoverheid direct invloed blijft uitoefenen op het voorraad- en investeringsbeleid. Een huisvestingstarief maakt het mogelijk om meer afstand te brengen tussen het instellingsbeleid en het zorgregime.

## 4 Overdracht zeggenschap en risico

### 4.1 Invoering WTZi en overgangperiode

In de eerstkomende jaren zal de bouwprioriteitenlijst nog bepalen wie kan investeren in zijn vastgoed. Als onderdeel van de WTZi heeft het ministerie van VWS aangegeven welke criteria worden gehanteerd voor de prioriteitsstelling. De projecten die op de huidige prioriteitenlijsten staan hebben voorrang. Voorts zullen in de curesector nieuwe projecten gericht op afbouw van meerbedkamers en op extramuralisering voorrang krijgen. In de curesector ligt de prioriteit bij een betere spreiding en efficiency.

Het goedkeuren van bouwplannen komt in het voorgestelde stelsel pas te vervallen wanneer de instelling zelf geheel met de investeringsrisico's wordt geconfronteerd, dus na de voorgestelde overgangperiode, waarin de zogenoemde normatieve huisvestingscomponent (NHC) geleidelijk naar het definitieve tarief loopt.

In afwijking hiervan is voor de kleinschalige woonvormen met ingang van 2006 een vrij regime ontstaan. De bekostiging is (in concept) geregeld in een CTG-tariefbepaling<sup>16</sup>. Toegelaten zorginstellingen kunnen een beroep doen op deze regeling, naargelang het aantal bezette plaatsen dat aan de criteria voldoet. De huisvestingsvergoeding bedraagt tussen € 500 en € 800 per maand per plaats, afhankelijk van de zorgzwaarte. Deze systematiek komt overeen met hetgeen als eindsituatie in de kapitaallastenbrief wordt beschreven: vast tarief, leegstandsrisico bij eigenaar, eigen vrijheid om de vastgoedinvestering te doen.

Voor de grootschalige bestaande instellingen en omvangrijke bouwinitiatieven wordt het bouwregime strakker. Investerings in bestaande gebouwen moeten passen in het beschikbare budget aan trekkingsrechten en alle nieuwbouw is vergunningsplichtig, evenals alle investeringen in bestaande verzorgingshuizen buiten het gewone onderhoud<sup>17</sup>. Tot nog toe was het mogelijk om extra bouwbudget te verkrijgen bovenop het budget aan trekkingsrechten.

In de overgangperiode blijft de autonomie van de zorginstelling over het vastgoed beperkt. Bij vervreemding van bestaand vastgoed zal het College Sanering zich een oordeel vormen over de prijsvorming en efficiency van de aanpak en bepalen onder welke condities de zorginstelling tot zaken kan komen met derden, waaronder de gemeente en de woningcorporaties. Een van de condities kan zijn dat een deel van de opbrengst wordt afgedragen, door een geringere AWBZ-bijdrage of een storting in het AFBZ.

## 4.2 Dynamiek in zorginstellingen

De afgelopen jaren is in de zorgsector sprake van een aanzienlijke consolidatie. Was in het verleden meestal sprake van een gebouw per instelling, tegenwoordig vindt er een samenklontering plaats, zowel van verschillende soorten instellingen in elkaars directe nabijheid als gelijksoortige instellingen in een bepaalde regio. Het samengaan van verpleeg- en verzorgingshuizen biedt mogelijkheden om de zorg beter op elkaar af te stemmen en brengt in de vastgoedsfeer de gemengde investeringen weer onder één dak. De extramuralisering krijgt ook vorm door samengaan van thuiszorg en V&V-instellingen. Op meerdere plaatsen zien we inmiddels AWBZ-brede instellingen ontstaan, die over de grens van de versmallende AWBZ heen gaan. De scheidslijn tussen cure en care wordt nog maar spaarzaam overschreden. Waar dit gebeurt, ligt de aanleiding in het feit dat de verpleeghuizen soms al van oudsher aan ziekenhuizen waren gekoppeld.

In de GHZ en GGZ is er al geruime tijd een beleid van deconcentratie en vermaatschappelijk, waardoor de bewoners van de afgelegen grote instellingsterreinen terugkeren naar de bewoonde wereld. Inmiddels wordt voor kleine groepen toch weer een 24-uursvoorziening ontwikkeld, nu vaak wel in de grootstedelijke omgeving. Veel nieuwe woonvoorzieningen zijn kleinschalig, in woonwijken ingebed. Omdat het efficiënt kan zijn om onderdelen van de zorgverlening te combineren met andere AWBZ-segmenten ontstaan AWBZ-brede instellingen of samenwerkingsverbanden, die zich op stedelijke en regionale schaal bewegen.

## 4.3 Systeemwijziging

De verzelfstandiging in het vastgoedbeleid wordt in de zorgwereld breed gedragen. Velen kan het niet snel genoeg gaan. Men onderkent dat er nog veel onbekend is over de toekomst van het vastgoed en dat er een risico is dat in een nieuw stelsel de huisvestingsvergoeding te laag wordt gesteld. Ook zullen er zorginstellingen zijn die in een moeilijk parket belanden bij invoering van vaste tarieven. De invoeringsproblemen moeten niet worden onderschat. Zo ligt er bij de financiers een potentiële claim wegens stelselwijzigingen. Niettemin is er veel steun voor hoofdlijn van de kapitaallastenbrief.

Maar er is weinig animo voor een complex proces van uitruil van voor- en nadelen via transitiebudget dat deels door afroming van boekwinsten bij andere zorginstellingen moet worden opgebouwd. Het Budgettair Kader Zorg zou mogelijk sterker kunnen worden gericht op de aanpak van probleemgevallen, die zo snel mogelijk moeten worden onderkend. Dat maakt het mogelijk de overgangperiode te bekorten. Wanneer de contouren van het nieuwe stelsel bekend zijn ontstaat er een moment waarop zorginstellingen zouden kunnen kiezen voor een vrij invoerings-

traject, dan wel een begeleid traject waarbij steun en toezicht van de kant van het rijk of andere faciliteiten nodig zijn. Een dergelijk saneringstraject voor het vastgoedbelang zou liefst kort en hevig moeten zijn. Naast de steun van het rijk kan fusie of vastgoedovername door derden (bijvoorbeeld woningcorporaties) aan de orde zijn. Een bestemmingsplicht kan het vermogen van de zorginstelling als maatschappelijke onderneming binden aan de zorgsector. Daar ligt mogelijk ook de ruimte voor op zorgvastgoed gespecialiseerde maatschappelijke ondernemingen.

Er zal aandacht nodig zijn voor een mogelijke scheiding van publieke en private zorg. Indien zorginstellingen op beide terreinen actief zijn en blijven, dan zal naar analogie van de volkshuisvesting de vraag opdoemen of er geen sprake is van kruissubsidiëring. Dit vereist conform Europese regels voor staatssteun een gescheiden en transparante rekening voor de publieke zorg.

Het is waarschijnlijk dat het nieuwe stelsel voor de curesector eerder bekend zal zijn en beter omljnd dan voor de caresector. Dat roept de vraag op of het verstandig is om te wachten tot de invoering zorgbreed kan gebeuren. Weliswaar zijn er ook instellingen met een gemengd programma, zowel cure als care, maar voor het overige is er een duidelijke opdeling te maken. In de caresector speelt de dynamiek in het vastgoed een belangrijke en complicerende rol bij de invoering en eventuele saneringstrajecten. In de curesector zal de aandacht zich moeten richten op de relatie UMC, algemeen ziekenhuis en ZBC en de mogelijke mengvormen hiervan.

Een aandachtspunt bij de borging van het vastgoed is de noodzaak om de waardering van het vastgoed aan te passen als gevolg van de stelselwijziging. In plaats van of in aanvulling op de boekwaarde, die gedekt wordt door rente en afschrijving, komt de actuele- of bedrijfswaarde in beeld, die gebaseerd zal zijn op de toekomstige kasstroom die het vastgoed kan genereren. Dit waarderingsvraagstuk zal een belangrijke rol gaan spelen in het vastgoedbeleid van de zorginstelling.

De eigen vermogens in de zorgsector zijn nog niet van zo'n omvang dat financiering zonder externe borging haalbaar is. Het weerstandsvermogen van de deelnemers aan het Wfz groeit en lag eind 2004 op 12% van de omzet. Voor niet deelnemende zorginstellingen zal het vermogen lager liggen. Gezien de verhouding tussen boekwaarde en jaaromzet is dit gemiddelde weerstandsvermogen te laag voor een geheel zelfstandige financiering. Vooralsnog zal derhalve een borgingsfaciliteit nodig blijven. Deze borging zou niet belast mogen worden met grote risico's in het vastgoed: dat zou het paard achter de wagen spannen.

Des te belangrijker is het om een goed omljnd programma te ontwikkelen voor enerzijds een aan de invoering gekoppelde saneringsregeling en anderzijds een algemene saneringsfaciliteit op instellingsniveau na de invoering van het nieuwe stelsel.

## Noten

- <sup>1</sup> TVWMD, Tijdelijke Verstrekkingenwet Maatschappelijke Dienstverlening, 1975.
- <sup>2</sup> De beleidsregel over boekwinsten refereert aan instellingen die onder de reikwijdte van de vervallen WZV en TVWMD vallen.
- <sup>3</sup> College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen, “*Strategische positie vastgoed*”, juni 2005.
- <sup>4</sup> De RVZ heeft debatten georganiseerd met betrokken partijen in het zorgvastgoed.
- <sup>5</sup> De NVZ heeft gegevens van 90% van de algemene ziekenhuizen verzameld, RIGO heeft deze aangevuld met de 8 UMC's. Dit is hier samen geëxtrapoleerd tot 100%.
- <sup>6</sup> Een uitzondering geldt voor die gemeenten waar de grond in erfpacht is uitgegeven, dan zal alleen bij afkoop van de erfpacht een boekwaarde zijn opgenomen.
- <sup>7</sup> De gemiddelde rentelast is samengesteld uit hogere renten op oudere leningen en lagere renten op recente en kortlopende leningen.
- <sup>8</sup> RIGO Research en Advies, “*Vastgoed op eigen benen*” en “*Vastgoed van verpleeg- en verzorgingshuizen*”, Amsterdam, 2002.
- <sup>9</sup> Het aantal zelfstandige aanleunwoningen bij verzorgingshuizen ligt vermoedelijk in de orde van 40.000 tot 50.000. Een deel is in eigendom van de zorginstelling, een deel is van woningcorporaties.
- <sup>10</sup> Na tien jaar gebouwexploitatie wordt voor het gebouw in tien jaar tijd een trekkingsrecht voor “incidentele instandhouding” opgebouwd, dat dient voor groot onderhoud en vernieuwingen. Het trekkingsrecht maakt het mogelijk de investering te financieren en de rente en afschrijving daarvan vergoed te krijgen zonder dat daarvoor goedkeuring van VWS of Bouwcollege nodig is.
- <sup>11</sup> Prijspeil 2000. Dit budget is inclusief 55 miljoen voor de nieuwbouw van Erasmus MC en UMC Radboud. De verdeling van het budget bepalen de UMC's in gezamenlijk overleg.
- <sup>12</sup> Financieel beeld zorg, begroting VWS 2005 en 2006, paragraaf 3.2 Bouw. Deze ramingen zijn exclusief de academische ziekenhuizen en verzorgingshuizen. Deze exploitatielasten beperken zich tot de kapitaallasten (afschrijving en rente). De begroting 2006 komt op een extra exploitatielast van maximaal 1,85 miljard in 2009 ten opzichte van 2004, maar dit is niet geschoond van de toename van exploitatielasten in 2004.
- <sup>13</sup> Bron: begroting ministerie van VWS, 2005 en 2006.
- <sup>14</sup> Er zijn weinig gegevens beschikbaar over de omvang van de boekwaarde en de jaarlijkse afschrijvingen in het zorgvastgoed.
- <sup>15</sup> De lage grens is ontleend aan een raming voor de caresector uit 2002 en het huidige beeld van de curesector (gegevens RIGO/NVZ), de hoge grens is ontleend aan CTG/Zaio (aandeel

huisvestingslast) en CAK-BZ (omzet in de AWBZ).

<sup>16</sup> CTG/Zaio, “*Beleidsregel CA-73*”.

<sup>17</sup> Ontleend aan werkprogramma Bouwcollege 2006.

<sup>18</sup> Bij de berekening van het weerstandsvermogen blijft de nacalculeerbare omzet buiten beschouwing. Voor activiteiten buiten de overheidsregulering hanteert het Wfz een gewenst weerstandsvermogen van 25% (marktconform).



# Lessen uit de achtergrond

Frank van Wijk  
Jan van der Schaar  
Rob de Wildt

## Vanuit het HBO

1. Focus in de eerste plaats op de langere termijn. Kijk vooruit naar de kansen en problemen die kunnen ontstaan en naar de wijze waarop het nieuwe stelsel daarop zal kunnen reageren. Bij het HBO blijft de overheid genormeerde huisvestingsvergoedingen betalen. De gouden koorden blijven daar bestaan en onderhandelingen over die vergoeding komen centraal te staan. In de zorg worden veel koorden doorgeknipt en zullen de huisvestingslasten meestal door de verzekeraars moeten worden vergoed.
2. Houdt de overgangsperiode zo kort mogelijk en maak dat eventueel acceptabel met een ruimhartiger deal. Reken ook op de aanzienlijke verbetering van de huisvestingsefficiency (intensivering van gebruik etc.) waardoor overgangsproblemen kunnen worden opgevangen.
3. Zorg voor gelijke omstandigheden bij de start.
4. Laat de ziekenhuizen met de verzekeraars een kenniscentrum huisvesting oprichten waardoor beide goed inzicht hebben in de ontwikkeling van de kwaliteit en kosten van huisvesting.
5. Laat het aan de zorginstellingen zelf over of ze een waarborgfonds willen vormen en houd dat vrijwillig. Zorg wel van meet af aan bij verzelfstandiging voor een verplicht vangnet.
6. Laat geen onzekerheid bestaan over een eventuele maximum grens voor het eigen vermogen van verzelfstandigde instellingen. Hoe hoog die grens is (geen grens kan ook) is minder belangrijk dan het feit dat daar geen onzekerheid over mag bestaan. Probeer verlies aan (publieke) goodwill door de verzelfstandiging gezamenlijk te voorkomen.
7. Let op samenloop met andere ontwikkelingen zoals regionalisering.
8. Waarschuw voor al te avontuurlijk financieringsgedrag: de treasury-functie wint sterk aan belang.
9. Voorkom desintegratie van de bedrijfscultuur door een huisvestingsbeleid met een geheel andere insteek dan de rest van het beleid. Blijf bij het vastgoed in overeenstemming met de kernwaarden van de instelling werken.
10. Markeer de overgang met een conferentie over flexibiliteit in de huisvesting van zorginstellingen.
11. Raad instellingen aan om van te voren te beslissen over het doorberekenen van huisvestingskosten en over de wijze waarop na de verzelfstandiging over huisvesting zal worden besloten.

## Vanuit de volkshuisvesting

1. De (financiële) verzelfstandiging heeft zonder twijfel geleid tot een meer bedrijfsmatig functioneren van de woningcorporaties, met name bij de sturing van de externe financiering, de investeringen en de solvabiliteit. Dit leidt tot een efficiëntere woningvoorziening dan in de situatie met een sterk (financieel) sturende overheid het geval zou zijn geweest.
2. Het model van toegelaten instellingen die een bestemmingsplicht hebben op het non profit vermogen was voor deze verzelfstandiging een belangrijke voorwaarde. Dat model maakt het mogelijk om een complexgewijze sturing van subsidies te vervangen door een sturing op omvang en besteding van het bedrijfsvermogen. Instellingen krijgen dan belang bij een goed management van de waarde van het bezit. Doordat de bestemming van dat bezit wordt vrijgelaten, ontstaat ruimte voor herwaardering. Dit kan in voorkomende gevallen nieuwe investeringen mogelijk maken. Doordat de bestemmingsplicht op het non profit vermogen gehandhaafd blijft, is er van een weglek geen sprake.
3. De bruteringswet was een afkoop van subsidies ineens, zonder dat daarmee een herverdeling van middelen tussen rijk en arm plaatsvond. Dit was een zakelijke deal. Een herverdeling van vermogen zou de stimulans tot ondernemerschap hebben ondergraven. Het afzien van herverdelingsdoelstellingen was mogelijk doordat er een goed werkend stelsel van sanering van de instellingen bestond. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting vormde als het ware het vangnet, waardoor voorkomen kon worden dat instellingen failliet gingen en dus het vertrouwen van de financiële wereld geschaad zou worden. Er zijn geen extra basispunten in de leningen aan corporaties verrekend vanwege een hoge risicoperceptie.
4. De verzelfstandiging vond ook plaats met redelijke zekerheid van inkomsten. Weliswaar was er sprake van concurrentie vanuit vooral de koopsector. Maar het bruteringsakkoord ging gepaard met een redelijke meerjaren zekerheid van de huurinkomsten. Dat maakte het mogelijk om snel te handelen en een overgangperiode te beperken: de instellingen konden zich na de afkoop bedrijfsmatig verder ontwikkelen. Ofwel: het feit dat de (beleids)omgeving risico-arm was heeft een soepele overgang bevorderd.
5. De verzelfstandiging heeft ertoe geleid dat de instellingen zelf vermogensvorming tot een redelijk te achten sectorgemiddelde belangrijk vonden. Een lagere solvabiliteit dat dit gemiddelde wordt doorgegaan als ongewenst gezien. De sectorinstituten hebben hier door de vaststelling van de parameters bij de bedrijfswaarde berekening en de minimaal noodzakelijke vermogensomvang een sterk normerende werking gehad, wat op zich de zekerheidsstructuur heeft versterkt.

6. Het blijkt lang te duren voordat de effecten van de verzelfstandiging op de bedrijfsvoering hun beslag kregen. Schaalvergroting (en dus risicospreiding) was het eerste en wellicht belangrijkste effect. Pas ruim na 2000 is de administratieve organisatie inclusief de interne controle goed op orde gekomen. Consolidatie na 10 jaar of zelfs later!
7. De beschermde beleidsomgeving heeft op den duur ook negatieve effecten. Corporaties 'zitten' op hun vermogen en zijn niet bij voorbaat geneigd om actief te zoeken naar nieuwe maatschappelijke opgaven. De externe oriëntatie die bij maatschappelijk ondernemerschap hoort, is bij veel corporaties niet sterk ontwikkeld. Er is een transparante en responsieve besluitvorming nodig, die veel vraagt van het leiderschap van de toegelaten instellingen.
8. Met name de ontwikkeling van het strategisch beleid van de instellingen vergt ondersteuning, in de sfeer van het aandragen van methoden beleidsontwikkeling, marktverkenningen, beleidsscenario's en financiële doorrekening.
9. Innovaties in het vastgoedbeheer verliepen en verlopen traag en werden door enkele voorlopers ingezet. Voorbeeldgedrag loont, als er vervolgens een mechanisme is ontstaan van innovatiediffusie. Napen is een zeer efficiënt gedrag. Adviesbureaus, de sectorinstellingen, de branche organisatie en niet in het minst de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting hebben een belangrijke rol gespeeld in het verbeteren van de kwaliteit van beleid en bedrijfsvoering van de instellingen. Het loont de moeite waard hierop te sturen.
10. Verhuur van woningen werd, na de stagnatie op de woningmarkt, een niet al te risicovolle activiteit. De concurrentie die corporaties ondervonden was niet erg scherp. De noodzaak om efficiënt te werken en om scherp de doelstellingen te formuleren was daarom niet altijd even groot. Juist bij een groot vermogen vallen dan de stimulansen om scherp aan de wind te zeilen weg. Het valt in dit kader op dat de rol van de overheid veranderde van een regulerende en financieel sturende overheid naar een overheid die probeert de beleidsagenda te bepalen en door voorbeeld, experiment, discussie of overleg het beleid van de instellingen aan te passen. Beleid is in toenemende mate agendavormend. Het is de moeite waard om na te denken wat de normerende rol van de overheid (of kennisinstituten) in een situatie na het invoeren van een nieuwe bekostigingssystematiek moet zijn.

## Vanuit het zorgvastgoed

1. Versnel de verzelfstandiging door instellingen de keuze te bieden tussen snelle zelfstandigheid of het gebruik van een transitie-regime, indien dit laatste noodzakelijk is.
2. Verminder de risico's, door duidelijkheid te scheppen over de toekomstige kasstromen in het zorgvastgoed.
3. Richt het Budgettair Kader Zorg op een egalisatie van het speelveld in het zorgvastgoed. Vermoedelijk ligt er ruimte in de vrijval van trekkingsrechten.
4. Maak duidelijk voor welke segmenten in de zorg dezelfde invoeringstrajecten nodig zijn, en zet dan een invoeringstraject per segment op. In de praktijk is er al sprake van verschillende snelheden (academische ziekenhuizen en kleinschalig wonen loopt voorop). De curesector kan waarschijnlijk sneller verzelfstandigen dan de caresector.
5. Schep duidelijkheid over de verhouding tussen zorgfuncties en verblijfsfuncties in het vastgoed. Dit heeft ook een relatie met de mogelijke inzet van woningcorporaties in het zorgvastgoed.
6. Sorteert voor op een mogelijke splitsing in publieke, gereguleerde, en private zorg, die in elk geval transparantie in de bekostiging vergt.
7. Besteed aandacht aan de te hanteren waarderingsregels voor het vastgoed en de mogelijke gevolgen voor vermogenspositie en financiering.



## Overzicht publicaties RVZ

De adviezen zijn te bestellen en/of te downloaden op de website van de RVZ ([www.rvz.net](http://www.rvz.net)). Tevens kunt u de adviezen telefonisch aanvragen bij de RVZ (079 3 68 73 11). De publicaties van het Centrum voor Ethiek en Gezondheid zijn alleen telefonisch te bestellen.

### Adviezen en achtergrondstudies

06/04	Strategisch vastgoedbeheer in de zorgsector: economische en juridische aspecten (achtergrondstudie bij het advies Management van vastgoed in de zorgsector)	€	15,00
06/03	Dossier management van vastgoed in de zorgsector (achtergrondstudie bij het advies Management van vastgoed in de zorgsector)	€	15,00
06/02	Management van vastgoed in de zorgsector	€	15,00
06/01	Briefadvies Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg		gratis
05/15	Mensen met een beperking in Nederland: de AWBZ in perspectief	€	15,00
05/14	De AWBZ internationaal bekeken: langdurige zorg in het buitenland (achtergrondstudie bij het advies Mensen met een beperking in Nederland: de AWBZ in perspectief)	€	15,00
05/13	Informele zorg: het aandeel van mantelzorgers en vrijwilligers in de langdurige zorg (achtergrondstudie bij het advies Mensen met een beperking in Nederland: de AWBZ in perspectief)	€	15,00
05/12	Achtergronden voor internationale vergelijkingen van langdurige zorg (achtergrondstudie bij het advies Mensen met een beperking in Nederland: de AWBZ in perspectief)	€	15,00
05/11	Blijvende zorg: economische aspecten van langdurige ouderenzorg (achtergrondstudie bij het advies Mensen met een beperking in Nederland: de AWBZ in perspectief)	€	15,00
05/07	Medische diagnose: achtergrondstudies (achtergrondstudie bij het advies Medische diagnose: kiezen voor deskundigheid)	€	15,00
05/06	Medische diagnose: kiezen voor deskundigheid	€	15,00
05/05	Weten wat we doen: verspreiding van innovaties in de zorg (achtergrondstudie bij het advies Van weten naar doen)	€	15,00
05/04	Van weten naar doen	€	15,00
05/03	Briefadvies Standaardisering Elektronisch Patiënten Dossier		gratis
05/02	De WMO in internationaal perspectief (achtergrondstudie bij briefadvies WMO)	€	15,00
05/01	Briefadvies Wet Maatschappelijke Ondersteuning		gratis
04/09	De GHORdiaanse knoop doorgehakt (gezamenlijk advies met de Raad voor het openbaar bestuur)		gratis
04/08	Gepaste zorg	€	15,00
04/07	Met het oog op gepaste zorg (achtergrondstudie bij het advies Gepaste zorg)	€	15,00

04/06	De invloed van de consument op het gebruik van zorg (achtergrondstudie bij het advies Gepaste zorg)	€ 15,00
04/04	De Staat van het Stelsel: achtergrondstudies	€ 15,00
04/03	Verantwoordingsprocessen in de zorg op basis van de balanced scorecard (achtergrondstudie bij het advies De Staat van het Stelsel)	€ 15,00
04/02	Indicatoren in een zelfsturend systeem, prestatie-informatie voor systeem, toezicht, beleid en kwaliteit (achtergrondstudie bij het advies De Staat van het Stelsel)	€ 15,00
04/01E	The state of the system (Engelse vertaling van het advies De Staat van het stelsel)	gratis
04/01	De Staat van het Stelsel	€ 15,00
03/15	Acute zorg (achtergrondstudie)	€ 15,00
03/14	Acute zorg	€ 15,00
03/13	Gemeente en zorg (achtergrondstudie)	€ 15,00
03/12	Gemeente en zorg	€ 15,00
03/10	Kiezen in de gezondheidszorg (achtergrondstudie bij het advies Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg.	€ 15,00
03/09	Marktconcentraties in de ziekenhuissector (achtergrondstudie bij het advies Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg)	€ 15,00
03/08	Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg	€ 15,00
03/07	Internetgebruiker en kiezen van zorg (resultatenonderzoek bij het advies Van patiënt tot klant)	€ 15,00
03/06	Zorgaanbod en cliëntenperspectief (achtergrondstudie bij het advies Van patiënt tot klant)	€ 15,00
03/05	Van patiënt tot klant	€ 15,00
03/04	Marktwerking in de medisch specialistische zorg: achtergrondstudies	€ 15,00
03/03	Anticiperen op marktwerking (achtergrondstudie bij het advies Marktwerking in de medisch specialistische zorg)	€ 15,00
03/02	Health Care Market Reforms & Academic Hospitals in international perspective (achtergrondstudie bij het advies Marktwerking in de medisch specialistische zorg)	€ 15,00
03/01	Marktwerking in de medisch specialistische zorg	€ 15,00
02/19	Consumentenopvattingen over taakherschikking in de gezondheidszorg (achtergrondstudie bij het advies Taakherschikking in de gezondheidszorg)	€ 15,00
02/18	Juridische aspecten van taakherschikking (achtergrondstudie bij het advies Taakherschikking in de gezondheidszorg)	€ 15,00
02/17	Taakherschikking in de gezondheidszorg	€ 15,00
02/15	Gezondheid en gedrag: debatten en achtergrondstudies (achtergrondstudies en debatverslagen bij het advies Gezondheid en gedrag)	€ 15,00
02/14	Gezondheid en gedrag	€ 15,00
02/13	De biofarmaceutische industrie ontwikkelingen en gevolgen voor de gezondheidszorg (achtergrondstudie bij Biowetenschap en beleid)	€ 15,00
02/12	Achtergrondstudie Biowetenschap en beleid	€ 15,00
02/11	Biowetenschap en beleid	€ 15,00



02/10	Want ik wil nog lang leven (achtergrondstudie bij Samenleven in de samenleving)	€ 15,00
02/09	Samenleven in de samenleving (incl. achtergrondstudies NIZW, Bureau HHM op CD-ROM)	€ 15,00
02/07	Internetgebruiker, arts en gezondheidszorg (resultaten onderzoek bij E-health in zicht)	€ 15,00
02/06	Inzicht in E-health (achtergrondstudie bij E-health in zicht)	€ 15,00
02/05	E-health in zicht	€ 15,00
02/04	Professie, profijt en solidariteit (achtergrondstudie bij Winst en gezondheidszorg)	€ 15,00
02/03	Meer markt in de gezondheidszorg (achtergrondstudie bij Winst en gezondheidszorg)	€ 15,00
02/02	'Nieuwe aanbieders' onder de loep: een onderzoek naar private initiatieven in de gezondheidszorg (achtergrondstudie bij Winst en gezondheidszorg)	€ 15,00
02/01	Winst en gezondheidszorg	€ 15,00
01/11	Kwaliteit Resultaatanalyse Systeem (achtergrondstudie bij Volksgezondheid en zorg)	€ 13,61
01/10	Volksgezondheid en zorg	€ 13,61
01/09	Nieuwe gezondheidsrisico's bij voeding (achtergrondstudie bij Gezondheidsrisico's voorzien, voorkomen en verzekeren)	€ 13,61
01/08	Verzekeraarbaarheid van nieuwe gezondheidsrisico's (achtergrondstudie bij Gezondheidsrisico's voorzien, voorkomen en verzekeren)	€ 13,61
01/07	Gezondheidsrisico's voorzien, voorkomen en verzekeren	€ 13,61
01/05	Technologische innovatie in zorgsector (verkenkende studie)	€ 11,34
01/04E	Healthy without care	€ 9,08
00/06	Medisch specialistische zorg in de toekomst (advies en dossier)	€ 19,29
00/04	De rollen verdeeld: achtergrondstudies (achtergrondstudie bij De rollen verdeeld)	€ 13,61
00/03	De rollen verdeeld	€ 13,61

#### **Bijzondere publicaties**

05/16	Adviseren aan de andere overheid (verslag van de invitational conference, 16 juni 2005)	gratis
05/10	Uw stem in de WMO (brochure bij het briefadvies Wet Maatschappelijke Ondersteuning (05/01) en het advies Gemeente en zorg (03/12))	gratis
05/09	Internetgebruiker en veranderingen in de zorg	€ 15,00
05/08E	The Dutch health care market: towards healthy competition (Engelse vertaling samenvattingen van de adviezen Winst en gezondheidszorg, Marktwerking in de medisch specialistische zorg en Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg.	gratis
04/11	RVZ: sanus sine cure (rapport bij evaluatieverslag 2000-2004)	gratis
04/10	Evaluatierapport RVZ 2000-2004	gratis

04/05	Tot de klant gericht (conclusies van de invitational conference Van patiënt tot klant)	€	15,00
03/11E	The preferences of healthcare customers in Europe		gratis
03/11	De wensen van zorgcliënten in Europa	€	15,00
02/16	Gezondheidszorg en Europa: een kwestie van kiezen	€	15,00
01M/02	Meer tijd en aandacht voor patiënten? Hoe een nieuwe taakverdeling kan helpen		gratis
01M/01E	E-health in the United States	€	11,34
01M/01	E-health in de Verenigde Staten	€	9,08
01M/03	Publieksversie Verzekerd van zorg	€	6,81
01M/02	De RVZ over het zorgstelsel	€	9,08
01M/01	Management van beleidsadvisering	€	11,34
00/05	Himmelhoch jauchzend, zum Tode betrübt (essay)	€	6,81

#### Signalementen met achtergrondstudies

Sig 05/04	Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg: essays en maatschappelijk debat (behoort bij briefadvies Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg (06/01) en bij Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg: signalement (Sig 05/02)).	€	15,00
Sig 05/03	Risicosolidariteit en zorgkosten (achtergrondstudie bij Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg)	€	15,00
Sig 05/02	Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg: signalement	€	15,00
Sig 05/01	Het preventieconcert: internationale vergelijking van publieke gezondheid	€	15,00
Sig 03/01	Exploderende zorguitgaven	€	15,00

#### Publicaties Centrum Ethiek en Gezondheid

Signalering Ethiek en Gezondheid 2003	gratis
Signalering Ethiek en Gezondheid 2004	gratis
Signalering Ethiek en Gezondheid 2005	gratis
De vertwijfeling van de mantelmeeuw 2004	gratis
Bundel achtergrondstudies Economisering van zorg en beroepsethiek (2004)	gratis

## **Publicaties Commissie Bestrijding Vrouwelijke Genitale Verminking**

*De commissie is een ad hoc adviescommissie ingesteld door de minister van VWS, ondersteund door het secretariaat van de RVZ.*

VGW	Vrouwelijke genitale verminking nader bekeken	gratis
05/04	(achtergrondstudie bij Bestrijding vrouwelijke genitale verminking)	
VGW	Bestrijding vrouwelijke genitale verminking: achtergrondstudie	gratis
05/03	(achtergrondstudie bij Bestrijding vrouwelijke genitale verminking)	
VGW	Genitale verminking in juridisch perspectief	gratis
05/02	(achtergrondstudie bij Bestrijding vrouwelijke genitale verminking)	
VGW	Bestrijding vrouwelijke genitale verminking	gratis
05/01		

## **Werkprogramma's en jaarverslagen**

00/02	Werkprogramma RVZ 2001 - 2002	gratis
04/12	Jaarverslag 2002 - 2003 RVZ	gratis
02/08	Jaarverslag 2001 RVZ	gratis
01/06	Jaarverslag 2000 RVZ	gratis
00/01	Jaarverslag 1999 RVZ	gratis

