

**V37
1983**

Woningcorporaties

Voorstudies en
achtergronden

Een beleidsanalyse

L.G. Gerrichhauzen

's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1983

| | |
|----------------------------------|-----|
| Voorwoord | III |
| Politiek-ideologische uitspraken | IV |
| Lijst van tabellen en figuren | V |

Hoofdstuk 1. Inleiding

| | |
|--|----|
| 1.1. Inleidende opmerkingen | 1 |
| 1.2. De aanleiding voor deze voorstudie | 2 |
| 1.3. De probleemstelling | 3 |
| 1.4. De gevolgde werkwijze | 10 |
| 1.5. De woning, een bijzonder goed | 13 |
| 1.6. De positie van de centrales van woningcorporaties | 16 |
| 1.7. De opbouw van het rapport | 21 |

Hoofdstuk 2. Over woningcorporaties

| | |
|--|----|
| 2.1. Inleidende opmerkingen | 23 |
| 2.2. Het instituut woningcorporatie | 25 |
| 2.3. Het domein van de woningcorporaties | 37 |
| 2.4. Het regime voor de woningcorporaties | 42 |
| 2.5. De actors in het woningcorporatiesysteem | 58 |
| 2.6. De relevante omgeving van het woningcorporatiesysteem | 65 |
| 2.7. Samenvatting van dit hoofdstuk | 69 |

Hoofdstuk 3. Beschouwingen over relevant geachte aspectsystemen

| | |
|--|-----|
| 3.1. De opbouw van dit hoofdstuk | 71 |
| 3.2. Het toelatingsbeleid | 71 |
| 3.3. De financiering en exploitatie van corporatiewoningen | 82 |
| Een intermezzo | |
| 3.4. De woningcorporatie als opdrachtgeefster | 103 |
| 3.5. De woningcorporaties en de woonruimteverdeling | 111 |
| 3.6. De woningcorporatie en het beheer van woningen | 116 |
| 3.7. De responsiviteit van de woningcorporaties | 123 |
| 3.8. Een samenvatting van het hoofdstuk | 137 |

Hoofdstuk 4. Balans en toekomstige ontwikkelingen

| | |
|--|-----|
| 4.1. Inleidende opmerkingen | 140 |
| 4.2. Enkele grondtrekken van het woningcorporatiesysteem | 140 |
| 4.3. Enige beschouwingen over een aantal beleidsdilemma's | 145 |
| 4.4. Een sociocratische en technocratische ideaaltypeering, enkele vingeroefeningen | 156 |
| 4.5. Tot besluit | 161 |

BIJLAGENPagina

| | |
|---|-----|
| 1. Lijst van geraadpleegde personen | 162 |
| 2. Enkele gegevens betreffende de Centrales | 163 |
| 3. Representativiteitspatronen | 166 |
| 4. Woningkenmerken | 170 |
| 5. Enkele data betreffende etnische minderheden | 171 |
| 6. Artikelen 15 en 16 Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting | 174 |

VOORWOORD

Naar velen gaat mijn dank uit voor hun bijdragen aan de totstandkoming van deze voorstudie die een eerste neerslag vormt van mijn onderzoek naar het functioneren van het woningcorporatiesysteem. In de eerste plaats aan een informele begeleidingscommissie, bestaande uit Prof. Dr. Ir. C.T. de Wit, raadslid en de stafmedewerkers Drs. J. Schoonenboom en Drs. W. Salet, van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, die in een aantal werkbesprekingen opbouwende kritiek hebben geleverd. Daarnaast heeft Drs. W. Salet in een aantal bilaterale besprekingen de soms duistere technocratische en sociocratische wegen van enig licht voorzien.

In de tweede plaats dienen de student-assistenten Harrie Haagen en Ab van Marlen genoemd te worden. Zonder hun inzet en ondersteunende werkzaamheden had deze voorstudie niet tot stand kunnen komen. Dezelfde opmerking geldt ook voor de dames Lucy Visser-van Mosseveld en Sonja Balsem, die respectievelijk de eerste en tweede versie van deze voorstudie getypt hebben.

In de derde plaats kunnen ook een tweetal medewerkers van de Erasmus Universiteit niet onvermeld blijven. Het betreft Prof. Dr. U. Rosenthal van de vakgroep BPS/ Politicologie, die verschillende malen commentaar heeft geleverd op door mij geschreven conceptteksten en mij ook anderszins van goede adviezen voorzag. Ook Drs. E. Schenk, medewerker van de afdeling onderzoeksassistentie gaf bruikbare adviezen. En voorts heeft ook Prof. Dr. Ir. H. Priemus nuttige suggesties gedaan.

Tot slot zij opgemerkt, dat alleen ondergetekende zelf verantwoordelijk is voor de inhoud van dit rapport.

Leo Gerrichhauzen

Politiek-ideologische uitspraken

"Wij moeten daarom vasthouden aan den stelregel, dat de bouw van huizen, ook voor arbeiders, zoveel mogelijk door particulieren en niet door de gemeentebesturen terhand genomen moeten worden; dat het daarnaast aanbeveling verdient, dat onze werklieden door middel van coöperatieve verenigingen zelf woningen doen bouwen die self-supporting zijn, en dat slechts in uiterste noodzaak als het particulier-initiatief, hoewel het vrijelijk handelen kan, tekort schiet, de gemeentebesturen geroepen kunnen zijn in den bouw van woningen te voorzien."

Uit: Dr. H. Colijn, Toelichtingen op het anti-revolutionair beginselprogramma; De Standaard, 1934, blz. 244-245.

"Wij geven in het algemeen de voorkeur aan de vereniging, omdat deze een vorm is van gelukkige decentralisatie van beheer in eigen kring, maar er zijn gevallen, waarin dit moeilijkheden oplevert. De bewoners - vroegere krotbewoners met name en soms zelfs a-sociale elementen - zijn vaak niet in staat de verantwoordelijkheid voor het beheer te dragen en kunnen dan ook uit hun midden niet de krachten opleveren, die geschikt zijn om leiding te geven en het beheer metterdaad te voeren. Bovendien hebben deze bewoners veelal een straf toezicht nodig, dat moeilijk aan de eigen vereniging kan worden toevertrouwd."

Uit: Wiardi Beckmanstichting, Woningnood en politiek, Socialisme in de overgangstijd 2, 1949, blz. 16.

"De woningbouwverenigingen zijn in feite instrumenten van de gemeentelijke woningpolitiek geworden. Hoe ongewenst dit moge zijn, het is een feit dat haar zelfstandigheid thans hoofdzakelijk nog van formele aard is. Het is o.i. dan ook gerechtvaardigd het woningbeheer van gemeente en woningbouwvereniging gezamenlijk te vatten onder de rubriek "overheidsexploitatie".

Uit: Het huurvraagstuk, Geschriften van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, 's-Gravenhage, 1955, blz. 18.

LIJST VAN TABELLEN (in de tekst)

| Tabelnummer | Titel | Blz. |
|-------------|---|------|
| 2.1. | Aandeel woningcorporaties in vooroorlogse woningbouwproductie | 36 |
| 2.2. | Corporaties ingedeeld naar omvang werkgebied en aantal woningen die beheerd worden | 39 |
| 2.3. | Corporaties ingedeeld naar omvang werkgebied en aantal woningen die beheerd worden (horizontaal per categorie gepercenteerd) | 39 |
| 2.4. | Corporaties ingedeeld naar omvang werkgebied en aantal woningen die beheerd worden (verticaal per categorie gepercenteerd) | 40 |
| 2.5. | Veranderingen in woningbezit van corporaties | 40 |
| 2.6. | Huurders als lid van een corporatie met een verenigingsvorm in percentages | 62 |
| 3.1. | Ontwikkelingen in het bestand corporaties | 75 |
| 3.2. | Gemiddelde baten en lasten per woning | 89 |
| 3.3. | Confrontatie onderhoudskosten en onderhoudsnorm in de jaren 1969-1975 | 99 |
| 3.4. | De fase waarin corporaties - volgens henzelf en volgens de gemeente - betrokken worden bij bestemmingsplannen van gemeenten in verschillende grootte klassen; in procenten van totaal gemeenten | 106 |
| 3.5. | Taken in het bouwproces waarvoor corporaties zich in hun rol van opdrachtgever primair verantwoordelijk voelen, in procenten van totaal corporaties | 107 |
| 3.6. | Overleg met betrekking tot inschrijving tussen de gemeente/woningcorporaties (in procenten) | 115 |
| 3.7. | Toewijzing van huurwoningen | 116 |
| 3.8. | Verkoop van woningwetwoningen aan de zittende huurder | 119 |
| 3.9. | Aan- en verkopen vanuit non-profit huursector | 120 |
| 3.10. | De bewoonde huurwoningen naar het belastbaar inkomen van huishoudens en alleenstaanden als huurders en de huurverhouding van de huurwoningen | 125 |
| 3.11. | Representativiteitspatroon corporatiewoningen | 127 |
| 3.12. | De aard verhuurder bij verschillende categorieën 1 + 2 (in procenten) | 130 |
| 3.13. | Nieuwbouwactiviteiten | 131 |
| 3.14. | Aantal woningtoewijzingen | 135 |

LIJST VAN TABELLEN (in de bijlagen)

| Tabelnummer | Titel | Blz. |
|-------------|---|------|
| 2.1. | Aantal personeelsleden in dienst van de NWR (1964-1973) en van de NCIV (1976-1982) | 163 |
| 2.2. | Financiële gegevens centrales van woningcorporaties | 164 |
| 2.2.1. | Gegevens Nationale Woningraad (NWR) | 164 |
| 2.2.2. | Gegevens Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV) | 165 |
| 3.1. | De bewoonde huurwoningen naar samenstelling huishouden en huurverhouding | 166 |
| 3.2. | De bewoonde huurwoningen naar huurverhouding en samenstelling huishouden | 166 |
| 3.3. | Berekening Epsilon tussen populatie in gehele steekproef en de populatie van de woningbouwcorporaties | 167 |
| 3.4. | De bewoonde huurwoningen naar huurverhouding en leeftijd van het hoofd van het huishouden of de alleenstaande | 167 |
| 3.5. | De bewoonde huurwoningen naar leeftijd van het hoofd van het huishouden of de alleenstaande en leeftijd | 168 |
| 3.6. | Epsilon tussen de populatie in gehele steekproef en de populatie van de woningbouwcorporaties | 168 |
| 3.7. | De huurverhouding van de bewoonde huurwoningen naar de mate van verhuisgeneigdheid van de hoofdbewoner | 168 |
| 3.8. | De mate van verhuisgeneigdheid van de hoofdbewoner naar de huurverhouding van de bewoonde huurwoningen | 169 |
| 3.9. | Epsilon tussen de populatie in de gehele steekproef en de populatie van de woningbouwcorporaties | 169 |
| 4.1. | Bouwperiode en sectorindeling | 170 |
| 4.2. | Aantal kamers naar sector (huursectoren) Procentuele verdeling per sector | 170 |
| 4.3. | Het percentage slecht of onvoldoende onderhouden woningen per huursector en het percentage vooroorlogse woningen in de huursectoren | 170 |

| Tabelnummer | Titel | Blz. |
|-------------|--|------|
| 5.1. | Het aantal 'Surinamers' in Nederland | 171 |
| 5.2. | Buitenlanders afkomstig uit de wervingslanden en Italië, aanwezig in Nederland (stand per 1-1-1977) | 171 |
| 5.3. | Verdeling van allochtonen en van de totale bevolking, naar gemeentegrootte in % van het landelijk totaal per groep 1975-1980 | 172 |
| 5.4. | Overzicht van wijken met de hoogste percentages allochtonen | 172 |
| 5.5. | Het percentage van de allochtonen in de totale bevolking van de 4 grote steden en van geheel Nederland 1975-1981 | 172 |
| 5.6. | Kenmerken van Noord- en Zuid-Mediterranen | 173 |

1.1. Inleidende opmerkingen

Hoewel woningcorporaties een belangrijke taak hebben bij de woningvoorziening in ons land, zijn zij zelden systematisch onderzocht. De studies die verricht zijn hebben meestal betrekking op een bepaalde rol die deze instellingen in het bouw- en/of beheerproces vervullen of betreffen voornamelijk een lokale situatie.¹ Over woningcorporaties is dan ook weinig bekend. Deze constatering geldt in nog sterkere mate voor de centrales van woningcorporaties, waarvan het functioneren nog nooit onderzocht is.² Deze voorstudie is een aanzet tot een meer systematische verhandeling over woningcorporaties. Het doel van deze studie is ontleend aan een opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In de paragrafen 2 en 3 wordt deze opdracht en de daarvan afgeleide probleemstelling verder toegelicht. In paragraaf 4 wordt de gevolgde werkwijze geschetst.

Zoals gezegd zijn woningcorporaties een belangrijke schakel in de woningvoorziening. Nu zijn woningen een bijzonder goed met specifieke eigenschappen waardoor een aantal beleidsproblemen ontstaan, waaraan in paragraaf 5 enkele beschouwingen gewijd worden. Daarna worden in paragraaf 6 over de positie van de centrales van woningcorporaties in het volkshuisvestingssysteem enige opmerkingen gemaakt. Deze paragrafen zijn opgenomen, omdat zonder deze achtergrondinformatie bepaalde onderdelen van deze voorstudie niet goed te volgen zijn. Na deze inhoudelijke bespiegelingen wordt ten slotte in paragraaf 7 de opzet van deze voorstudie uiteengezet.

1. Een voorbeeld van de eerste groep van studies is: K.A. Weeda, Taak en plaats van de opdrachtgever in het bouwproces; Amsterdam, E.I.B., 1980, hoofdstuk 5 handelt over woningcorporaties. Een voorbeeld van de tweede groep van studies is: C.A. Adriaansens en J.H. Kroes, Het functioneren van instellingen, werkzaam op het gebied van de sociale woningbouw en de gemeentelijke overheid, bij beheer, verbetering en nieuwbouw van woningen in Delft; Delft, R.I.W., 1977.
Zie ook de klacht van NCIV medewerkers over het structuuronderzoek bouwnijverheid. T. Heynen, S. van Langen en A. van de Water, "Voor 18 miljoen op de boekenplank, wat nu?", in: Volkshuisvesting, 6/81, blz. 199-203.
2. Deze constatering betekent niet dat over deze centrales niets bekend is. Met name zijn er wel een aantal historische beschouwingen verschenen. Voor het NCIV is interessant: T. Elsinga, "Hoe het begon en waarom", in: Volkshuisvesting, 1976, nr. 3, blz. 74-84; Voor de NWR, C.M. van den Hoff, "60 jaar Nationale Woningraad", in: Woningraad, 1973, nr. 12, blz. 512-517.

1.2. De aanleiding voor deze voorstudie

De opdracht

In het WRR-rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1, is een zestal visies op de toekomst onderscheiden.³ Deze visies, die voor de WRR grondslag vormen voor te construeren toekomstbeelden, zijn opgebouwd uit twee onderscheidingen. De eerste betreft drie politiek-ideologische stromingen: liberalisme, socialisme en confessionalisme. De tweede betreft de keuze van problemen en oplossingsrichtingen. Er worden een tweetal posities onderscheiden. In de ene wordt uitgegaan van vertrouwen in technocratische en wantrouwen in sociocratische initiatieven. De andere positie vertrouwt precies omgekeerd in eerste instantie op sociocratische initiatieven en wantrouwt technocratische ontwikkelingen. De term technocratisch doelt niet zozeer op technische processen en ontwikkelingen, maar ook op opvattingen over planning waarin geredeneerd wordt vanuit een bestuursoptiek. De analoge term sociocratisch beschrijft beheersingsprocessen waarvan het initiatief niet zozeer bij de bestuurlijke taak van de overheid ligt, maar bij groepen en individuen in de samenleving.

In een probleemstellende notitie van de WRR wordt gesteld, dat in het tweede deel van de beleidsgerichte toekomstverkenning de onderscheiden posities op verschillende terreinen verder uitgewerkt moeten worden. Een van die gekozen terreinen betreft het functioneren van woningcorporaties, "omdat deze organisaties een ruime voorgeschiedenis kennen in het spanningsveld van positie 2 en 3. (Positie 2 betreft vertrouwen in technocratische oplossingen en positie 3 vertrouwen in sociocratische oplossingen. LG) Daarmee lijkt het thema geschikt om vooral de institutionele aspecten van de onderscheiden posities nader te ontlijnen. Met name de tweede onderscheiding vormt in dit verband een interessante ingang voor de studie naar het maatschappelijke functioneren van woningcorporaties. Ideologische posities ten aanzien van deze organisaties lijken momenteel namelijk minder geprofileerd. In de jaren vijftig vormden de woningcorporaties wel inzet van grote politiek-ideologische debatten. Het is van belang dat de studie ook enige aandacht schenkt aan deze voor-

3. WRR, Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1: een poging tot uitlokking; Rapport aan de Regering, nr. 19, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, hoofdstuk 2.

geschiedenis om het inzicht in de ideologische achtergronden te vergroten. Maar het accent van de studie valt op de tweede onderscheiding."⁴

Meer concreet geformuleerd dient volgens de probleemstellende notitie van de WRR aan de volgende elementen aandacht te worden besteed:

- a. In het eerste gedeelte van de studie wordt een kort bestek opgemaakt van het functioneren van woningcorporaties vanuit positie 2 en 3. Vanuit deze spanning worden de institutionele relaties tussen overheden, corporaties (corporaties onderling) en specifieke doelgroepen bestudeerd aan de hand van de criteria: afbakening van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, risico's en mogelijkheden voor controle.
- b. Aan de hand van de voorgaande institutionele analyse kunnen enkele belangrijke fricties van de huidige woningmarkt geanalyseerd worden. Het betreft hier niet alleen de verdelingsvraagstukken met betrekking tot bestaande woningvoorraad, maar vooral ook de gedifferentieerde afstemming van vraag en aanbod bij nieuwbouwactiviteiten (alleenstaanden, etnische minderheden). Woningcorporaties lijken ten aanzien van deze vraagstukken een centrale positie in te nemen op de woningmarkt.
- c. Er zal in de uitwerking van de institutionele analyse (onder a) een beeld worden geschetst van ontwikkelingen in de richting van zowel positie 2, als van positie 3.
- d. Tenslotte zal aandacht worden besteed aan mogelijke politiek-ideologische varianten binnen de onder c geschetste ontwikkelingen."⁵

1.3. De probleemstelling

Alvorens onderzoeksvragen te specificeren, is het van belang eerst te bepalen wat in deze voorstudie onder het begrip woningcorporatie wordt verstaan. Een woningcorporatie is een instelling, die door de daarvoor verantwoordelijke politieke gezagsdragers is toegelaten en die zich ten doel stelt uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beoogt om uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting. Het is een zelfstandige rechtspersoon. Deze begripsbepaling sluit aan bij hetgeen in de Wo-

4. WRR, probleemstellende notitie, februari 1981.

5. WRR, probleemstellende notitie, op. cit.

ningwet onder een woningcorporatie wordt verstaan. In die wet en in de daarvan afgeleide maatregelen wordt regelmatig gesproken van toegelaten instellingen. In deze voorstudie is dit begrip een synoniem voor woningcorporatie; in de praktijk is dat niet het geval.

Na deze omschrijving van het begrip woningcorporatie kan de eerste hoofdvraag gesteld worden. Deze luidt: wat is de positie van de woningcorporatie in het volkshuisvestingssysteem? In deze vorm is deze vraag te algemeen gesteld om beantwoord te kunnen worden en dient dan ook nauwkeuriger gespecificeerd te worden.

Het begrip woningcorporatie is al bepaald; dat is niet het geval voor het begrip volkshuisvestingssysteem. Dit is wel noodzakelijk om tot een goede (= te beantwoorden) vraagstelling te komen.

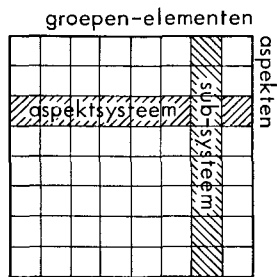
Het woord volkshuisvestingssysteem is een samen-trekking van de woorden systeem en volkshuisvesting. Een systeem is een van de omgeving te onderscheiden verzameling elementen, die onderlinge relaties en al dan niet relaties met de omgeving hebben.⁶ Het systeem is een analytisch begrip en het hangt van het doel van de onderzoeker af welke verzameling elementen hij als zodanig in beschouwing neemt. Voorts valt in de definitie op, dat een systeem open of gesloten kan zijn. Bij een open systeem zijn er relaties met de omgeving, bij een gesloten systeem is dat niet het geval.

Binnen een systeem kunnen groepen elementen als sub-systemen onderscheiden worden. En voorts worden aspectsystemen onderscheiden. In een aspectstelsel wordt slechts een deel van alle relaties tussen elementen beschouwd en blijven de overige relaties buiten beschou-

6. J. in 't Veld, "Systeem- en modelbegrippen". "Systeembepaling van bedrijven en instellingen", Technische Hogeschool Delft, Bedrijfsleer en Industriële Organisatie, 138-141, 2e jrg. nr. 138, blz. 2.

wingen. In 't Veld heeft het bovenstaande in de volgende matrix verduidelijkt.⁷

Figuur 1.1. sub- en aspectssystemen



Bron: 'J. In 't Veld

Het begrip systeem kan nu gebruikt worden om de hierboven genoemde vraag verder te specificeren. De vraag spreekt over het volkshuisvestingssysteem. Het te beschouwen systeem heeft een functie op het gebied van de volkshuisvesting en kan omschreven worden als een systeem dat tot taak heeft om problemen en/of mogelijkheden bij het stichten, beheren en beëindigen van woonsituaties op te lossen, c.q. te benutten.⁸ Binnen het volkshuisvestingssysteem zijn diverse groepen elementen te onderscheiden die als subsystemen functioneren. In de literatuur worden vaak onderscheiden de commerciële huursector, de eigenaar-bewonerssector en de publieke sector waarvan woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven deel uit maken.⁹ Deze indeling in subsystemen wordt in deze voorstudie niet overgenomen, omdat de groep elementen, genaamd woningcorporaties, de focus in deze beleidsanalyse is. Vandaar dat het noodzakelijk is om in ieder geval het subsysteem woningcorporaties te onderscheiden. Ten aanzien van het subsysteem woningcorporaties zijn nu deelvragen te stellen, die na beantwoording een duidelijker beeld scheppen van de positie van dit subsysteem in het volkshuisvestingssysteem. De vragen luiden:

1. Wat is de aard van het subsysteem woningcorporaties?
2. Wat is het domein van dit subsysteem?

7. J. in 't Veld, op.cit., nr. 138, blz. 4.

8. H. Priemus, Volkshuisvesting, begrippen, problemen, beleid, Alphen a/d Rijn, Samsom Uitgeverij, 1978, passim.

9. A. Murie, P. Niner, C. Watson, "Housing policy and the housing system", Urban and Regional Studies, nr. 7, London, George Allen & Unwin limited, 1976.

In ons land: J. van der Schaar, Sektor-indeling en woningmarktprocessen, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

3. Wat is het regime dat voor dit subsysteem geldt?
4. Welke actor(s) zijn er binnen dit subsysteem te onderkennen?
5. Wat is de relevante omgeving?

De bovenstaande vragen hebben vooral betrekking op de interne relaties van het woningcorporatiesysteem. Echter om de positie van het subsysteem goed te begrijpen, zijn ook de relaties met andere subsystemen van belang. Het zou, gelet op de beperkte onderzoeksmiddelen, ondoenlijk zijn om alle relaties te behandelen, daarom wordt de schijnwerper gericht op enkele aspecten van het subsysteem woningcorporaties. Door die werkwijze worden vooral de relaties belicht met de volgende subsystemen: rijksoverheid, gemeentelijke overheid en cliëntèle. Daartoe worden de volgende aspecten belicht:

- toelating;
- financiering;
- opdrachtverlening;
- woonruimteverdeling;
- beheer;
- responsiviteit.

Een en ander leidt tot de volgende deelvragen:

1. Wat is de inhoud van het toelatingsbeleid?
2. Hoe worden corporatieactiviteiten gefinancierd?
3. Welke positie nemen de woningcorporaties in bij de verdeling van woonruimte?
5. Hoe beheren de woningcorporaties hun woningen?
6. Aan de woningvraag van welke huishoudens komen de woningcorporaties tegemoet? (Responsiviteit.)

Samenvattend kan worden geconcludeerd, dat van de hoofdvraag "Wat is de positie in het huisvestingssysteem?" een tweetal groepen van deelvragen zijn afgeleid. De eerste groep deelvragen betreft een aantal kenmerken van het subsysteem woningcorporaties; de tweede groep deelvragen betreft een aantal aspecten van dit subsysteem, waardoor een aantal relaties met andere subsystemen belicht kunnen worden.

De andere vraag

Naast de hoofdvraag van het 'wat is?' type valt uit de opdracht ook nog een vraag van het 'wat moet zijn?' type af te leiden. Deze vraag kan als volgt geformuleerd worden: welke positie hoort de woningcorporatie in het volkshuisvestingssysteem in te nemen, teneinde een aantal belangrijke fricties op de huidige woningmarkt te kunnen oplossen? Uit deze vraag dienen een aantal elementen na-

der bepaald te worden. In de eerste plaats welke fricties hier bedoeld worden. Uit taakelement b van de opdracht blijkt, dat het met name handelt om de woningnood van één- en tweepersoonshuishoudens en etnische minderheden. Het handelt dus om het vergroten van de responsiviteit van de woningcorporaties ten opzichte van de hierbovengenoemde groepen huishoudens.

Nu is responsiviteit een problematisch criterium. Enkele problemen met dit criterium worden nu aangeduid; voor meer uitvoerige beschouwingen wordt naar de vakliteratuur verwezen.¹⁰ Responsief betekent volgens Van Dale's handwoordenboek der Nederlandse taal 'een antwoord inhoudend'. Een antwoord is een reactie op een vraag en in dit geval een antwoord op een veronderstelde vraag van de genoemde groepen huishoudens. Daar komt nog bij, dat de bedoelde groep van vragers geen homogene categorie is. De verscheidenheid zowel in cultureel (ras, religie, woonstijl), als in sociaal-economisch (inkomen, beroep) opzicht is groot. Ook in de uitgangssituatie op de woningmarkt zijn binnen deze categorie van vragers grote verschillen waar te nemen. Sommige vragers zijn bijvoorbeeld al gehuisvest, andere nog niet, daardoor zijn er grote verschillen in intensiteit van de woningvraag.

Nu zijn er niet alleen aan de vraagzijde van de woningmarkt problemen, maar ook aan de aanbodzijde. Het eerste probleem heeft te maken met een structuurkenmerk van bouw- en beheerprocessen; processen die een inter-organisatoneel karakter dragen. Daardoor is niet alleen een woningcorporatie aan te spreken voor een tekortschietende responsiviteit ten opzichte van een bepaalde doelgroep.

Een tweede probleem is, dat in deze voorstudie het aggregaat woningcorporaties analyse-eenheid is, maar dit aggregaat is een abstractie die in de werkelijkheid niet bestaat. Het aggregaat voert geen beleid en is ook niet aanspreekbaar.

Daar komt nog bij dat momenteel met behulp van de bestaande data die vooral via de nationale woningbehoefte-onderzoeken verzameld zijn, niet valt na te gaan wat de variatie is binnen dit aggregaat. Zo valt niet te beoordelen of gedemocratiseerde instellingen meer, dan wel minder responsief zijn ten opzichte van bepaalde vragers.

10. Een goede ingang vormt: J. Roland Pennock, Democratic Political Theory, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1979. Met name hoofdstuk VII.

Beleidspeculanten kunnen op deze markt dan ook volop hun slag slaan.

Meer abstract geformuleerd: niet bekend is welke onafhankelijke variabelen de afhankelijke variabelen verklaren. En ook is niet bekend welke onafhankelijke variabelen voor de beleidsvoerders beïnvloedbaar zijn. Voor de woningcorporaties is geen analysemodel ontwikkeld waarin prestatiecriteria de afhankelijke variabele vormen en een relatie wordt gelegd met een aantal structuurkenmerken, gedragingen en basiscondities. Mede als gevolg van het ontbreken van zo'n empirische theorie krijgen beleidsaanbevelingen nu snel het karakter van een slag in de lucht.¹¹ Temeer daar er per woningmarktgebied waarschijnlijk grote verschillen bestaan.

Een derde probleem is of wel aan elke vraag zonder meer tegemoet gekomen moet worden. Anders gezegd of in dit geval het gezegde "U vraagt, wij draaien" dient op te gaan. Dient de vraag als een gegeven te worden beschouwd, of dient de vraag zelf meer gestuurd te worden teneinde een overbelasting van het volkshuisvestingsstelsel tegen te gaan, maar ook om recht te kunnen doen aan andere beslisriteria? Van belang is in dit verband bijvoorbeeld het criterium verantwoordelijkheid (zie taakelement b). Hantering van het responsiviteitscriterium en andere relevante beslisriteria zou de vraagstelling zodanig compliceren, dat een zinvolle beantwoording nauwelijks te verwachten is. Dit is de reden dat in overleg met de opdrachtgever besloten is om taakelement b uit de opdracht te elimineren. Wel gehandhaafd zijn de taakelementen c en d, waarin gevraagd wordt om sociocratische, alsmede technocratische ontwikkelingen te schetsen en waar mogelijk binnen die oplossingsrichtingen politiek-ideologische varianten aan te dragen.

Voor de inhoud van de begrippen sociocratie en technocratie verwijs ik naar het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1 en het 2e deel dat binnenkort wordt gepubliceerd.¹² Van belang is nog om kort aan te geven wat de politiek-ideologische visies op de volkshuisvesting zijn.¹³

11. Voor industriële ondernemingen is wel zo'n empirische theorie voorhanden. Zie: F.M. Scherer, Industrial Market Structure and Economic Performance; Chicago, Rand McNally Company, 1970, hoofdstuk 1.

12. WRR, Beleidsgerichte toekomstverkenning, op. cit.

Politieke ideologie

In de liberale visie is er een verhoudingsgewijs beperkte opdracht voor de politieke democratie. De woningvoorziening is een individuele verantwoordelijkheid. Het eigen woningbezit is de meest ideale woonvorm. Huurwoningen dienen vooral door het risicodragende particuliere initiatief te worden geproduceerd. Beleggingen dienen rendabel te zijn, waarbij dat rendement afhankelijk is van een stroom huur- en vermogensopbrengsten minus de beheer- en onderhoudskosten. Woningen zijn economische goederen en huurders dienen de kostprijs huur op te brengen. Voor huishoudens die daartoe niet in staat zijn, vervullen onder andere de woningcorporaties een bezenwagenfunctie. Deze vormen van particulier initiatief worden geprefereerd boven het beheer van woningen door de overheid.

In de christen-democratische visie ligt een sterke nadruk op de beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Waar mogelijk dient de overheid zich van interventie te onthouden. Waar dat niet mogelijk is, bestaat een voorkeur voor oplossingen, waarbij de overheid niet in de plaats treedt van de partijen in de samenleving, maar in gezamenlijk overleg met die partijen naar oplossingen zoekt. Voor de christen-democraten is de woningvoorziening niet uitsluitend een individuele verantwoordelijkheid; vanuit de solidariteitsgedachte is er ook een verantwoordelijkheid van het individu voor zijn medemens die niet in staat is om in zijn woonbehoefte te voorzien. Met name woningcorporaties zijn dan instellingen die zich lenen om die verantwoordelijkheid gestalte te geven.

De sociaal-democratische visie heeft weinig vertrouwen in de werking van vrije marktprocessen. De woningvoorziening is een publieke verantwoordelijkheid. De invloed van de bestaande scheve inkomensverhoudingen moet bij de verdeling van woonlasten en woonruimte worden geneutraliseerd. Vanuit deze positie wordt een socialisatie van de woningvoorraad als wenselijk gezien en dient de particuliere verhuur te verdwijnen. Met name om overbelasting van staatsinstellingen tegen te gaan en om de zeggenschap van de bewoners over het beheer mogelijk te maken, is er wel ruimte voor woningcorporaties

13. J. van der Schaar, De sector-indeling en visies op de Volkshuisvesting? in: Stuurgroep Gebouwde omgeving, Gebouwde omgeving: Gebruik, beheer en inrichting; Eindrapport in het kader van het structuuronderzoek bouwnijverheid; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, hoofdstuk 4.

die wel de plicht hebben om uitvoering te geven aan het door de gekozen politieke organen bepaalde beleid.

Na deze toelichtende beschouwingen bij het tweede deel van de probleemstelling, kan nu de tweede hoofdvraag gespecificeerd worden.

De vraagstelling

De normatieve vraagstelling is dus gereduceerd tot: welke positie hoort de woningcorporatie in het volkshuisvestingssysteem in te nemen?

Daarbij dienen sociocratische en technocratische ontwikkelingen geschetst te worden en, waar mogelijk, politiek-ideologische varianten aangeduid te worden. Evenals bij de eerste hoofdvraag zal, waar mogelijk, een onderscheid worden gemaakt tussen de structuur van het woningcorporatiesysteem enerzijds, en de relevant geachte aspectsystemen anderzijds. De vraagstelling luidt nu als volgt:

- Welke sociocratische en/of technocratische ontwikkelingen zijn aan te duiden ten aanzien van de structuur van de woningcorporatie?
- Welke politiek-ideologische varianten zijn daarbij te onderscheiden?
- Welke sociocratische en/of technocratische posities zijn er te construeren ten aanzien van de aspectsystemen (toelating, financiering, opdrachtverlening, woonruimteverdeling en beheer)?
- Welke politiek-ideologische varianten zijn daarbij te onderscheiden?

1.4. De gevolgde werkwijze

De probleemstelling in deze voorstudie valt in twee hoofdvragen uiteen. De ene vraag heeft een 'wat is?' karakter en vraagt een empirisch antwoord; de andere vraag heeft een 'wat moet gebeuren?' vorm en behoeft een normatief antwoord.

De methode die gevolgd is om deze vragen te beantwoorden, is verschillend. Het eerste deel van deze voorstudie heeft de kenmerken van een verkennend onderzoek, waarin gepoogd wordt een zo betrouwbaar mogelijke beschrijving te geven van het te onderzoeken subsysteem en de relevant geachte aspectsystemen. Daartoe zijn nauwelijks nieuwe onderzoeksgegevens verzameld, maar is een synthese gemaakt van de aanwezige wetenschappelijke kennis. Het is een vorm van beredeneerd kennen en er kan bij twijfel

aan conclusies niet een herhalingsonderzoek plaatsvinden.¹⁴
In de bewijsvoering gaat het om de aannemelijkheid van de uitspraken. Het moge duidelijk zijn dat de bewijskracht bij een empirisch onderzoek in beginsel groter is. De lezer zij gewaarschuwd! Om de bewijskracht zo groot mogelijk te doen zijn, zijn de volgende onderzoeksstappen gezet.

In de eerste plaats is een literatuurstudie verricht. Deze studie is op de volgende onderdelen toegespitst. Ten eerste is de literatuur verkend die handelt over het wezen van de woningcorporaties en over vergelijkbare politieke instellingen. Voorts is met betrekking tot de interne kenmerken van het woningcorporatiesysteem en de relevant geachte aspectsystemen de literatuur geïnventariseerd.

Tenslotte is ook literatuur bestudeerd waarin de begrippen, responsiviteit, representatie, verantwoordelijkheid, controle en dergelijke behandeld worden.

In de tweede plaats zijn met een aantal deskundigen en belanghebbenden gesprekken gevoerd, teneinde een beeld te krijgen over de positie die de woningcorporaties in het huidige volkshuisvestingssysteem innemen.¹⁵ Van deze gesprekken zijn werkverslagen gemaakt die ter goedkeuring aan de geïnterviewde personen zijn voorgelegd.

In de derde plaats hebben met medewerkers van de WRR regelmatig bi- en multilaterale besprekingen plaats gevonden, waarvan eveneens werkverslagen zijn gemaakt. In deze gesprekken is de probleemstelling verder toegespitst en zijn concept-teksten doorgesproken.

In de vierde plaats is een beperkt dossieronderzoek verricht, teneinde meer inzicht te verkrijgen in de toegankelijkheid van de woningcorporaties voor huurders en woningzoekenden. Onderzocht zijn met name een aantal toegelaten instellingen die meer dan 4.000 woningen beheren en opereren in een werkgebied van \geq 100.000 inwoners. Deze corporaties liggen vooral in Amsterdam en Rotterdam. Ook van dit mini-onderzoek is een werkverslag gemaakt. Uitdrukkelijk zij nu al gesteld, dat uit dit vooronderzoekje geen algemene conclusies te trekken zijn,

14. H.A. Becker, Sociale Methodologie, Inleiding tot de werkwijze van de Sociale Wetenschappen; Meppel, Boom, 1974, blz. 97 e.v. Becker noemt dit discursief kennen.

15. Bijlage 1 bevat een overzicht van de geïnterviewde personen.

maar dat er hooguit enige indicaties over de toegankelijkheid van woningcorporaties uit voortvloeien.

Voorts is voor het maken van een classificatie van het werkgebied van de woningcorporaties het registratieboek 'toegelaten instellingen' van de afdeling woningcorporaties van het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting geanalyseerd.

In de vijfde plaats is secundair onderzoeksmateriaal verzameld om de responsiviteit van de woningcorporaties te meten. Al snel bleek, dat de beschikbare gegevens tal van interpretatieproblemen opleveren, problemen die samenhangen met de opzet van de verrichte survey's. Daardoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk om uitspraken te doen over de samenhang tussen kenmerken van woningcorporaties (bijvoorbeeld groot of klein) en de responsiviteit van die instellingen ten opzichte van bepaalde doelgroepen. Over deze problemen zijn onderzoeksnotities geschreven waarvan de kerngedachte in latere delen van deze voorstudie zijn terug te vinden.

Bij de beantwoording van de tweede hoofdvraag is een enigszins andere werkwijze gevolgd. Om de van de tweede hoofdvraag afgeleide deelvragen te kunnen beantwoorden, dienen een aantal toekomstbeelden van het instituut woningcorporaties te worden geconstrueerd. Er dienen derhalve ideaaltypen ontworpen te worden. Een ideaaltype is een gedachten-constructie waarmee gepoogd wordt een logisch consistent beeld van een verschijnsel weer te geven.¹⁶ Er wordt echter geen volledige weergave van alle aspecten nagestreefd, maar gekozen voor een over-accentuering van de wezenlijke kenmerken van het te bestuderen verschijnsel. Een ideaaltype is in zekere zin te vergelijken met een karikatuur. Een aantal kanttekeningen bij het werken met ideaaltypische toekomstbeelden zijn gewenst. Ten eerste leidt het hanteren van het begrippenpaar technocratie-sociocratie ertoe dat een dichotome denkwijze ontstaat. Deze begrippen zijn echter gedachten-constructies, die door spelers op het volkshuisvestingstoneel niet gebruikt worden. Bovendien zijn het geen elkaar volledig uitsluitende categorieën. In veel beleidsalternatieven zijn elementen van beide begrippen te herkennen. Het onderscheid tussen deze begrippen is dus niet absoluut, maar relatief van aard.

16. H.A. Becker, op. cit., blz. 69, 70.

Ten tweede wordt bij de ideaaltyping gesproken over de woningcorporatie, zijnde een abstractie. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de verschillende uitdagingen waarmee verschillende woningcorporaties geconfronteerd worden.

Voorts zij nog opgemerkt, dat de ideaaltypen een statisch beeld verschaffen. In de feitelijke beleidsprocessen met betrekking tot het instituut woningcorporatie worden continue compromissen gesloten tussen partijen met verschillende toekomstbeelden, beelden die voorts voortdurend worden bijgesteld, waardoor het statische karakter verdwijnt. Het feitelijke beleid is dan ook het resultaat van de politieke interacties tussen diverse partijen.

1.5. De woning, een bijzonder goed

Volgens veel economen is de woning een individueel goed, onder andere omdat mogelijke gebruikers van consumptie kunnen worden uitgesloten. Bovendien is er sprake van rivaliteit in de consumptie, hetgeen betekent dat wanneer de in een woning opgeslagen woondiensten geconsumeerd worden door huishouden A, dit gewoonlijk niet tegelijkertijd door een ander huishouden kan geschieden.

Opgemerkt zij dat deze rivaliteit niet absoluut is, aangezien er bijvoorbeeld inwoning kan plaatsvinden. Bij een zuiver individueel goed is er wel sprake van een absolute rivaliteit in de consumptie. Voorts heeft de woning nog een aantal kenmerken die haar van zuivere individuele goederen onderscheidt. Elk van die kenmerken veroorzaakt weer een aantal problemen waardoor de verschaffing van dit goed in de meeste landen niet aan de vrije woningmarkt wordt overgelaten.

In deze paragraaf worden deze kenmerken en de daaruit voortvloeiende beleidsproblemen kort aangeduid. Achtereenvolgens worden dan behandeld de bijzondere functie van de woning, de fixatie aan plaats, de lange bestaansduur en de verschillen in eigendomssituatie. Vooraf zij nog opgemerkt, dat deze beschouwing slechts enkele grote lijnen schetst; voor detaillering wordt naar de vakliteratuur verwezen.¹⁷

De woning bevredigt een primaire levensbehoefte en is voor de mens nagenoeg onmisbaar. In tegenstelling tot

17. a. H. Priemus, op. cit.

b. C. Pugh, Housing in Capitalist societies; Westmead, Gower Publishing Company Limited, 1980.

andere individuele goederen bestaan er voor woningen nauwelijks substituten. Bovendien is de woning geen homogeen produkt, maar zij omvat 'bundles of heterogeneous housing attributes'.¹⁸ Tot die eigenschappen van de woning behoren niet alleen een aantal interne kenmerken (aantal kamers en dergelijke), maar ook externe kenmerken, zoals de woonomgeving en de bereikbaarheid van andere diensten. Dat brengt ons onmiddellijk bij een tweede belangrijk kenmerk van de woning, haar fixatie aan een plaats. Deze fixatie aan plaats betekent dat een gerealiseerde woning langdurig beslag legt op de productiefactor grond. Bovendien veroorzaken de ligging en de relatie met andere woningen en gebouwen externe effecten. Deze effecten tracht men in veel industriële samenlevingen te internaliseren via een ruimtelijk ordeningsbeleid, dat zelf weer allerlei effecten heeft voor de volkshuisvesting. Zo heeft Seidel gewezen op de betekenis van ruimtelijke voorschriften voor de stijging van de woningbouwkosten.¹⁹ Voorts vormen de zogeheten grondkosten een belangrijk bestanddeel van de stichtingskosten. Volgens sommigen worden zelfs teveel kosten aan de woning toegerekend en betalen andere gebruikers te weinig. Met name deze fixatie van een woning aan grond leidt ertoe dat niet alle onderdelen van het pakket woondiensten de kenmerken van zuivere individuele goederen hebben. Wat betreft het grondgebruik (de woonomgeving) is het moeilijk om mogelijke gebruikers uit te sluiten en is er ook geen volledige rivaliteit in de consumptie.²⁰

Tot slot zij nog opgemerkt, dat door de fixatie aan plaats het aanbod van woningen weinig flexibel is. Niet de woningen komen naar de vragers, maar de vragers worden gedwongen zich naar de woningen te begeven. Deze relatieve starheid van het woningaanbod wordt nog versterkt door het ruimtelijke ordeningsbeleid dat er onder meer op gericht is om de woningbouw op ruimtelijk gewenste

-
18. a. J.F. Kain en J.M. Quigley, "Housing Markets and Racial Discrimination: A Micro economic analysis"; Urban and Regional Studies Numbers 3, New York, Columbia University Press, 1975, p. 1, 2 en hoofdstuk 4.
- b. Zie voorts Stadsvernieuwing in de benedenstad; door L.G. Gerrichhauzen, B. Kooy, J.G.A. van Mierlo e.a., deelrapport 1, vakgroep Bestuurskunde, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1976, hoofdstuk 4.
19. S.R. Seidel, Housing Costs and Government Regulations: Confronting the regulatory Maze; New Brunswick, 1978.
20. H. Priemus, op. cit.

lokaties tot stand te brengen. Een van de instrumenten die daartoe gehanteerd wordt, is vraagregulering.

Bovendien ontstaan er allerlei deelmarkten, omdat het aanbod in een bepaalde regio geen betekenis heeft voor vragers in een ander landsdeel. Deze tendens tot segmentering van de woningmarkt wordt nog versterkt doordat de bestaansduur van woningen lang is. De woningmarkt is een voorraadmarkt met een zeer heterogene samenstelling. Met name deze heterogeniteit verstrekt de segmenteringstendenzen.²¹ Voorts is de produktie van nieuwe jaargangen woondiensten ten opzichte van de voorraad een marginaal verschijnsel. Het gevolg is dat de voorraad een sterke invloed heeft op de prijsvorming en de kwaliteit. Het kwaliteitspeil van de volkshuisvesting wordt vooral bepaald door de voorraad: kwaliteitsverbeteringen komen tot stand door nieuwbouw, alsmede door woon- en bouwtechnische verbeteringen van de voorraad. Floor stelt dat de plaatsgebondenheid en de lange bestaansduur van woningen tot gevolg heeft, dat de actieradius van de woning in de ruimte beperkt is, maar in de tijd daarentegen uitermate ver reikt.²² Daar komt nog bij, dat met investeringen in woningen grote bedragen gemoeid zijn, waarmee een langdurig beslag op de produktiefactor kapitaal wordt gelegd. Het langdurig beslag op kapitaal maakt de woningbouw gevoelig voor veranderingen in onder andere de rentevoet. Veranderingen die in sterke mate de exploitatielasten beïnvloeden en daardoor de woonlasten van de woningbehoevende huishoudens beïnvloeden.²³ Met name voor de huishoudens met een lage sociaal-economische status (vaak ook starters) ontstaat daardoor het probleem dat nieuwe woningen met een bepaald kwaliteitsniveau al snel niet meer betaalbaar zijn. Pugh spreekt van de 'housing gap' waarvoor in veel landen geprobeerd wordt een oplossing te zoeken, meestal zonder veel succes.²⁴ Die oplossing bestaat uit het subsidiëren van het huishouden of de woning, of beiden door de overheid.

Door de lange bestaansduur zijn er veel woningen met een geheel verschillende historische kostprijs. Daardoor en door de starheid van huren ontstaat de situatie dat woningen met een gelijke kwaliteit een verschillende

21. J. van der Schaar, Sectorindeling, op. cit.

22. J.W.G. Floor, Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting; Leiden, Stenfert Kroese, 1971, blz. 27.

23. H. Priemus, op. cit., blz. 131.

24. C. Pugh, op. cit., blz. 101-128.

huurprijns opbrengen, waardoor doorstromingsprocessen stagneren en vooral pakketten van nieuwe woondiensten in een ongunstige concurrentiepositie verkeren. Het zogeheten huurharmonisatiebeleid probeert in die situatie verandering te brengen. Met deze constatering ben ik aangeland bij een belangrijk beleidsprobleem, namelijk bij de vraag hoe de verdeling van de kosten van woondiensten in de tijd behoort te zijn. Deze vraag krijgt in de volkshuisvesting geen eenduidig antwoord mede, omdat er verschillende eigendomsvormen bestaan, de zogeheten sectorindeling.²⁵ Per sector verschillen de financieringsvormen en beheerregels, waardoor de segmenteringstendenzen nog weer versterkt worden.²⁶

Samenvatting

In deze paragraaf zijn een viertal kenmerken van de woning behandeld. De woning is geen homogeen produkt, maar bestaat uit een pakket van heterogene eigenschappen, waardoor de woning in feite een onzuiver collectief goed is. De fixatie aan de plaats en de lange bestaansduur beperken de aktieradius van de woning in de ruimte, maar verruimen deze in de tijd. Bovendien veroorzaken deze eigenschappen tal van beleidsproblemen waarvan de segmentatie van de woningmarkt wel de belangrijkste is. Een segmentatietendens die nog weer versterkt wordt doordat er binnen het volkshuisvestingsstelsel verschillende financieringsregelingen zijn.

Het uiteindelijke gevolg van deze situatie is, dat 'de' woningmarkt niet bestaat, maar sterk gesegmenteerd is, waarbij de segmenten een toegankelijkheid hebben die voor de verschillende huishoudens sterk verschilt.

1.6. De positie van de centrales van woningcorporaties

In de politicologie staan een tweetal visies over het verschijnsel beleid min of meer tegenover elkaar. In de eerste visie is beleid een vorm van doelbewuste aktie van een bepaalde actor (bijvoorbeeld de overheid). Beleid wordt dan omschreven als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde'.²⁷

25. J. van der Schaar, Sectorindeling, op. cit.

26. J. van der Schaar, *ibid.*

27. A. Hoogerwerf, "Inhoud en typen van beleid"; hoofdstuk 1, in: Overheidsbeleid; onder redactie van A. Hoogerwerf, Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1978, blz. 19.

Daar tegenover staat een stroming die beleid ziet als de resultante van onder andere politieke interacties. Lindblom zegt het als volgt: "We will look at policy making as an extremely complex process without beginning or end and whose boundaries remain most uncertain. Somehow a complex set of forces together produces effects called 'policies'."²⁸

Elk van beide zienswijzen heeft een aantal blinde vlekken. Echter in deze paragraaf gaat het erom deelnemers in het krachtenveld dat beleid met betrekking tot toegelaten instellingen produceert, te introduceren. Het handelt hier om de centrales van woningcorporaties die op nationaal niveau de belangen van de woningcorporaties behartigen. Op meerdere plaatsen in deze voorstudie worden deze politieke belangengroepen benoemd, maar nergens wordt hun positie in het volkshuisvestingssysteem behandeld. Vandaar dat in deze paragraaf de positie van de centrales in het bovenbedoelde krachtenveld dat onder meer beleid ten aanzien van toegelaten instellingen produceert, kort wordt toegelicht. Het ware overigens logischer geweest, indien de centrales behandeld waren als onderdeel van het subsysteem woningcorporaties. Daar is echter om pragmatische redenen (geld, tijd, menskracht) vanaf gezien.

De grootste koepel is de in 1913 opgerichte Nationale Woningraad (NWR), die een algemeen karakter heeft; dit in tegenstelling tot het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV), die zich op een christelijke visie op mens en maatschappij baseert.

Bij de NWR is ongeveer twee/derde van de woningcorporaties aangesloten, het NCIV verenigt het resterende deel. Overigens is het NCIV een federatie van drie organisaties, die in 1971 tot stand kwam. In 1983 zal het fusieproces tussen de betrokken organisaties worden afgerond. Betrokken zijn de Vereniging Ons Limburg die in 1911 op initiatief van Dr. Poels (die de taak had om namens de katholieke kerk een sociaal antwoord te geven op de mijnindustrialisatie) is opgericht en een katholiek regionaal karakter draagt. Dienstverlening aan de aangesloten instellingen staat voorop.²⁹

Een tweede katholieke poot van het NCIV is de Nederlandse Vereniging van Woningcorporaties Katholiek

28. C.E. Lindblom, The policy making process; Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall Inc., 1980, blz. 5.

29. Zie de boeiende monografie: P. Drs. Remigus Dieteren D.F.M., Veertig Jaren Arbeiderswoningen in Limburg "ONS LIMBURG" 1911-1951 Heerlen, Uitgeverij Winants, 1951.

Instituut voor Volkshuisvesting (KIV); een organisatie die in 1948 mede op initiatief van de katholieke vakbeweging (KAB) en de bestaande diocesane bonden van woningbouwverenigingen, is opgericht.³⁰

Tot slot is er ook nog een protestants-christelijke loot aan deze confessionele stam; het is het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en -stichtingen in Nederland, dat in 1951 op initiatief van het Christelijk Nationaal Vakverbond tot stand kwam.³¹

Beide organisaties (NWR en NCIV) zijn een vereniging. De NWR heeft haar leden verdeeld over elf gewestelijke afdelingen, waarvan de grenzen samenvallen met de huidige provinciegrenzen. Het NCIV heeft het land in een zestal districten onderverdeeld. De gewesten en districten zijn de voornaamste recruteringsbasis voor de besturen van de landelijke organisaties.

De NWR wordt geleid door het bestuur en de verenigingsraad. Voorts is als bestuurlijk orgaan nog van belang het congres dat onder andere de statuten van de vereniging vaststelt.

Het werkapparaat dat geleid wordt door de directie, is een onderdeel van de vereniging. Dit werkapparaat is met name de laatste decennia sterk gegroeid.

Het NCIV heeft door haar federale status een iets complexere structuur. Elk van de constituerende verenigingen is in het bestuur vertegenwoordigd. Voorts zijn er kwaliteitszetels gereserveerd voor de confessionele vakbeweging. Naast het bestuur is er de federatieraad die door en uit de districten worden gekozen. Het werkapparaat is echter ondergebracht in een B.V. Centrum voor Sociale Woningbouw.

Wat betreft doelen en daarvan afgeleide taken, is er veel overeenkomst tussen beide organisaties. Primair doel van beide actors is het behartigen van de belangen van de aangesloten leden. Om dit doel te kunnen realiseren, vervullen de centrales een aantal taken. In de eerste plaats politieke belangenbehartiging. Daartoe bestaan er tal van overlegkaders met de centrale overheid. Een voorbeeld is het zogeheten agenda-overleg met bewindslieden en vertegenwoordigers van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting. Een ander voorbeeld is het lidmaatschap van een adviesorgaan als de Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO). Naast deze permanente overlegorganen

30. T. Elsinga, op. cit.

31. T. Elsinga, op.cit.

zijn er ook nog de lidmaatschappen van allerlei bijzondere commissies.

Daarnaast wordt nog in tal van andere organisaties gepenetreerd teneinde de positie van de woningcorporatie te versterken. Zo zijn er contacten met het Bouwcentrum, het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid. Voorts wordt soms de publieke opinie bewerkt door middel van contacten met de media.

Tot slot is in het kader van de politieke belangenbehartiging ook het verrichten van onderzoek van belang. In dit kader worden een reeks van activiteiten verricht, die vooral functioneel zijn voor het overleg met overheid en andere partijen in het volkshuisvestingsbestel. Min of meer in het verlengde van deze taak ligt de informatie aan de aangesloten leden en aan het forum waarvoor het volkshuisvestingsbeleid verantwoord en bediscussieerd wordt. Dit geschiedt vooral door middel van allerlei publicaties (bladen zoals Volkshuisvesting, Woningraad) en het organiseren van allerlei congressen.

In de tweede plaats is er de dienstverlening aan de aangesloten leden. Die dienstverlening bestrijkt een breed terrein. Voorbeelden zijn: organisatie-ontwikkeling, accountancy, automatisering, projectontwikkeling, participatiebegeleiding en dergelijke. In het kader van deze dienstverlening is ook een belangrijke plaats ingeruimd voor opleidingsactiviteiten ten behoeve van bestuurders en medewerkers van de aangesloten woningcorporaties.

Zowel op het gebied van de politieke belangenbehartiging, als op dat van de dienstverlening, wordt er door beide centrales samengewerkt. Dit alles zou de indruk kunnen wekken, dat er tussen de twee centrales nauwelijks verschillen bestaan. Toch is dat niet het geval. Zowel wat betreft beleidsvoorkeuren en beleidsrituelen en stijl, zijn er tussen deze instellingen verschillen te bespeuren. Overigens is de organisatorische verdeeldheid eerder functioneel voor de domeinbewaking van het instituut woningcorporatie, dan dysfunctioneel. Het aanwezig zijn van een concurrent vergroot de alertheid van beide organisaties. Voorts brengt het verschil in achtergrond met zich mee, dat beide partijen andere contacten hebben. Zo heeft het NCIV al sinds geruime tijd goede contacten met het CDA en de confessionele vakbeweging, terwijl de NWR weer andere politieke contacten onderhoudt.

Binnen het krachtenveld dat het volkshuisvestingsbeleid produceert, en met name het beleid dat voor de toege-

laten instellingen van belang is, nemen de centrales een min of meer geprivilegeerde positie in, hetgeen niet betekent dat deze centrales altijd hun zin krijgen. De volgende factoren wijzen in die richting. Ten eerste beschikken de centrales over goede toegangskanalen tot het openbaar bestuur. Voorts beschikken zij ook over goede contacten met de politieke partijen, zij het dat de indruk bestaat dat dit iets minder verzorgd is dan in het verleden, toen er sprake was van dubbelfuncties (Andriessen - directeur KIV, tweede kamerlid KVP; Bommer - secretaris NWR, tweede kamerlid PvdA).

Ten tweede beschikken de centrales over relatief grote financiële fondsen, waarmee professionele werkapparaten in stand gehouden kunnen worden. De fondsen worden gevoed langs twee wegen. De eerste weg is die van contributies van de aangesloten leden, die naar rato van hun woningbestand een bijdrage betalen. Die contributie wordt in de exploitatie van de woning doorberekend en uiteindelijk door de huurder en/of belastingbetaler opgebracht. Deze contributies zorgen voor een kwart van de inkomsten van de centrales.

De tweede weg is die van de inkomsten die voortvloeien uit de diensten die met name (maar niet alleen) aan de aangesloten leden worden geleverd. Deze diensten worden eveneens in de prijs van de door de corporaties aan te bieden woondiensten doorberekend en zorgen voor de resterende driekwart van de inkomsten en worden eveneens door huurders en/of belastingbetalers opgebracht. (In bijlage 2 worden enige gegevens verstrekt.)

De deskundigheid van de op deze wijze in stand gehouden apparaten kan aangewend worden ter ondersteuning van onder meer pressieactiviteiten. Zo beschikt men over eigen onderzoeksafdelingen die in staat zijn om tegenrapporten te publiceren en eigen visies te onderbouwen. Ook beschikken zij over tijdschriften die in de meningsvorming over het te voeren volkshuisvestingsbeleid een belangrijke rol vervullen.

In de derde plaats beschikken zij over veel informatie over lokale situaties. Die informatie wordt vooral vergaard doordat de centrales ook allerlei diensten verlenen aan de bij hen aangesloten leden. Voorbeelden zijn de accountantsdiensten, waardoor een groot financieel-economisch inzicht bestaat bij de centrales over het reilen en zeilen van de lokale eenheden en de opleidingsinstituten, waarin corporatie besturen en medewerkers ervaringen uitwisselen. Bovendien hebben beide instellin-

gen consulenten in dienst die regelmatig contact hebben met de vertegenwoordigers van de aangesloten instellingen en waardoor beleidservaringen naar het nationale beleids-circuit gesluisd kunnen worden. Uiteraard komt ook de omgekeerde situatie voor en wordt er informatie van boven naar beneden gesluisd, waardoor de lokale instelling weer beter gewapend kan zijn tegenover het gemeentebestuur.

Of de potentiële invloedsmogelijkheden ook feitelijk worden benut, is nog maar de vraag. Deze voorstudie geeft daarover geen uitsluitel. Het moge duidelijk zijn dat de feitelijke invloed van de centrales op het beleid mede bepaald wordt door de samenstelling van de in het begin van deze paragraaf genoemde krachtenveld. Dit krachtenveld is de laatste jaren betreden door een aantal nieuwe pressiegroepen die met name de belangen van bepaalde consumenten proberen te behartigen. In hoeverre deze gewijzigde krachtsverhoudingen in de beleidsuitkomsten doorwerken, valt niet te zeggen.

1.7. De opbouw van dit rapport

In de voorgaande beschouwingen is uiteengezet wat de vraagstelling is die ik in deze voorstudie probeer te beantwoorden. Tevens is aangegeven via welke weg ik dat antwoord wil formuleren. Voorts is kort uiteengezet door welke eigenschappen de woning wordt gekenmerkt. Tot slot zijn enkele opmerkingen gemaakt over de positie die de centrales van woningcorporaties innemen in beleidsprocessen op het gebied van de woningbouw.

De verdere opbouw van dit rapport is als volgt. In de hoofdstukken twee en drie wordt de empirische hoofdvraag en de daarvan afgeleide deelvragen beantwoord. In hoofdstuk twee worden de woningcorporaties beschouwd als beleidssystemen die tot taak hebben om problemen bij het stichten, vormgeven, inrichten, beheren en beëindigen van woonsituaties te verwerken. Achtereenvolgens wordt dan ingegaan op de aard, het domein, het regime, de actors en de relevante omgeving van het subsysteem woningcorporaties. In hoofdstuk drie worden achtereenvolgens belicht de relevant geachte aspectsystemen: toelating, financiering, opdrachtverlening, woonruimteverdeling, beheer en responsiviteit.

Daarna wordt in hoofdstuk vier eerst de balans opgemaakt van de in de hoofdstukken twee en drie uitgevoerde empirische analyses. Daarbij worden met name de grondtrek-

ken van het woningcorporatiesysteem behandeld. Vervolgens worden een aantal beleidsdilemma's geschetst die als bouwmaterialen fungeren voor de te construeren ideaaltypen. Tot slot van dit hoofdstuk worden de ideaaltypen met enige politiek-ideologische varianten gepresenteerd.

2.1. Inleidende opmerkingen

In dit hoofdstuk worden woningcorporaties beschouwd als beleidssystemen die als taak hebben om problemen en/of mogelijkheden bij het stichten, vormgeven, inrichten, beheren en beëindigen van woonsituaties te verwerken, o.g. te benutten.¹ Dit is geen exclusieve taak van woningcorporaties. Voor bijna elk taakelement hebben zij andere beleidssystemen nodig. Bouw- en beheerprocessen kenmerken zich onder andere door een interorganisationeel karakter; elk van de voor een bepaalde probleemverwerking benodigde partijen beschikt over één of meer procesbenodigdheden die onmisbaar zijn.² Woningcorporaties zijn in dit interorganisationele kaderwerk één van de schakels.

Om een beleidssysteem te beschrijven is het noodzakelijk om de meest relevante elementen te belichten. Het eerste element betreft het domein en de reikwijdte van het beleidssysteem. Aandachtspunten zijn dan onder andere het werkgebied en de hulpbronnen, die binnen het bereik van een beleidssysteem valt.

Opgemerkt zij dat het domein per woningcorporatie verschilt, terwijl in dit hoofdstuk vaak met geaggregeerde cijfers gewerkt wordt. Die cijfers moeten dan ook met de nodige zorgvuldigheid geïnterpreteerd worden, omdat die cijfers geen inzicht verschaffen in de variatie die tussen typen van woningcorporaties bestaat.

Een tweede element betreft het regime, zijnde het geheel van formele en informele regels waaraan het woningcorporatiesysteem onderworpen is. Het regime is op verschillende wijzen te klassificeren. Een grove onderscheiding is die tussen het bestuurlijke- en financieel-economische regime. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het bestuurlijk regime, de financieel-economische aspecten komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Voorts moet bedacht worden dat niet alleen formele regels van belang zijn. Ook allerlei informele regels zijn

1. a. H. Priemus, Volkshuisvesting, begrippen, problemen, beleid; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1978, hoofdstuk 3. Voor een beschrijving van de eigenschappen van een beleidssysteem:
b. J.M. Friend, J.M. Power & C.J.L. Yewlett, Public Planning: The inter-corporate dimension; London, Tavistock Publications, 1974, hoofdstuk 2.
2. L.G. Gerrichhauzen, Reorganisatie van de politieke besluitvorming, een machtspolitiek probleem; in: Beleid en Maatschappij, augustus 1980, blz. 217, 218 en 220, 221 en 222.

van invloed. Deze informele regels verschillen van werkgebied tot werkgebied, wel zullen er bepaalde vaste patronen in te onderkennen zijn. Hetzelfde geldt ook voor de formele regels, die door zowel de centrale, provinciale, alsmede de lokale overheid worden verodonneerd. In allerlei wetten zoals de Woningwet, de Woonruimtwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en daarvan afgeleide maatregelen, zoals het Besluit op de Toegelaten Instellingen en het Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting, zijn de beleidsrichtlijnen voor de corporaties neergelegd. De beleidsvrijheid van deze instellingen is mede een afgeleide van de wijze waarop in dergelijke maatregelen het beleid geprogrammeerd is.

Ook moet in het complex van regelen dat van kracht is, een onderscheid worden gemaakt tussen regels die alleen voor woningcorporaties gelden en de regels die voor alle actors gelden die bepaalde rollen in het bouw- en beheerproces vervullen. De regels die uitsluitend voor de woningcorporaties gelden, worden wel de grondwet van de woningcorporaties genoemd. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op die grondwet, terwijl in hoofdstuk drie een aantal andere aspecten van het regime belicht worden. Aan de wording van dit regime voor de woningcorporaties wordt veel aandacht besteed.

Een derde element dat belicht moet worden zijn de actors die binnen het beleidssysteem een rol vervullen c.q. zouden moeten vervullen. Daarbij dient in elk geval een onderscheid te worden aangebracht tussen de politieke gezagsdragers (het bestuur, ledenraad, leden, en dergelijke) en het werkapparaat waarover de corporatie beschikt. Ook dienen de relaties tussen die actors toegelicht te worden. Voorts dient in dit kader aandacht te worden besteed aan de politieke functies welke de structuur woningcorporatie vervult. Daarbij is het onderscheid tussen onder andere belangenbehartiging en belangenafweging van belang.

Tot slot zij nog opgemerkt, dat de cliëntèle niet behandeld wordt als een actor die tot het woningcorporatiesysteem behoort, maar tot de omgeving wordt gerekend. Maar een deel van de cliëntèle vervult een dubbelrol en is lid van een corporatie. In die hoedanigheid maakt de betrokkene wel weer deel uit van het corporatiesysteem. De verschillende posities en de daarbij behorende rollen die een bewoner kan bekleden, dienen zorgvuldig onderscheiden te worden, temeer daar er ook grote rechtspositionele verschillen zijn.

Een vierde element dat uitwerking behoeft is de relatie met de relevante omgeving. Een tweetal omgevingsdelen zijn van belang. Ten eerste de cliëntèle van het corporatiesysteem. Ten opzichte van welke huishoudens zijn de woning-

corporaties responsief? Welk woningmarktsegment nemen zij voor hun rekening? Aangezien dit een belangrijke vraag is, is besloten de responsiviteit van het sub-systeem woningcorporaties als een aspectsysteem in het volgende hoofdstuk te behandelen. Wel behandeld worden een aantal andere relaties met de cliëntèle, met name de wijze waarop deze in het beleid van een woningcorporatie participeert, komt aan de orde. Voorts worden de relaties met woningzoekenden behandeld.

Het tweede omgevingsdeel wordt gevormd door andere beleidssystemen, waarmee een woningcorporatie te maken krijgt, wanneer een beleidsvraagstuk opgelost moet worden. Slechts weinig problemen kunnen door een woningcorporatie zelfstandig verwerkt worden. Relevante beleidssystemen zijn onder andere de gemeentelijke- en rijksoverheid, waarbij een onderscheid gemaakt moet worden tussen het politieke- en bestuurlijke stratum.³ Ook dient gekeken te worden naar de rol die een overheidslichaam op een bepaald moment in een beleidsproces vervult. Voorts zijn van belang de concurrerende bedrijven en een aantal partijen op enkele factormarkten.⁴ De relaties met de overheid komen vooral in het volgende hoofdstuk bij de behandeling van de relevant geachte aspectsystemen aan de orde. Alvorens deze vier systeemelementen te behandelen, wordt eerst in paragraaf 2 een poging ondernomen het instituut woningcorporatie te definiëren. Daarbij wordt niet volstaan met één definitie, maar zal het instituut vanuit meerdere gezichtshoeken beschouwd worden. Daarna worden in de daarop volgende paragrafen de reeds genoemde systeemelementen toegelicht (paragraaf 3 tot en met 6). In de slotparagraaf wordt het behandelde kort samengevat.

2.2. Het instituut woningcorporatie

Een wettelijk gezichtspunt

In lid 1 van artikel 59 van de woningwet wordt gesteld:

"Verenigingen, niet zijnde coöperatieve verenigingen, en stichtingen die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beoogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, kunnen door Ons worden toegelaten als in-

3. U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen, G.H. Scholten, Openbaar bestuur, organisatie, beleid en politieke omgeving; Alphen aan den Rijn, H.D. Tjeenk Willink, 1977, hoofdstuk 11.

4. Interessant is in dit verband de visie van Van Gemeren die de woningcorporatie eveneens als een beleidssysteem beschouwd. Zie bijvoorbeeld P. van Gemeren, "Het 'nieuwe' regime voor de woningcorporaties verouderd voordat het van kracht werd"; in: Bestuursforum, september, 1978, blz. 250.

stellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam."⁵

In deze wettelijke omschrijving zijn een aantal facetten te onderscheiden die een korte toelichting behoeven. In de eerste plaats is de woningcorporatie een vorm van particulier initiatief. Zij komt in vrijheid tot stand en wordt door de Rijksoverheid erkend, indien zij voldoet aan de eisen welke deze overheid stelt. Na deze toelating verschaft de overheid toegang tot bepaalde faciliteiten, zoals geldelijke steun voor het bouwen en beheren van woningen. Zowel het toelatingsbeleid, alsmede de overheidsfaciliteiten, worden in hoofdstuk drie verder toegelicht. Wel zij al opgemerkt, dat de toelating niet alleen rechten creëert, maar ook allerlei verplichtingen.

Woningcorporaties hebben een privaatrechtelijk karakter, maar verrichten publieke taken. Deze rechtsfiguur komt niet alleen op het gebied van de volkshuisvesting voor. Van den Hoff⁶ noemt een groot aantal andere instellingen die eveneens een privaatrechtelijke karakter hebben, maar door de overheid worden benut om publieke taken te verrichten. Bij het uitvoeren van die publieke taken zijn dergelijke instellingen weer relatief autonoom. Een voorbeeld zijn de omroeporganisaties die onder bepaalde voorwaarden door de overheid worden toegelaten om uitzendingen te verzorgen.

Deze vorm van particulier initiatief wordt onder meer als volgt gelegitimeerd.⁷ In de eerste plaats wordt op deze wijze de burgerzin bevorderd. De burgers zelf worden bij het verrichten van een bepaalde taak betrokken. Volgens bepaalde theorieën over de democratie zijn dergelijke instellingen ook belangrijke oefenplaatsen waar de burgers leren om zich als democraten te gedragen.⁸

In de tweede plaats kan op deze wijze beter rekening worden gehouden met de bestaande levensbeschouwelijke pluriformiteit. Burgers met dezelfde levensbeschouwelijke op-

5. Spelregels voor woningcorporaties, Nationale Woningraad, 1977, blz. 43.
6. C.M. van den Hoff, Privaatrechtelijke rechtspersonen met een publieke taak, Rechtsregels en rechtsvormen die van invloed zijn op het democratisch functioneren van instellingen voor bijzonder onderwijs en woningcorporaties; 's-Gravenhage, 1979, niet gepubliceerd rapport, blz. 16/17.
7. P.J.M. van Wersch, Demokratisering van het bestuur van non-profit-instellingen; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1979 (proefschrift).
8. J. Bommer, Organen bij de uitvoering van de wet; D. de woningbouwvereniging, in Gedenkboek 50 jaar woningwet, Alphen aan den Rijn, 1952, blz. 61. Voor een meer theoretisch overzicht van de politieke (eu) functies van vergelijkbare vrijwillige organisatie verwijs ik naast het in voetnoot 7 genoemde boek naar: A. Rose, The Power Structure, Political Process in American Society; New York, Oxford University Press, 1967.

vattingen kunnen zichzelf verenigen en langs die weg hun doelstellingen realiseren. De burgers krijgen op deze wijze de mogelijkheid om soeverein in eigen kring te blijven.

In de derde plaats kunnen deze vormen van particulier initiatief een voortrekkersrol vervullen. Ze kunnen taken ter hand nemen die anders zouden blijven liggen. Ook kan door inschakeling van dergelijke instellingen een overbelasting van staatsinstellingen vermeden worden.

Tot slot kunnen deze vormen van particulier initiatief tegenspel bieden tegen een te machtige overheid. Ze vormen een intermediair tussen staat en burger, waardoor laatstgenoemde niet door de staat wordt platgewalst. Langs deze weg wordt de macht meer gespreid.⁹

Of deze voordelen feitelijk gerealiseerd worden, is nog maar de vraag. Degenen die zich met de beantwoording van deze vraag hebben beziggehouden, geven veelal een ontkenkend antwoord. Zij stellen dat veel van deze voordelen van het particulier initiatief verloren zijn gegaan door processen van schaalvergroting en professionalisering en ontwikkelingen in het overheidsbeleid. Echter betrouwbare uitspraken zijn moeilijk te doen omdat het empirisch onderzoek schaars is en veelal case-studies betreft.

Een tweede facet van artikel 59 lid 1, dat toelichting behoeft, is dat corporatiesuitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam mogen zijn. Ten onrechte wordt dan vaak verondersteld, dat dit uitgangspunt betekent dat corporaties geen winst mogen maken. De memorie van Toelichting op de wijziging van artikel 59 van de Woningwet stelt onder meer het volgende:

"Het maken van winst is een feitelijke zaak, die - aangezien het toegelaten instellingen niet is voorgeschreven op kostprijsbasis te werken, doch zij integendeel verplicht zijn hun woningen in beginsel tegen de in het verkeer geldende huurprijzen te verhuren - ook aan toegelaten instellingen is toegestaan. Zij zijn echter wel verplicht eventuele winsten uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting te besteden."¹⁰

Met andere woorden, het maken van winst is toegestaan, alleen de bestemming van de winst is globaal vastgesteld. De aanduiding non-profitsector is dus onjuist. Eventuele winsten dienen in het belang van de volkshuisvesting aangewend te worden. De vraag is derhalve welke inhoud het be-

9. C.M. van den Hoff, op.cit., P.J. M. van Wersch, op.cit.

10. Memorie van Toelichting, bij de Wijziging van de Woningwet en de Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Tweede Kamer, Zitting 1970-1971, 11092, nr. 3, blz. 5.

grip volkshuisvesting heeft. In de praktijk wordt dit begrip ruim geïnterpreteerd en valt zowel de woning als de directe woonomgeving eronder. Momenteel staat ter discussie of de toegelaten instellingen naast hun traditionele taken het bouwen en beheren van woningen, ook sociaal-culturele taken hebben, zoals het bevorderen van bewonersparticipatie, het organiseren van buurtfeesten en het tot stand brengen van crèches. Het nieuwe aan deze taak is overigens betrekkelijk, omdat een aantal corporaties allang vormen van woonmaatschappelijk werk kennen en waarvan één van de doelen was om te bevorderen, dat de cliënten een betere wooncultuur zouden nastreven.¹¹

Hoewel toegelaten instellingen in beginsel ten behoeve van alle bevolkingsgroepen werkzaam mogen zijn, vereist het belang van de volkshuisvesting dat de woningcorporaties volgens artikel 15 van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) de plicht hebben haar woningen te verhuren aan "personen, behorende tot die groepen van de bevolking, die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende woonruimte".¹² Artikel 16 van hetzelfde Besluit stelt, dat de toegelaten instelling ook de plicht heeft, "haar woningen waarvan de huur verhoudingsgewijs laag is, zoveel mogelijk te verhuren aan personen die daarvoor gezien hun inkomen, het meest in aanmerking voor komen".¹³

Vanuit een wettelijk gezichtspunt zijn woningcorporaties een verzamelnaam van door de overheid toegelaten verenigingen en stichtingen die uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam mogen zijn. Eventuele winsten die met de exploitatie van woningen behaald worden, dienen opnieuw ten behoeve van de volkshuisvesting te worden aangewend. Het in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn, houdt volgens "de wetgever" ook in, dat de toegelaten instellingen een open oog behoren te hebben voor die groepen van de bevolking die moeilijkheden ondervinden bij hun pogingen om behoorlijke en aan hun behoefte aangepaste huisvesting te vinden.

Een bestuurskundig gezichtspunt

Woningcorporaties zijn particuliere instellingen met een publieke taak. Het is een vorm van privaat bestuur. In de

11. P.R. Dieteren, O.F.M., Veertig jaren arbeiderswoningen in Limburg; "Ons Limburg" 1911-1951, Heerlen, Winants, 1951. Maar ook J. Bommer in het artikel dat in voetnoot 8 genoemd is.
12. Spelregels voor woningcorporaties, Nationale Woningraad, *ibid.* blz. 58.
13. *Ibid.*, blz. 58.

literatuur worden meestal twee kenmerkende verschillen tussen het private- en openbare bestuur genoemd. Lakoff zegt: "first the private association cannot exercise the ultimate sanction of physical force which, as the legitimate monopoly of the State, is said to make the public association unique; second, membership in the private association is voluntary, while citizenship is commonly thought compulsory".¹⁴

Beide verschillen hebben ongetwijfeld analytische waarde, maar behoeven relativering. In de verzorgingsstaat is het onderscheid tussen private en publieke organisaties aan erosie onderhevig. De bindende waardentoebedeling voor een samenleving vindt niet uitsluitend door autonome staatsinstellingen plaats. In de eerste plaats is er een nauwe vervlechting tussen allerlei private en publieke organisaties waardoor vaak moeilijk te lokaliseren is wie publiek beleid produceert. In de tweede plaats zijn er effecten van autonome handelingen van private organisaties die voor individuele burgers vaak even bindend zijn als handelingen van staatsinstellingen. Nadel omschrijft de essentie van een bindend beleid als "the absence of effective choice by the affected party. A's policy is binding on B if B must conform his behavior to the dictates of A's policy regardless of B's own preferences in the matter".¹⁵ Of de gemeente of een woningcorporatie de woonruimte verdeelt, maakt voor de burgers die met de consequenties van die verdeling te maken hebben weinig uit. Veelal zullen zij zich niet aan die beslissing kunnen onttrekken. Doordat woningcorporaties in de huursector een sleutelpositie op de woondienstenmarkt innemen, hebben veel beslissingen van deze instellingen voor veel burgers een bindend karakter.

Een consument die ontevreden is over de kwaliteit van de woondiensten die een corporatie aanbiedt heeft meestal beperkte vertrek mogelijkheden. Deze situatie wordt niet alleen door de woningmarktstructuur veroorzaakt, maar heeft ook te maken met sociaal-economische kenmerken van de betrokken huishoudens.¹⁶ De vertrek mogelijkheden zijn: verhuizen naar

14. S.A. Lakoff, Private Government in the Managed Society; in: J. Roland Pennock and John W. Chapman, eds., Voluntary Associations, New York, Atherton Press, 1969.
15. Mark V. Nadel, "The Hidden Dimension of Public Policy: Private Governments and the Policy-Making Process"; in: The Journal of Politics, volume 37, 1975, p. 17.
16. H. Priemus, op. cit., hoofdstuk 8. Zie voor een theoretische beschouwing over de herstelmechanismen vertrek (exit) en stemverheffing (voice) en hun relatie met de loyaliteit van een consument aan een organisatie: A.O. Hirschman, Exit, voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States; Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 1970.

de eigenwoningsector, de particuliere huursector of naar een ander woningmarktgebied en deze nemen toe naarmate een huishouden een hoger inkomen verwerft. In deze voorstudie gaat het mede om de responsiviteit van de toegelaten instellingen ten opzichte van die doelgroepen welke een zwakke positie op de woningmarkt innemen. Hiertoe behoren met name die doelgroepen welke slechts in beperkte mate de door woningcorporaties aangeboden woondiensten consumeren. Met andere woorden, het merendeel van deze huishoudens kan niet vertrekken. Hun probleem is hoe binnen te komen. Woningcorporaties willen soms hun deuren niet openen voor deze doelgroepen of worden, wanneer ze dat wel doen, soms met het protest en/of het vertrek van zittende bewoners geconfronteerd.

Ook zijn de consumenten van woondiensten niet altijd in staat om binnen het beleidssysteem hun stem tegen het beleid te verheffen (de zogeheten voiceoptie). Niet alle woningcorporaties zijn voor bewoners en woningzoekenden toegankelijk. De toegankelijkheid van deze instellingen hangt mede af van de gekozen rechtsvorm en toetredingsbepalingen in de statuten en de wijze waarop de ballotage geregeld is. Volgens de Woningwet kunnen zowel stichtingen alsmede verenigingen worden toegelaten; de wet heeft een lichte voorkeur voor de laatstgenoemde rechtsvorm. Overigens is die rechtsvorm als zodanig geen garantie voor de toegankelijkheid van de instelling voor bewoners en woningzoekenden. Uit een onderzoek van Huisman bleek dat de helft van de verenigingen géén huurders-leden telt.¹⁷ Voor deze categorieën huishoudens bestaan bij dergelijke gesloten structuren dus geen mogelijkheden om het organisatiebeleid dat voor hen een bindend karakter heeft van binnenuit te beïnvloeden. Nu geldt deze constatering niet voor alle instellingen en alleen voor beleidsbeïnvloeding binnen woningcorporatie. Vandaar dat wel een waarschuwing op zijn plaats is, omdat op grond van het voorgaande niet geconcludeerd wordt dat "de machthebbers" in een corporatie door niets en niemand gecontroleerd worden en dat de positie van de bewoners in elke woningcorporatie structureel zwak is. Dit laatste is niet het geval. Met name in kleinere corporaties zijn de bewoners sneller in staat een effectieve tegenmacht te organiseren. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit een case studie van Broos-Jennekens en andere van een kleine coporatie in Laren, waar bewoners een bestuur wegstem-

17. C.A. Huisman. "Bewonersparticipatie bij het beheer in woningcorporaties"; in: Volkshuisvesting plus 2, De Bilt, N.C.I.V., 1982, blz. 31.

den dat onwillig was om de woningen aan de bewoners te verkopen.¹⁸ Het nieuwe bestuur kreeg voor de verkoop echter weer geen toestemming van het college van Burgemeester en Wethouders van Laren, waaruit in dit geval blijkt, dat corporaties geen ongecontroleerde macht vormen.

Wat betreft de controle biedt de in figuur 1 gepresenteerde typologie aanknopingspunten.

Figuur 2.1. - Typologie van controle op de woningcorporatie

| | Formeel | Informeel |
|---------------|--|---|
| <u>Extern</u> | <ul style="list-style-type: none"> - Rijksinspectie; - Huurcommissie; - Rechterlijke macht; - Gemeentelijke inspectie; - Accountancy; - Politiek toezicht; - Informatieplicht huurders. | <ul style="list-style-type: none"> Publieke opinie Aktiegroepen; Politieke partijen; Pers; Concurrentie; |
| <u>Intern</u> | <ul style="list-style-type: none"> - Afhankelijk van Statuten. Voorbeeld : ledenraad - Afhankelijk van grootte: Ondernemingsraad. | <ul style="list-style-type: none"> Professionele normen; Socialisatie; |

Alvorens deze typologie toe te lichten, zij vooraf het volgende opgemerkt. Van belang is dat onderscheid tussen potentiële en feitelijke controle. In de typologie ligt de nadruk op potentiële controlevormen. Over de effectiviteit daarvan valt weinig te zeggen, omdat daar nauwelijks onderzoek naar gedaan is. Uiteraard zijn in dit verband de positieve en negatieve sancties die een controleur ter beschikking heeft van belang. Voorts is de regel van de geanticipeerde reacties van belang. Deze regel betreft de mate waarin de voor het beleid van de woningcorporatie verantwoordelijke gezagsdragers zich al van te voren aanpassen aan de wensen van andere partijen die een bepaalde controle op deze instellingen uitoefenen.

Ook dient onderscheid te worden gemaakt naar het gebied waarover de controle zich uitstrekt en het moment waarop deze wordt uitgeoefend. Wat betreft het gebied is het nood-

18. I. Broos-Jennekens, B. van Dalen en A. van de Water, Naar een nieuwe beheervorm; verslag van een onderzoek naar de positie van bewoners in het beheer in de non-profitsector; De Bilt, N.C.I.V., 1980, blz. 165.

zakelijk om te differentiëren tussen de inhoud van een beleid en de procedures die bij de beleidsvoering in acht genomen moeten worden. In de tijd gezien kan de controle vooraf gedurende en achteraf worden uitgeoefend. Tot slot is nog van belang het onderscheid tussen directe en indirecte controle. Veel controle wordt via tussenschakels uitgeoefend. In de geconstrueerde typologie wordt aan deze gezichtspunten voorbij gegaan. Aan de typologie liggen twee indelingscriteria ten grondslag. Het eerste criterium heeft betrekking op de vraag of de controle formeel dan wel informeel van aard is. De grondslag voor een vorm van formele controle is terug te vinden in een wet, een algemene maatregel van bestuur, een statuut en dergelijke. Als dat niet het geval is, is er sprake van informele controle. Het tweede criterium betreft de positie van waaruit de controle wordt uitgeoefend. Is dat een positie buiten het corporatiesysteem, dan is er sprake van externe controle. Wordt de controle vanuit het corporatiesysteem uitgeoefend, dan is er sprake van interne controle.

Over een aantal controlevormen wordt in andere delen van deze voorstudie uitvoerig gerapporteerd. Nu worden alleen enkele hoofdlijnen aan de orde gesteld. Bij de formele externe controle is het van belang om een onderscheid te maken tussen de controle die door het rijk en welke door de gemeente wordt uitgeoefend. Een voorbeeld van rijkscontrole is het toezicht dat door de inspecteur volkshuisvesting krachtens de Woningwet wordt uitgeoefend. Een voorbeeld van gemeentelijke controle is het toezicht van de dienst bouw- en woningtoezicht. Beide voorbeelden kunnen met meerdere worden uitgebreid, zoals later in dit en het volgende hoofdstuk zal blijken. Naast de gemeentelijke- en rijkscontrole is de controle van de rechterlijke macht, waarvan de huurcommissie een soort voorportaal is, van belang. Ook is van belang dat een toegelaten instelling een verantwoordingsplicht heeft tegenover de huurders in gevolge de artikelen 30 en 31 van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting.¹⁹ Tot slot zij nog opgemerkt dat ook het financiële reilen en zeilen van de toegelaten instelling door een externe deskundige (waarmee B en W moeten instemmen) wordt goedgekeurd (artikel 27 BTIV).²⁰

Over de interne formele controle is weinig te zeggen dan dat deze per corporatie verschillend is en sterk afhangt van de vormgeving van de statuten en de rechtsvorm.

19. Spelregels voor Woningcorporaties, op. cit., blz. 61.

20. Ibid., blz. 60 en 81.

Een stichting kent geen ledenvergadering. Ook heeft niet elke instelling een Raad van Commissarissen. Voorts hangt het van de grootte (aantal personeelsleden) van een corporatie af of er een ondernemingsraad is.

De informele externe controle betreft een hele reeks van vormen. Te noemen zijn de invloed van de publieke opinie, het optreden van actiegroepen of pleitplanners, het signaleren van misstanden door de pers. En ook de invloed van de concurrentie kan van belang zijn. Langs deze wegen worden de vertegenwoordigers van een woningcorporatie gedwongen om verantwoording over hun handel en wandel af te leggen. Over de betekenis van deze controlevormen is weinig bekend.

Hoewel de betekenis van wettelijke vormen van controle niet onderschat mogen worden, zijn sociale vormen van controle van even groot belang.²¹ Van belang in dit verband zijn professionele normen die het gedrag van corporatiemedewerkers mede bepalen en de sociale controle die de medewerkers op elkaar uitoefenen. Tot slot bestaan er ook allerlei scholingsprogramma's waardoor medewerkers gesocialiseerd worden. Met name de opleidingsprogramma's van de centrales zijn hiervoor van belang.

Uit de voorafgaande beschouwingen moge duidelijk zijn geworden dat het private karakter van woningcorporaties betrekkelijk is en wel om twee redenen. Ten eerste nemen woningcorporaties beslissingen die voor bepaalde groepen van burgers even bindend zijn als overheidsbeslissingen. Bovendien opereren woningcorporaties dikwijls in plaats van de overheid. Het zijn dan ook politieke instellingen die handelen als "weldoeners", als "regelaars" en als "afromers". De woningcorporaties vervullen deze rollen al ruim een eeuw. Als weldoeners bouwen ze woningen en wooneenheden, houden ze de gebouwde voorraad in stand, verbeteren ze de kwalitatief slechte delen en slopen waar verbetering niet meer verantwoord is. Als regelaars ontwerpen ze tal van regels die de rechten en plichten van de huurders van hun woningen vastleggen, maar ook ontwikkelen ze regels die de toegang tot de door hen beheerde woningvoorraad vastleggen.

Als afromers innen ze de huur van de huurders. En slagen ze erin een groot deel van de belastingopbrengsten voor hun activiteiten te mobiliseren. Voorts slagen ze erin belastingaanslagen te ontwijken doordat ze een aantal belas-

21. R.A. Dahl, A preface to democratic theory; Chicago and London, The University of Chicago Press, 1956, 1973 (12e druk), p. 18.

tingfaciliteiten hebben weten te verwerven.²² Ten tweede zijn woningcorporaties niet volstrekt autonoom, maar onderworpen aan tal van controles. Overheidsinstellingen oefenen relatief veel invloed uit op het corporatiegebeuren. Een van de laatste terreinen waarop corporaties nog wel autonoom zijn, betreft de vraag wie de corporatie besturen, wie lid kunnen worden.

Een historisch gezichtspunt

Historisch gezien zijn de woningcorporaties het produkt van de industriële revolutie en van de verzuiling die weer het gevolg is van het bestaan van religieuze en sociaal-economische kloven in onze politieke orde.

Reeds voor de inwerkingtreding van de Woningwet in 1901 bestonden er woningcorporaties. Van Velzen heeft in een overzichtartikel de historische ontwikkeling op een rijtje gezet.²³ Aan de oprichting van de woningcorporaties in de vorige eeuw liggen volgens hem een drietal hoofdmotieven ten grondslag. Deze motieven zijn: filantropisch, zakelijk of een vorm van wederzijdse hulpverlening (solidariteit). Van deze motieven is volgens veel auteurs het filantropische motief het minst belangrijk, aangezien de gegoede burgerij en de fabrikanten meestal door zakelijke motieven geïnspireerd werden. Men wilde aantonen dat ook arbeidersbouw rendabel was. Door het scheppen van betere woonomstandigheden zou tevens de arbeidsproductiviteit te verhogen zijn. De gebruikers van de door deze instellingen op bescheiden schaal geproduceerde woningen speelden in het bestuur van de corporaties een ondergeschikte rol. Een uitzondering op die regel werd gevormd door de corporaties die gebaseerd waren op het beginsel van de wederzijdse hulpverlening. Dit waren meestal consumentencoöperaties waarvan de leden probeerden door onderlinge samenwerking een eigen woning te verwerven. Volgens Brugmans moet echter erkend worden, "dat het de elite onder de werklieden was, die in de verenigingswoningen haar intrek placht te nemen, voor velen waren zij te duur".²⁴

Mede door deze initiatieven, maar vooral door de slechte woonomstandigheden ten gevolge van de laat op gang gekomen industrialisatie in ons land, werd de politieke druk

-
22. F. van Wijk, Belastingen en beheer van woningen; Amsterdam, 1979.
 23. N. van Velzen, Woningcorporaties en hun interne organisatie; in: Woningraad, 33e jaargang nr. 9/10, blz. 402-414.
 24. I.J. Brugmans, De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw, 1813-1870; Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, 1975, 10e druk, blz. 160.

voor overheidsinterventie op het gebied van de woningbouw groter, met als resultaat: de Woningwet van 1901. Deze wet vormt het fundament waarop het instituut woningcorporatie tot op de dag van vandaag is gebouwd. Vastgelegd worden de wijze waarop de instellingen kunnen worden toegelaten, voorts dat ze uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting mogen werken en dat de overheid voorschotten en exploitatiebijdragen kan verlenen.

Bestonden er in 1890 circa 40 woningcorporaties, na de totstandkoming van de Woningwet nam dit aantal gestaag toe. In 1914 werden 300 corporaties geteld en in 1922 1.341. Daarna werd een doelmatigheidsregel ingevoerd en nam het aantal instellingen af. (Voor een beschrijving van het toelatingsbeleid verwijs ik naar het volgende hoofdstuk.) Van Velzen heeft de volgende grove typering gegeven van de verschillende categorieën woningcorporaties:

"-Woningcorporaties van vóór 1901 en daarna opgerichte zogenaamde heren- en/of fabrikantenverenigingen.

Deze corporaties pasten in het denkkader van vóór de Woningwet en hadden geen moeite zich in en aan te passen. Zij bleven sterk gebonden aan groepen notabelen (het Nut, het Volkshuiswerk, etc.).

-Woningcorporaties gebonden aan emancipatiebewegingen.

Vooraf na 1901 werden zowel in socialistische, als in protestantse en katholieke kringen tal van initiatieven genomen tot oprichting van woningbouwverenigingen. Deze verenigingen waren ingebed in de "bewegingen" van die tijd. Uitingen daarvan waren formele, personele en financiële banden met de vakbeweging (plaatselijke bestuurdersbonden van wat wij nu NVV en CNV noemen, van Patrimonium en van sociale organisaties in katholieke kring zoals de Volksbond van Willem Pastoors).

-Groepsgeboden woningcorporaties.

Er ontstonden reeds spoedig middenstandswoningbouwverenigingen. Sommige waren regionaal of lokaal gebonden, andere ontstonden door initiatieven in het middenkader van bedrijven en overheid en richtten zich in een aantal gevallen tot speciale groepen daarbinnen. Voorbeelden daarvan waren (en zijn), naast de bekende algemene middenstandsbouwverenigingen: de verenigingen voor onderwijzers, spoorwegpersoneel, onderofficieren, ambtenaren."²⁵

25. N. van Velzen, op. cit., blz. 23 en 25.

Met name de tweede categorie is het produkt van de in onze politieke orde bestaande verzuiling. Elke zuil kreeg ook op het gebied van de volkshuisvesting zijn eigen organisaties, een situatie die ook nu nog bestaat, zij het dat zich wel enige gedaantewisselingen hebben voorgedaan en de corporaties zich ook meer verzelfstandigd hebben zoals Van Zijl in zijn boeiende casestudie over de oorspronkelijk katholieke woningbouw vereniging Prinses Juliana heeft laten zien.²⁶ Ook op nationale schaal hebben dergelijke gedaantewisselingen plaatsgevonden zoals uit het fusieproces tussen de katholieke en protestants-christelijke koepels blijkt.

Wat betreft de bouwprestaties hebben de woningcorporaties vanaf 1916 tot 1925 een topositie ingenomen. Voor de eerste wereldoorlog en in de jaren dertig waren hun bouwprestaties, mede ten gevolge van het overheidsbeleid, bescheiden van aard. Tabel 2.1. geeft een overzicht.

Tabel 2.1. - Aandeel woningcorporaties in vooroorlogse woningbouwproductie

| Periode | Opgeleverd | Aandeel corporaties procentueel |
|-----------|------------|---------------------------------|
| 1905-1910 | 124.000 | 1,8 |
| 1911-1915 | 98.000 | 11,7 |
| 1916-1920 | 66.500 | 55,5 |
| 1921-1925 | 221.886 | 26,9 |
| 1926-1930 | 244.887 | 10,4 |
| 1931-1935 | 233.958 | 7,6 |
| 1936-1940 | 152.262 | 6,7 |

Bron: Woningraad, Extra nr. 12, pagina 6.

Na de tweede wereldoorlog is dat weer veranderd, zij het dat lange tijd de gemeenten een belangrijke concurrent waren. In het volgende hoofdstuk wordt aan de na-oorlogse ontwikkelingen uitvoerig aandacht besteed, vandaar dat ik er in deze subparagraaf aan voorbij ga.

Samengevat zijn de woningcorporaties te zien als het produkt van de industriële revolutie en van de in onze politieke orde bestaande verzuiling. Pas na de invoering van de Woningwet in 1901 heeft het instituut woningcorporatie zich sterk ontwikkeld. Een eerste hoogtepunt vormden de jaren twintig, gevolgd door de crisis van de dertiger jaren en de tweede wereldoorlog. Na de tweede wereldoorlog nemen de bouwprestaties weer toe.

26. A. van Zijl, Portret van de Utrechtse woningbouwvereniging 'Prinses Juliana' 1909-1981, De breuk tussen organisatie en lokatie; Utrecht, Huisdrukkerij Rijksuniversiteit Utrecht, 1981, 2e druk.

Andere gezichtspunten

Naast de drie genoemde gezichtspunten kunnen woningcorporaties of tal van andere manieren bezien worden. Een ander gezichtspunt is bijvoorbeeld om te kijken naar de verschillende rollen die woningcorporaties in beleidsprocessen op het gebied van de volkshuisvesting vervullen. Er is dan een onderscheid te maken in bijvoorbeeld de woningcorporatie als schepster van woonruimte, als verdeelster van woonruimte en als beheerster van woonruimte. Deze roldifferentiatie brengt ook allerlei rolconflicten voort. In het volgende hoofdstuk wordt daarop ingegaan.

Een ander gezichtspunt is om na te gaan hoe woningcorporaties trachten voort te bestaan en een antwoord zoeken op de spanningen die dat voortbestaan op het spel zetten. Welke prikkels (incentives) worden gebruikt om het voortbestaan van de organisatie te garanderen? Met name in de organisatie-sociologie zijn aanknopingspunten te vinden om vanuit de bovengenoemde gezichtshoek de woningcorporaties te belichten. Deze invalshoek wordt in deze voorstudie niet uitgewerkt. Ook andere gezichtspunten (economisch) blijven onderbelicht, omdat het niet de bedoeling is een integrale theorie over woningcorporaties te ontwikkelen, maar om de woningcorporaties in een sociocratisch en technocratisch perspectief te belichten.

2.3. Het domein van de woningcorporaties

Wat betreft het domein van de woningcorporaties eerst een aantal opmerkingen over de grootte van de instellingen, gemeten op basis van het aantal woningen dat in bezit is of beheerd wordt en de omvang van het werkgebied van de betrokken woningcorporaties. De tabellen 2.2., 2.3. en 2.4. verschaffen een overzicht. Het aantal woningen dat een corporatie bezit en/of beheert, is in een viertal categorieën onderverdeeld. Deze categorisatie wordt ook door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gehanteerd; het werkgebied is ingedeeld in vijf groepen.

De omvang van een werkgebied wordt bepaald door het aantal inwoners van de gemeente (n) waarin een instelling werkzaam mag zijn volgens de goedgekeurde statuten. De tabellen zijn samengesteld op basis van een registratieboek dat door de afdeling woningcorporaties van het Directoraal-Generaal voor de Volkshuisvesting wordt bijgehouden. Niet opgenomen zijn corporaties die geen woningen bezitten en/of behieren. Ook zijn de zogeheten landelijke instellingen die vooral de bejaardenhuisvesting verzorgen buiten beschouwing

gebleven. Door deze werkwijze is het totale aantal corporaties dat in de tabellen is verwerkt lager dan het officieel geregistreerde aantal dat in 1980 910 bedroeg.²⁷

Het moge duidelijk zijn dat het werkgebied, zoals dat ten behoeve van de tabellen bepaald is, samenvalt met de in de statuten genoemde gemeenten waarin een corporatie actief mag zijn. Het betreft dus het formele werkgebied en niet het feitelijke werkgebied. Binnen een formeel werkgebied zijn vaak meerdere instellingen actief.

Tussen deze instellingen en de betrokken gemeentebesturen zijn soms afspraken gemaakt over de werkgebieden binnen een gemeente. Zo'n werkgebied valt dan soms samen met een wijk, waardoor in de praktijk het werkgebied van de betrokken instelling niet groter is dan deze wijk en derhalve niet gelijk is aan het formele criterium. Deze situatie komt met name in het allergrootste werkgebied met > 100.000 inwoners voor.

Voorts is het mogelijk dat in de praktijk het werkgebied van een woningcorporatie groter is dan het officieel goedgekeurde werkgebied. Meestal geschiedt dat doordat een instelling een stichting in het leven roept die de mogelijkheid heeft om ook buiten het officiële werkgebied bouwactiviteiten te ontplooiën. Deze werkwijze is bijvoorbeeld gevolgd door de Utrechtse corporatie Prinses Juliana, die door Van Zijl onderzocht werd.²⁸

Tot slot zij over het werkgebied nog opgemerkt dat sommige woningcorporaties in meer dan een gemeente opereren, bijvoorbeeld omdat het een regionale instelling betreft. Dit is aanleiding geweest om de woningcorporaties niet naar de grootte van gemeenten te ordenen, maar op basis van werkgebied. Een regionale woningcorporatie die in bijvoorbeeld vijf gemeenten werkt die gezamenlijk > 100.000 inwoners hebben, wordt dus ingedeeld al naar gelang de omvang van het woningbezit in de categorie met een werkgebied > 100.000 inwoners.

Na deze voorbeschouwing over de manier waarop de tabellen zijn samengesteld, volgt nu nog een korte toelichting op de inhoud van de drie tabellen. Die verschillen laten zich verklaren door de manier waarop gepercenteerd is. In tabel 2.2. zijn de percentages van het totale aantal actieve woningcorporaties afgeleid, terwijl in de tabellen 2.3. en 2.4. respectievelijk horizontaal en vertikaal gepercenteerd

27. Zie voor een uitvoerig overzicht over het toelatingsbeleid, hoofdstuk 3 van dit rapport.

28. A. van Zijl, op. cit., blz. 136/137.

is. Het grootste aantal woningcorporaties bezit en/of beheert \leq 600 woningen (tabel 2.2.). Van deze instellingen is bijna de helft actief in een werkgebied \leq 10.000 inwoners (tabel 2.3.). Voorts valt op dat de spreiding over de cellen vrij evenwichtig is. Alleen in de kleinere werkgebieden ontbreken grote woningcorporaties. (tabel 2.2.). Uit tabel 2.3. blijkt dat bijna 60% van de allergrootste instellingen ook in de grootste werkgebieden actief is. Echter tabel 2.4. laat zien dat in die grootste werkgebieden het bepaald niet zo is dat deze grotere woningcorporaties het alleenvertoeringsrecht hebben. Integendeel. Het meest voorkomend in deze werkgebieden is een toegelaten instelling met tussen de 1800 en 4000 woningen. Verder laat tabel 2.4. zien, dat in de twee kleinste werkgebieden ook de kleinere woningcorporaties het meest voorkamen. Echt opvallende gegevens zijn uit de tabellen niet te distilleren. Misschien is nog het meest opvallende feit dat nog geen 7% van de actieve woningcorporaties meer dan 4.000 woningen bezit en/of beheert en dat de door onder andere de centrale overheid in het verleden voorgestane schaalvergroting nogal meevalt. Nu moet deze conclusie gerelativeerd worden, omdat uit de gepresenteerde gegevens niet duidelijk wordt hoeveel van de in het bezit van de woningcorporaties zijnde woningen in handen

Tabel 2.2. - Corporaties ingedeeld naar omvang werkgebied en aantal woningen die beheerd worden

| aantal woningen | werkgebied (aantal in- woners) | | <10.000 | | 10.000-20.000 | | 20.000-50.000 | | 50.000-100.00 | | >100.000 | | Totaal | |
|--------------------|--------------------------------------|--|---------|------|---------------|------|---------------|------|---------------|------|----------|------|--------|------|
| | | | % | abs. | % | abs. | % | abs. | % | abs. | % | abs. | % | abs. |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| <600 | | | 19,0 | 164 | 7,5 | 65 | 8,5 | 73 | 4,1 | 35 | 3,1 | 27 | 42,2 | 364 |
| 600-1800 | | | 3,8 | 33 | 13,7 | 118 | 8,0 | 69 | 4,4 | 38 | 3,8 | 33 | 33,7 | 291 |
| 1800-4000 | | | 0,0 | 0 | 1,2 | 10 | 5,9 | 51 | 4,4 | 38 | 5,9 | 51 | 17,4 | 150 |
| >4000 | | | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 1,5 | 13 | 1,2 | 10 | 3,9 | 34 | 6,6 | 57 |
| Totaal | | | 22,8 | 197 | 22,4 | 193 | 23,9 | 206 | 14,1 | 121 | 16,7 | 145 | 99,9 | 862 |

Tabel 2.3. - Corporaties ingedeeld naar omvang werkgebied en aantal woningen die beheerd worden

| aantal woningen | werkgebied (aantal in- woners) | | <10.000 | | 10.000-20.000 | | 20.000-50.000 | | 50.000-100.000 | | >100.000 | | Totaal | |
|--------------------|--------------------------------------|--|---------|------|---------------|------|---------------|------|----------------|------|----------|------|--------|------|
| | | | % | abs. | % | abs. | % | abs. | % | abs. | % | abs. | % | abs. |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| <600 | | | 45,1 | 164 | 17,9 | 65 | 20,1 | 73 | 9,6 | 35 | 7,4 | 27 | 100 | 364 |
| 600-1800 | | | 11,3 | 33 | 40,5 | 118 | 23,7 | 69 | 13,1 | 38 | 11,3 | 33 | 100 | 291 |
| 1800-4000 | | | 0,0 | 0 | 6,7 | 10 | 33,3 | 51 | 25,3 | 38 | 33,3 | 51 | 100 | 150 |
| >4000 | | | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 22,8 | 13 | 17,5 | 10 | 59,6 | 34 | 100 | 57 |
| Totaal | | | | 197 | | 193 | | 206 | | 121 | | 145 | | 862 |

Tabel 2.4 - Corporaties ingedeeld naar omvang werkgebied en aantal woningen die beheerd worden

| aantal woningen | werkgebied (aantal in- woners) | | | | | | | | | |
|--------------------|--------------------------------------|------|---------------|------|---------------|------|----------------|------|----------|------|
| | < 10.000 | | 10.000-20.000 | | 20.000-50.000 | | 50.000-100.000 | | >100.000 | |
| | % | abs. | % | abs. | % | abs. | % | abs. | % | abs. |
| <600 | 83,2 | 164 | 33,7 | 65 | 35,4 | 73 | 28,9 | 35 | 18,6 | 27 |
| 600-1800 | 16,8 | 35 | 61,1 | 118 | 33,5 | 69 | 31,4 | 38 | 22,8 | 33 |
| 1800-4000 | 0,0 | 0 | 5,2 | 10 | 24,8 | 51 | 31,4 | 38 | 35,2 | 51 |
| >4000 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 6,3 | 13 | 8,3 | 10 | 23,4 | 34 |
| Totaal | 100 | 197 | 100 | 193 | 100 | 206 | 100 | 121 | 100 | 145 |

is van de grootste categorie van toegelaten instellingen. Corporaties beheren momenteel ongeveer de helft van de voorraad huurwoningen (per 1 januari 1979 betrof dit 1.236.559 woningen). Uit tabel 2.5. blijkt, dat het grootste deel van dit bezit in handen is van de grootste corporaties. Voorts wordt duidelijk dat het grootste deel van dat bezit na de tweede wereldoorlog verworven is. Woningcorporaties beheren een betrekkelijk jong woningbestand.

Tabel 2.5. - Veranderingen in woningbezit van corporaties

| | Corporaties | | | | |
|--|-------------|-------------------------|--------------------|----------------------|-------------------------|
| | Totaal | Minder dan 600 woningen | 600-1.800 woningen | 1.800-4.000 woningen | Meer dan 4.000 woningen |
| Woningbezit per 1 januari 1979 | 1.236.559 | 111.287 | 332.284 | 416.674 | 376.314 |
| Waarvan (in %) | 100% | 9,0% | 26,9% | 23,7% | 30,4% |
| - gebouwd na '45 | 87,8 | 90,9 | 93,0 | 88,2 | 83,3 |
| - gebouwd na '75 | 9,6 | 13,6 | 15,3 | 7,9 | 7,1 |
| - overgenomen na '75 | 2,1 | 4,0 | 2,0 | 2,2 | 1,9 |
| (waarvan van gemeente) | (1,3) | (2,7) | (1,1) | (1,4) | (1,1) |
| (waarvan van corporatie) | (0,6) | (1,2) | (0,5) | (0,6) | (0,7) |
| Percentages sinds 1975 niet in nieuwbouw actieve corporaties | 23,2 | 36,2 | 16,6 | 17,3 | 10,9 |

Bron: EIB-enquête corporaties 1979.²⁹

Uit tabel 2.5. wordt in ieder geval duidelijk dat de allergrootste woningcorporaties die zoals uit tabel 2.2. is gebleken, samen nog geen 7% van alle woningcorporaties vormen,

29. A. Weeda, Taak en plaats van de opdrachtgever in het bouwproces; Amsterdam, E.I.B., 1980, blz. 78.

ruimt 30% van de woningvoorraad bezitten. Wanneer de corporaties met ≥ 4.000 woningen en die met tussen de 1.800-4.000 woningen worden samengevoegd, ontstaat een nog duidelijker beeld. Deze beide categorieën vormen volgens tabel 2.2. ongeveer 24% van het totale aantal actieve instellingen, maar bezitten gezamenlijk circa 64% van de bij corporaties in bezit zijnde woningen. Of in de tijd gezien sprake is van een toenemende tendens tot concentratie, is door mij niet onderzocht, maar duidelijk is dat het aanbod van corporatiewoningen redelijk geconcentreerd is. Overigens zal de situatie per werk- c.q. woningmarktgebied verschillend zijn.

Tot slot kunnen wat betreft het domein van de woningcorporaties nog een aantal opmerkingen worden gemaakt over een aantal financiële hulpbronnen die door deze instellingen gemobiliseerd kunnen worden, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de zichtbare en stille reserves.

De zichtbare reserves bestaan vooral uit het eigen vermogen van de toegelaten instellingen. Zo hadden volgens de statistiek "Financiële Gegevens van de particuliere instellingen zonder winstoogmerk" de gezamenlijke woningcorporaties aan het einde van 1976 aan reserves en voorzieningen beschikbaar een bedrag van 3.089 miljard gulden.³⁰ Nu kunnen de toegelaten instellingen niet altijd autonoom over de ter beschikking staande hulpbronnen beslissen. Volgens de nieuwe spelregels is dikwijls een gemeentelijke goedkeuring vereist. Of dat het geval is, hangt bijvoorbeeld voor de algemene bedrijfsreserve (ABR) af van de omvang van die reserve. Daartoe worden twee toetsingsbedragen berekend. Is nu de ABR hoger dan het hoogste toetsingsbedrag, dan heeft de betrokken instelling de vrije beschikking over de reserves, zij het dat de gelden wel in het belang van de volkshuisvesting aangewend moeten worden. Is de ABR echter lager dan het laagste toetsingsbedrag, dan is voor elke aanwending goedkeuring van burgemeester en wethouders nodig. Indien de hoogte van de ABR tussen het laagste en hoogste toetsingsbedrag in ligt, dan is de woningcorporatie verplicht om een beroep op de ABR aan burgemeester en wethouders te melden.

Uit een onderzoek van Weeda blijkt dat de kleinste woningcorporaties (≤ 600 woningen) er gemiddeld het slechts voorstaan wat betreft de stand van de ABR. Ook de positie van de allergrootste instellingen (≥ 4.000 woningen) is niet sterk. "In die categorieën heeft respectievelijk 42 en 36½

30. C.B.S., Financiële gegevens van de particuliere instellingen zonder winstoogmerk, woningbouwverenigingen; in: Maandstatistiek Financiën, augustus, 1980.

een algemene bedrijfsreserve onder de kritieke grens. Aan de andere kant springt de groep corporaties met een woningbezit tussen de 1.800 en 4.000 er uit met een percentage van slechts 22½." ³¹ Van deze categorie heeft "de helft (bijna 54%) van de corporaties geen enkel gemeentelijk toezicht te dulden bij de besteding van de reserve. Onder de kleinste corporaties is dat het geval bij 42½%, over de hele linie bij ruim 47%." ³² Helaas wordt uit de gegevens van Weeda niet duidelijk of de stand van de ABR afhankelijk is van de hoeveelheid activiteiten die een toegelaten instelling ontplooit; volgens Van Gemeren worden actieve groeiende corporaties gestraft.

De stille reserves waarover toegelaten instellingen beschikken betreft het verschil tussen de boekwaarde van het in bezit zijnde onroerend goed en de marktwaarde daarvan. De omvang van deze stille reserves is moeilijk te bepalen en mede afhankelijk van de situatie op de woningmarkt. Ook zijn deze stille reserves moeilijk te mobiliseren omdat bijvoorbeeld de verkoop van woningwetwoningen de goedkeuring van onder andere de gemeente behoeft en lang niet altijd in het belang van de volkshuisvesting is. ³⁴

Samenvatting: de omvang van het werkgebied lijkt redelijk samen te hangen met de grootte van een woningcorporatie. Naarmate een instelling groter is, is ook het werkgebied groter. Het werkgebied is in deze paragraaf op een formele wijze geoperationaliseerd en kan in de praktijk groter dan wel kleiner zijn dan in de statuten vermeld staat. Tot slot zij opgemerkt dat de woningcorporaties allerlei hulpbronnen kunnen mobiliseren. In deze paragraaf zijn een aantal facetten van de financiële hulpbronnen behandeld. Daarbij is naar voren gekomen dat de toegelaten instellingen lang niet altijd autonoom zijn om de financiële hulpbronnen aan te wenden.

2.4. Het regime voor de woningcorporaties

In deze paragraaf worden een aantal aspecten van het regime van de woningcorporaties beschreven, zoals dat in 1977 uiteindelijk tot stand is gebracht. Om de inhoud van dit regime goed te begrijpen, is het noodzakelijk om eerst een aantal rapporten te behandelen die een belangrijke invloed hadden op de totstandkoming van het nieuwe regime. Met na-

31. A. Weeda, op. cit., blz. 74.

32. A. Weeda, op. cit., blz. 74.

33. P. van Gemeren in: Bestuursforum, op. cit., blz. 251.

34. Verkoop bestaande corporatiewoningen: niet in het belang van de volkshuisvesting, in: Woningraad extra 3, NWR, 1979.

me het rapport van de commissie De Roos en de daaruit voortvloeiende parlementaire besluitvorming worden behandeld.

De staatscommissie Van den Bergh

In 1947 werd een staatscommissie ingesteld, welke voorstellen diende te ontwikkelen voor herziening van de Woningwet van 1901. In 1950 bracht deze commissie Van den Bergh haar eindadvies uit, waarin aanbevelingen werden gedaan voor een nieuwe Ruimtetwet en een herziene Woningwet.³⁵

Met name de aanbevelingen over de herziene Woningwet bevatten uitspraken over de positie, taak en werkwijze van de woningcorporaties. Een eerste aanbeveling van de commissie betreft het onderscheid tussen instellingen die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn en de instellingen die mede in dat belang werkzaam zijn. Bij de laatste categorie denkt de commissie aan woningexploitanten die een solide kapitaalsbelegging op het oog hebben.

Een tweede aanbeveling heeft betrekking op de taakverdeling tussen corporaties en gemeentebesturen bij bouwinitiatieven. De meerderheid van de commissie wil de voorkeurspositie van de woningcorporaties ten opzichte van de gemeentebesturen duidelijk in de wet verankeren. De gemeente dient in haar ogen een aanvullende rol te vervullen. Pas wanneer de woningcorporaties geen activiteiten ontplooiën, mag in de ogen van de meerderheid van de commissie de gemeente het krijgsveld betreden. De meerderheid van de commissie "denkt daarbij enerzijds aan het geval, dat ter plaatse geen erkende instelling bestaat of de ter plaatse aanwezige erkende instellingen een onvoldoende activiteit vertonen, anderzijds aan de bouw van woningen voor bijzondere bevolkingsgroepen (sociaal zwakken, financieel zwakken, bejaarden, enz.) waarvoor bij de erkende instellingen veelal niet voldoende belangstelling zal bestaan."³⁶

De minderheid van de commissie wil de gemeentelijke bouw geen aanvullende rol verschaffen, maar een gelijke positie, mede omdat de gemeentelijke bouw geen slechtere resultaten behaalde dan de corporatiebouw.

Een derde aanbeveling betreft het in het leven roepen van een nieuw publiekrechtelijk orgaan, de Nederlandse

-
35. Verslag van de Staatscommissie voor de herziening van de Woningwet; 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij- en Uitgeversbedrijf, 1950. Deze commissie was ingesteld bij Koninklijk Besluit van 14 februari 1947, nr. 41 en wordt meestal naar haar voorzitter de commissie Van den Bergh genoemd. De aanbevelingen over de woningcorporaties zijn te vinden op blz. 29 en 30, 33 en 34.
36. Staatscommissie voor de herziening van de Woningwet, op. cit., blz. 30.

Woningraad. Dit idee is overgenomen van de Nationale Woningraad die daarvoor in 1940 een voorstel ontwikkeld had. De taken voor dit orgaan liggen op het gebied van de toelating van de corporaties en het beheer. Alle erkende woningexploitanten dienen in de ogen van de commissie lid te worden van de Nederlandse Woningraad. Ook op dit punt nam de commissie geen unaniem standpunt in. Een minderheid zag de noodzaak van het in het leven roepen van een nieuw orgaan niet in.

De artikelen van Kleijn

Hoewel voor de publikatie van een drietal artikelen van Kleijn³⁷ in de Nederlandse Gemeente al aandacht werd geschonken aan de 'crisis' van de woningcorporaties, hebben vooral deze publikaties uit 1954 als catalysator gefunctioneerd. In zijn eerste artikel probeert Kleijn de 'crisis' te verklaren. Belangrijke factoren die hij onder andere noemt zijn:

- de opgetreden schaalvergroting waardoor de afstand tussen bestuur en bestuurden te groot is geworden;
- veel werkzaamheden hebben een routinekarakter gekregen, waardoor ze voor jongeren nauwelijks een uitdaging vormen om ter hand te nemen met weer als gevolg een vergrijzing van de besturen;
- de werkzaamheden zijn niet alleen meer geroutineerd maar ook complexer geworden, waardoor veel corporaties op de technische bijstand van de gemeenten zijn gaan vertrouwen;
- er is een doelverschuiving opgetreden van arbeidersbouw tot volkswoningbouw. De woningwetwoning is een steeds dominantere betekenis gaan krijgen op de woningmarkt, waardoor ook bevolkingsgroepen die zelf meer risico's kunnen dragen ook op deze vorm van woningbezit zijn aangewezen;
- doordat de overheid bijna alle corporatieactiviteiten financieel mogelijk maakt, is een intensieve vorm van overheidscontrole ontstaan;
- er is verzuimd om een sterke centrale organisatie voor woningcorporaties te ontwikkelen. Een organisatie die allerlei technische bijstand had kunnen leveren aan de aangesloten individuele corporaties.

Wat betreft de oplossing van de problemen stelt Kleijn voor om de eigen organisatie aan te passen en om de band met de overheid te veranderen. Uitgangspunt dient te zijn dat de bewoner meer zeggenschap krijgt in het corporatie-

37. A. Kleijn, "De crisis der woningbouwverenigingen", I, II en III; in: de Nederlandse Gemeente, 8e jaargang, 1954, nr. 19, 21 en 24.

gebeuren. Per woningcomplex zouden bewonersraden gevormd moeten worden, die bevoegd zijn om beheerbeslissingen te nemen en daarvan ook de vruchten te plukken. Uit deze bewonersraden kunnen ook weer de bestuurders voor de woningcorporatie gerecruteerd worden. Echter niet alleen een vorm van bewonersparticipatie kan de problemen oplossen, ook een versterking van de landelijke centrales is gewenst. Op dat niveau zal volgens Kleijn de technische kennis over het bouw- en beheerproces geconcentreerd moeten worden. Kennis die door de lokale corporaties gemobiliseerd kan worden indien dat gewenst is. Tot slot zoekt Kleijn naar alternatieven voor het strenge toezicht door de overheid op de woningcorporaties. Een toezicht dat hij kan billijken, aangezien diezelfde overheid de financiële risico's draagt. Om die reden wil hij een tussenvorm tussen huren en kopen realiseren, waarin de bewoner meer financiële risico's draagt.

De parlementaire discussie in de periode van de wederopbouw

Ook in het parlement wordt regelmatig aandacht besteed aan de positie van de woningcorporaties, kwesties die dan aangevoerd worden betreffen voornamelijk een viertal aspecten. In de eerste plaats het toelatingsbeleid. Met name door de vertegenwoordigers van de confessionele partijen wordt dit punt aan de orde gesteld. Zij willen vooral bevorderen dat ook confessionele instellingen worden toegelaten. Het probleem is echter dat er in het beleid op grond van efficiëncy overwegingen vanuit wordt gegaan, dat in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners slechts een corporatie actief kan zijn en dat dan een meer open vereniging gewenst is.³⁸ In de tweede plaats wordt veel aandacht besteed aan de verhouding tussen de gemeentelijke en de corporatiebouw. De gemeenten zouden teveel zelf bouwen en daarmee in strijd met de geest van de Woningwet handelen. In paragraaf 3.4. wordt deze materie nader uitgediept. In de derde plaats wordt aandacht besteed aan het verschijnsel dat de bewoners steeds meer van de corporatie vervreemd zouden zijn. En voorts dat de zelfwerkzaamheid en zelfverantwoordelijkheid der woningverenigingen sterk zijn aangetast.³⁹ In de vierde plaats is er een discussie over de positie van de centrales van woningcorporaties. Daarin komen een tweetal punten aan de orde. Ten eerste de

38. Centrale Directie Volkshuisvesting, Jaarverslag; 1948, blz. 96. Zie verder de begrotingsbehandelingen in de parlementaire zittingsjaren 1946-1947, 1947-1948, 1948-1949 en 1949-1950 van het departement van Wederopbouw en Volkshuisvesting.

39. Memorie van Antwoord 1956, Eerste Kamer blz. nr. Voorlopig verslag, Eerste Kamer, 1954, blz. 6.

vraag of er een Nederlandse woningraad moet komen, een raad die dan op publiekrechtelijke leest geschoeid zal zijn. Ten tweede is naar middelen gezocht om de positie van de centrales te versterken. De oplossing daarvoor is gevonden in het opnemen in de exploitatiekosten van een woning van een vast bedrag dat aan de centrales wordt betaald als zijnde de contributiebijdrage van de corporatie. Met deze bedragen werden voldoende middelen gemobiliseerd om bij de centrales een professionaliseringsproces in gang te zetten.

De nationale woningraad

In 1955 bracht "de Commissie van onderzoek positie woningcorporaties" een rapport uit aan het bestuur van de nationale woningraad. In dit rapport wordt de toenmalige positie van woningcorporatie doorgelicht en worden aanbevelingen gedaan om deze positie te versterken.⁴⁰

Deze commissie signaleerde een aantal problemen, waardoor de positie van de woningcorporatie zwakker is dan volgens haar gewenst zou zijn.

In de eerste plaats was de band met de bewoner verloren gegaan. De oorzaak van dit verschijnsel lag mede aan de invoering van de Woonruimtetwet 1947, waardoor ook veel niet-leden in de corporatiewoningen terecht waren gekomen. Bewoners die geen enkele band met de corporatie hadden.

In de tweede plaats ontbrak het veel besturen aan voldoende deskundigheid waardoor zij niet in staat waren om creatief in te spelen op het complex van regels, voorschriften en dergelijke, dat door de overheid na de tweede wereldoorlog was uitgevaardigd. Bovendien waren veel besturen ver grijsd en ontbrak de inbreng van jongeren en vrouwen.

In de derde plaats was de afhankelijkheid van de woningcorporatie van de (centrale) overheid sterk toegenomen. Deze ontwikkeling werd negatief gewaardeerd omdat op deze wijze eigen initiatieven en verantwoordelijkheden werden uitgehouden.

Om deze problemen op te lossen werden een groot aantal aanbevelingen gedaan. Zo moesten de besturen meer verjongd en geprofessionaliseerd worden. Voorts werd de voorkeur uitgesproken voor een vereniging van belanghebbenden en diende ook op andere wijzen de bewoners meer bij het werk van de corporaties betrokken te worden. Tenslotte diende de samenwerking tussen corporaties op lokaal en regionaal niveau in de vorm van federaties, bevorderd te worden.

40. Rapport van de Commissie onderzoek positie woningbouwcorporaties, uitgebracht aan het Bestuur van de Nationale Woningraad, 1955.

Het centrum voor Staatkundige Vorming

Het wetenschappelijk bureau van de KVP bracht in 1957 een rapport uit waarin de structuur, positie en taak van de woningcorporaties in het volkshuisvestingssysteem eveneens werd geanalyseerd.⁴¹ In dit rapport staat het subsidiariteitsbeginsel centraal. Voor het volkshuisvestingsbeleid betekent dit dat het bouwinitiatief behoort te liggen bij het risicodragende particuliere initiatief. Waar deze schakel het laat afweten, dient de woningcorporatie in te springen en pas in laatste instantie is er plaats voor overheidsinitiatieven. De staatscommissie - Van den Bergh had hetzelfde beleid bepleit. In de ontwerp Woningwet van 1956 was deze gedachte niet overgenomen. In het rapport van het centrum wordt ervoor gepleit deze gedachte wel in de Woningwet vast te leggen. In paragraaf 3.4. wordt uiteengezet dat de Staten-Generaal deze gedachte uiteindelijk hebben overgenomen.

Evenals het rapport van de NWR zijn de opstellers van dit rapport niet te spreken over de positie van de woningcorporaties. De analyse waarom dat het geval is, stemt in grote lijnen overeen met die van de NWR. Er worden drie categorieën van oorzaken genoemd.

In de eerste plaats is er een groot gebrek aan zelfstandigheid. De oorzaak daarvan ligt in het door de overheid gekozen stelsel van exploitatiebijdragen en de daaraan verbonden voorwaarden. Het meest fnuikend is volgens de rapporteurs het uit 1935 daterende voorschrift dat eventuele batige exploitatiesaldi voor 80% moesten worden aangewend tot terugbetaling van verleende bijdragen. En dat deze saldi daarna mochten worden aangewend voor het dekken van exploitatietekorten op andere complexen. Het eventueel daarna nog resterende bedrag moest in een gemeentelijk solidariteitsfonds worden gestort. Een deel van het batig saldo (namelijk 20%) mocht de corporatie zelf behouden, echter elke aanwending moest weer worden goedgekeurd door burgemeester en wethouders. Ook de naoorlogse situatie heeft volgens de rapporteurs de zelfstandigheid van de woningcorporaties niet bevorderd.

"De vele regelingen welke in die jaren in het leven zijn geroepen - de distributie van materialen, de contingering, de planbeoordeling, de bouwprijscontrole, de huurprijsvaststelling, de bijdrageregelingen, de woningtoewijziging, en dergelijke - waren, hoezeer ook noodzakelijk,

41. Centrum voor Staatkundige vorming, Woningbouwcorporaties; 's-Gravenhage, 1957.

weinig bevorderlijk voor de vrije ontwikkeling der woningbouwcorporaties."⁴²

In dit verband kritiseren de rapporteurs vooral de wijze waarop het reservefonds is vormgegeven en waardoor met name de gemeentebesturen een grote greep op de corporatie hadden.

In de tweede plaats zijn er een aantal algemeen maatschappelijke factoren die hebben bijgedragen tot het verminderen van de animo voor het werk van de woningcorporaties. Zo is de emancipatie van de arbeiders reeds ver voortgeschreden onder andere door de bouw van veel woningwetwoningen. Woningen die zelfs voor een deel kwaliteitsstandaard zijn geworden.

Tot slot noemen de rapporteurs de bijzondere volgens hen tijdelijke factoren die de overheid noopten om na de tweede wereldoorlog het voortouw te nemen. Voorts zijn door die situatie de prikkels vervallen om lid te worden van een woningcorporatie.

De aanbevelingen van de rapporteurs om de positie te verbeteren, wordt allereerst gezocht in een verbeterde financiële verhouding tussen rijk, gemeente en woningcorporatie. Uitgangspunt daarbij dient te zijn, dat de woningcorporaties kunnen optreden als ondernemingen die hun bezit beheren volgens bedrijfseconomische normen, die in staat zijn de normale bedrijfsrisico's zelf te dragen. Om die reden wordt er ook voor gepleit om eventuele exploitatiebijdragen niet jaarlijks, maar in een gekapitaliseerde vorm ineens uit te keren. Voorts wil de commissie het taakgebied van de corporatie uitbreiden. Daarbij wordt gedacht aan de bevordering van het eigen woningbezit, de huisvesting van bejaarden en aan krotopruijing en sanering. Tot slot dient de interne en externe organisatie van de woningcorporaties te worden verbeterd. Wat betreft de interne organisatie wordt vooral gedacht aan een verbetering van de band met de bewoners. De positie van de bewoner zou steviger in het corporatiegebeuren verankerd moeten worden. De externe organisatie kan vooral verbeterd worden door meer samenwerking tussen de corporaties. Met name voor de landelijke centrales ziet zij een rol weggelegd. Centrales die door de overheid zouden moeten worden toegelaten en die ook onder een zeker toezicht van de overheid zouden dienen te vallen.

De commissie De Roos

De commissie De Roos is in 1958 door de toenmalige minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid Witte geïnstalleerd

42. Centrum voor Staatkundige vorming, op. cit., blz. 34.

en heeft in 1962 haar eindrapport uitgebracht. Een rapport dat pas in 1964 werd gepubliceerd.⁴³ Daarna heeft het nog tot 1977 geduurd, alvorens een nieuw regime voor de woningcorporaties van kracht werd.

In de installatierede van Minister Witte worden een aantal motieven genoemd waarom een onderzoek naar de taak, positie en de werkwijze van de woningcorporaties gewenst was. Het belangrijkste motief was om de eenzijdige afhankelijkheid van de woningcorporaties ten opzichte van de overheid te verminderen. Deze afhankelijkheid is volgens Witte vooral veroorzaakt doordat de overheid de kapitaalvoorziening grotendeels voor zijn rekening neemt en ook grote exploitatiebijdragen toekent. Bovendien was de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de woningcorporaties ook uitgehold, doordat de wetgever in 1934 had bepaald dat eventuele batige saldi moesten worden aangewend om door de rijksoverheid verstrekte exploitatiebijdragen terug te betalen. Voorts kwamen de exploitatierisico's niet voor rekening van de exploitant, maar voor die van de overheid, waardoor deze actor zich intensief met de bouw en het beheer van de woningen ging bemoeien.

Witte wilde deze ontwikkeling keren en wilde het subsidiariteitsbeginsel op het gebied van het woningbeheer en de woningvoorziening in ere herstellen. In zijn installatierede zegt hij het als volgt:

"Hierbij zou ik als uitgangspunt willen stellen, dat de overheid zich zoveel mogelijk onthoudt van bemoeiing, indien hetzelfde doel door de eigen maatschappelijke krachten kan worden bereikt."

Een en ander leidt tot de volgende taakstelling:

1. "Is het gewenst en mogelijk, en zo ja op welke wijze, de status van de woningbouwverenigingen zodanig te wijzigen, dat deze voor een deel weer eigen risico dragen, waardoor aan deze corporaties grotere zelfstandigheid kan worden gegeven. Indien deze vraag bevestigend kan worden beantwoord - en bij die beantwoording wordt aangenomen dat nog financiële banden met de overheid ten aanzien van financiering, garantie en subsidie zullen blijven bestaan - behoeft de tweede vraag beantwoording en wel de volgende.
2. Is het mogelijk, en zo ja op welke wijze, de federaties van woningbouwverenigingen zodanige verantwoordelijkheden en volmachten te geven, dat een waarborg wordt ge-

43. Rapport van de Commissie van Advies voor versterking van de zelfstandigheid van de woningbouwcorporaties, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1964.

schapen voor een goed beheer en een goede exploitatie van de woningen der aangesloten woningbouwcorporaties. Daarbij zal ernaar gestreefd moeten worden om de bemoeiing van de overheid met de corporaties zo gering mogelijk te doen zijn."⁴⁴

De Commissie De Roos is bij de beantwoording van deze twee vragen niet tot een eenstemmig advies kunnen komen. Het in 1964 gepubliceerde rapport bevat een meerderheids- en minderheidsstandpunt. Een drietal leden van de commissie kon zich niet met het meerderheidsadvies verenigen. Het betrof representanten van (zoals zij dat zelf noemden) het risicodragend particulier initiatief.

Het meerderheidsrapport somt de volgende factoren op die ertoe hebben bijgedragen dat de woningcorporaties steeds meer afhankelijk werden van de overheid en bijgevolg steeds minder in staat waren om zelfstandig een beleidskoers te bepalen.

1. De kapitaalvoorziening voor de woningwetbouw komt voor 100% voor rekening van de overheid of wordt onder garantie van de overheid verkregen. De corporaties zijn uitgegroeid tot bedrijven, waarin de economische aspecten, hoezeer ook de doelstelling sociaal is, van wezenlijke aard zijn en waarin aan het bestuur een belangrijke verantwoordelijkheid voor het beheer wordt opgedragen. Dit heeft met zich meegebracht, dat de overheid, die het risico loopt bij de exploitatie der woningen, zich zeer intensief met de bouw en het beheer ging bemoeien. De omstandigheid, dat het uiteindelijk financieel risico door de overheid wordt gedragen, alsmede de intensieve overheidsbemoeiing, welke daarvan het gevolg is geweest, hebben het zelfstandigheids- en verantwoordelijkheidsbesef van vele besturen aangetast.
2. De in 1934 ingevoerde verplichting tot terugbetaling der bijdragen beroofde de corporaties van een belangrijke stimulans voor een efficiënt beheer, waarvan zij immers zelf de vruchten niet konden plukken (artikel 29a van het Woningbesluit).
3. De ontwikkeling tot zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid der corporaties is belemmerd door de bepalingen met betrekking tot het gemeenschappelijk fonds. Veruit het grootste deel der uit de woningexploitatie in enig jaar voortvloeiende baten moeten onder bepaalde omstandigheden in dit fonds worden gestort. Het fonds werd beheerd door het gemeente-

44. Rapport van de Commissie van Advies, op. cit., bijlage 1, blz. 76 en 77.

bestuur. Het kon door het gemeentebestuur worden aangewend tot dekking van verliezen van andere corporaties of van de gemeentelijke woningexploitatie. De doterende corporaties konden op de aarwending van het (mede) door haar gevormde fonds geen invloed uitoefenen.

4. De Woonruimtetwet 1947 heeft de corporaties in vele gevallen de zeggenschap over de verhuur der door haar geëxploiteerde woningen ontnomen, waardoor haar beslissingsrecht verder is beknot.
5. De verplichting een aantal van de door haar tot stand gebrachte woningwetwoningen als zogenaamde 'voorkeurswoningen' ter beschikking te stellen voor rijkspersoneel en repatrianten, heeft eveneens het beslissingsrecht der corporatie een beperking opgelegd.
6. De grote mate, waarin door gemeenten zelf - dus buiten de corporaties om - is gebouwd, is de activiteiten van de corporaties, oorspronkelijk baanbrekende en pionierende organen ter bevordering van een goede volkshuisvesting, niet ten goede gekomen.
7. Zowel de toename van het woningbezit der corporaties, als de onder 4 en 5 genoemde beperkingen van haar zeggenschap, hadden de band tussen bewoners (leden) en bestuurders verzwakt.
8. Het aan strikte regels gebonden beheer van de corporaties met daarbij de steeds meer vereiste specialistische kennis op verschillende terreinen, had het moeilijker gemaakt mensen te vinden, die in staat en bereid zijn een goede leiding aan het werk van een corporatie te geven.⁴⁵

Om in deze situatie verbetering te brengen worden een reeks van voorstellen gedaan waarvan de belangrijkste zijn:

- a. Intrekking van het voorschrift, dat batige saldi, verkegen met de exploitatie van enig bepaald complex woningwetwoningen, in de eerste plaats dienen te worden aangewend tot terugbetaling van bijdragen, sedert het in werking treden van de Woningwet (1901) krachtens die wet ten behoeve van dat complex uitgekeerd.
- b. Van de met de exploitatie verkegen batige saldi zal 75% door de corporatie kunnen worden behouden. Bin-

45. Rapport van de Commissie van Advies, op. cit., blz. 13 en 14.

nen het algemene raam: aanwending in het belang van de volkshuisvesting, zullen deze saldi een bepaalde bestemming krijgen.

- c. Opheffing van het gemeentelijke gemeenschappelijke fonds en vervanging hiervan door een centraal fonds, hetwelk zal worden beheerd door een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam, waarvan het bestuur zal worden gevormd door vertegenwoordigers van de rijksoverheid en van de nationale federatie van woningcorporaties. Van de met de exploitatie verkregen batige saldi zal 25% door de corporaties in dit fonds dienen te worden gestort.
- d. Opheffing van de verplichting tot terugbetaling der gelden, geleend ter voorziening in ongedekte exploitatiekortingen.
- e. De tengevolge van de in vorige punten voorgestelde plaatshebbende verschuiving van risico's en financiering naar de corporaties zelf, maakt het noodzakelijk verschuivingen in de feitelijke beslissingsbevoegdheid aan te brengen.
- f. In het kader van de opvoering der zelfstandigheid van de corporaties, is het noodzakelijk, dat bij handhaving van het systeem van verstrekking van voorschotten en exploitatiebijdragen via de gemeenten, deze de daarbij te stellen leningsvoorwaarden niet naar eigen inzicht moeten kunnen veranderen. Bedoelde voorwaarden dienen door het Rijk in overleg met de nationale federaties van woningcorporaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te worden vastgesteld.
- g. Voor de corporaties moet de gelegenheid worden geschapen plaatselijk of regionaal, dan wel via de federaties, meer samenhang te gaan vertonen. Zij zullen in die richting moeten worden gestimuleerd. Dan zal ook de tendens, dat de gemeentelijke controle meer en meer uitdijt tot een gemeentelijk beheer, worden tegengaan.
- h. De woningcorporaties zullen ook een taak moeten kunnen vinden in de huisvesting van die bevolkingsgroepen, die niet zijn aangewezen op woningwetwoningen. Een dergelijk optreden zal zich moeten kenmerken door de verplichting, dat zowel een corporatie als haar leden of aangeslotenen, die een woning wensen, aandeel in de financiering moeten nemen.
- i. Over het onder het vorige punt bedoelde aandeel, te fourneren door de corporatie, zal zij niet de beschik-

king hebben, althans zeker niet de eerste jaren. Daarom dient er een centraal woningbouw-financierings-instituut in het leven te worden geroepen, hetwelk de corporaties deze gelden zou moeten lenen en dat onder leiding zou moeten staan van de centrales van woningcorporaties. Dit instituut zou zijn middelen moeten verkrijgen uit een belegging van daarvoor in aanmerking komende fondsen der corporaties.

Opvallend is dat er geen concrete voorstellen worden gedaan over de interne structuur van de corporaties, hoewel aan dat onderwerp wel een aantal beschouwingen gewijd waren. Voorts wordt uitvoerig stilgestaan bij de verhouding corporatie-centrale. Daarbij wordt onder andere stilgestaan bij de contributies aan de centrales, een onderwerp dat reeds werd behandeld. Voorts worden nog de volgende aanbevelingen gedaan ten aanzien van de rol van de centrales.

1. Het tezamen met de rijksoverheid beheren van het centraal fonds waarin 25% der batige saldi zullen worden gestort en dat dient voor het verstrekken van aanvullende exploitatiesteun;
2. vaststelling van de leningsvoorwaarden in overleg met de rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
3. inrichting en beheer van een Centraal Woningbouw-financieringsinstituut, eventueel tezamen met de rijksoverheid en een daarmee verband houdende invloed op de beleggingen der corporaties;
4. jaarlijkse controle van de financiële gang van zaken bij de corporaties (in de gedachtengang van de commissie niet bindend voor te schrijven);
5. inschakeling van de centrales bij:
 - de voorbereiding van beslissingen inzake vervreemding en bezwaring van onroerende goederen;
 - de beslissing omtrent de bestemming van batige saldi bij weigering van de goedkeuring door het college van Burgemeester en Wethouders;
 - opheffing van een corporatie en de toekomstige bestemming van het bezit;
6. verplichte aansluiting bij een centrale.⁴⁶

46. Rapport van de Commissie van Advies, *ibid.*, *passim*.

In het minderheidsrapport opgesteld door de vertegenwoordigers van het risicodragende particuliere initiatief, wordt ernstige kritiek op het meerderheidsrapport naar voren gebracht. In de eerste plaats verwijt men de meerderheid dat deze "de in de opdracht aan de Commissie opgesloten beperkingen uit het oog heeft verloren, in eenzijdigheid is vervallen en door deze grensoverschrijding tevens aan de samenstelling van de Commissie haar grondslag heeft ontnomen."⁴⁷ In de ogen van de minderheid was bij de samenstelling de norm van paritaire vertegenwoordiging van de op het gebied van de volkshuisvesting werkzame groepen terecht niet gehanteerd, maar de meerderheid had zijn positie misbruikt.

In de tweede plaats kon de minderheid zich niet in een aantal van de door de meerderheid gehanteerde uitgangspunten vinden. Dit gold met name voor het uitgangspunt dat de overheid ten aanzien van alle corporaties een uniforme gedragslijn dient te volgen. Een dergelijk uitgangspunt strookt volgens deze commissieleden niet met de enorme verscheidenheid die de woningcorporaties kenmerkt. Bovendien schiet de empirische analyse tekort waardoor volgens de minderheid tal van aanbevelingen alleen vanuit ideologische overwegingen gemotiveerd zijn.

Tot slot is de minderheid van mening, dat het vergroten van de zelfstandigheid van de corporaties gepaard dient te gaan met het aanvaarden van een groter risico. Dit uitgangspunt houdt voor de minderheid in dat de complexgewijze exploitatie moet worden losgelaten en dat de corporatie moet worden hervormd tot een rechtspersoon die met haar gehele vermogen verantwoordelijk is voor haar handelen.

De minderheid doet dan de volgende voorstellen:

- I. Voorstel tot het opvoeren van de zelfstandigheid van de woningbouwcorporaties jegens de overheid door vergunning van de beheersbevoegdheid.

- II. Voorstel tot handhaving van het wettelijk voorschrift tot terugbetaling van genoten bijdragen zulks met uitzondering van een gedeelte van de bijdragen ter zake van na 1945 gestichte woningen.

47. Rapport van de Commissie van Advies, op. cit., blz. 137. Zie ook: Th.J.C. Verduin, "Het Rapport De Roos schiet naast de roos"; in: Stedebouw en Volkshuisvesting, 46e jaargang, 1965, blz. 167-171.

- III. Voorstel tot wijziging van de besteding van de batige saldi in die zin, dat:
- a. 40% van die saldi ter beschikking van de corporatie komt;
 - b. het resterende deel wordt aangewend tot schulddelging;
 - c. na algehele schulddelging het batig saldo geheel aan de woningbouwvereniging verblijft.

Dit voorstel impliceert beëindiging van het instituut der gemeenschappelijke fondsen.

Het vervolg

Veel van de voorstellen van de meerderheid van de commissie De Roos zijn later in beleidsmaatregelen omgezet. Eén van de belangrijkste aanbevelingen van deze commissie was om de terugbetalingsverplichting van de toegelaten instellingen aan de overheid te schrappen. Deze beleidsuggestie is vrij snel overgenomen in artikel 14 van de Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, zij het dat dit artikel niet onmiddellijk in werking trad. Eerst moest een samenstel van regels tot stand worden gebracht, die als het ware als een grondwet voor de woningcorporaties zouden functioneren.

Dit samenstel van regelen is ontwikkeld in een tripartite overleg tussen de centrales van woningcorporaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Centrale Directie voor de Volkshuisvesting. Deze gedragsregels hebben onder andere betrekking op de wijze waarop batige saldi kunnen worden aangewend, hoe de geldmiddelen van een toegelaten instelling belegd moeten worden, hoe de verslaggeving dient te geschieden etcetera.

Om deze gedragsregels wettelijk te verankeren, bleek dat onder andere een wijziging van artikel 59 van de Woningwet en van de artikelen 14 en 48 van de Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting nodig was. Daartoe is in 1971 een wetsontwerp ingediend. Daarvoor had in 1968 de Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO) een beleidsadvies uitgebracht.⁴⁸ Daarin werden zes stellingen betrokken en verdedigd.

De eerste stelling betrof de vraag voor welke delen van de bevolking de woningcorporaties de woonvoorziening

48a. Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Woningwet en de Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 11.092, nr. 3.
b. Raad voor de Volkshuisvesting, De plaats en de taak van de woningcorporaties; 's-Gravenhage, 12 juni 1968, Adviesnr. 24.

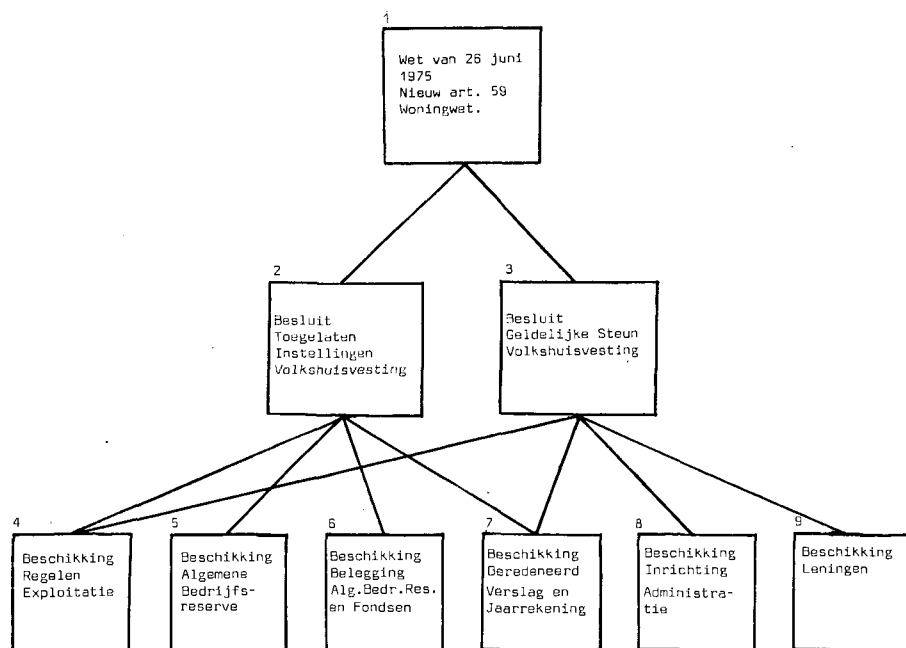
behoren te verzorgen. Het antwoord luidde voor bredere lagen der bevolking, zij het dat primair voor die bevolkingsgroepen gezorgd moest worden "in welker behoeften aan huisvesting niet of niet op een bevredigende wijze wordt voorzien".⁴⁹ In de tweede stelling werd aangesloten bij een standpunt van de commissie De Roos en werd benadrukt dat de woningcorporaties moesten worden gezien als een vorm van particulier initiatief. In de derde stelling werd geponneerd dat de toegelaten instellingen bij de bouw en exploitatie de voorrang diende te hebben op de gemeenten. In de vierde stelling werd vastgelegd dat de woningcorporaties hun werkzaamheden niet tot de eigen kring moeten beperken. De vijfde stelling had betrekking op de taakstelling van de woningcorporaties ten behoeve van de stadsvernieuwing. Vastgelegd werd dat ook op dit gebied voor de toegelaten instellingen veel werkzaamheden te verrichten zijn. Tot slot werd in de zesde stelling dat over de woningcorporaties zowel in financieel als in ander opzicht de zelfstandigheid "te worden gelaten, onderscheidenlijk te worden hergeven die bij hen als particuliere instellingen past en die zij voor een behoorlijke vervulling van hun taak behoeven".⁵⁰ Met name de laatste stelling betekent steun voor de voorstellen van de Commissie De Roos. Ook klinkt de geest van de stellingen van het RAVO-advies door in het reeds genoemde wetsontwerp dat in 1975 uiteindelijk in het staatsblad verschijnt, terwijl in 1976 een van artikel 59 afgeleide algemene maatregel van besluit, het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting en een aantal daarvan afgeleide uitvoeringsbesluiten tot stand komt. Tezamen vormen deze maatregelen met het ook van belang zijnde Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting, de zogeheten grondwet voor de woningcorporaties. Figuur 2.2. geeft een overzicht. ⁵¹

49. Raad voor de Volkshuisvesting, op. cit., blz. 2.

50. Raad voor de Volkshuisvesting, op. cit., blz. 1 en 2.

51. Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing (LOS) en Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting (LOBH), Woningbouwcorporatie, Bondgenoot of tegenstander?; Amsterdam/Alkmaar, LOS/LOBH, 2e druk, 1980, blz. 30.

Figuur 2.2. - Grondwet voor de woningcorporaties



Bron: L.O.S./L.O.B.H.

In de parlementaire discussies rondom het wetsontwerp zijn met name de volgende beleidselementen aan de orde gesteld.⁵²

Ten eerste de vraag of een woningcorporatie wel de rechtsvorm van een stichting mag hebben. Dit is toegestaan, zij het dat de wetgever de voorkeur heeft voor de vereniging. Voorts is aan de orde gesteld of huurders van verenigingen niet automatisch lid zouden moeten worden; over deze vraag is geen beslissing genomen. Wel is in het BTIV vastgelegd, dat huurders over een aantal zaken geïnformeerd behoren te worden.

Ten tweede is uitvoerig beraadslaagd over het door de Commissie De Roos voorgestelde landelijke solidariteitsfonds. De landelijke centrales hadden zich tegen de instelling van dit fonds gekeerd. Echter een kleine kamermeerderheid heeft de gedachte geaccepteerd. Instelling van een solidariteitsfonds is mogelijk, tot nu toe is zo'n fonds evenwel niet ingesteld. Een centraal financieringsfonds waar de centrales van woningcorporaties wel voor gepleit hebben, is niet ingesteld.

Wel is in de wet de gedachte van de mede-instellingen overgenomen. Een idee dat oorspronkelijk door de Staats-

52. Zie voor een kort, maar partijdig overzicht: J.H.W. Hermsen, "Artikel 14 erdóór!"; in: Woningraad, 1975, 3, blz. 92-94.

commissie Van den Bergh was gelanceerd, maar niet in het wetsontwerp was overgenomen. Op initiatief van de Tweede Kamer is dit idee toch overgenomen, zij het dat tot nu toe geen beleid ontwikkeld is om deze structuur verder vorm te geven.

Samenvattend kan gesteld worden, dat veel van de voorstellen van de Commissie De Roos in de grondwet voor woningcorporaties zijn overgenomen. Deze grondwet bevat een complex van maatregelen die gelden voor alle woningcorporaties. De terugbetalingsplicht van ontvangen exploitatiesubsidies is komen te vervallen. Echter door de zogeheten renteconversie, waarbij de rente van verstrekte leningen aan de dan geldende marktrente wordt aangepast en door de invoering van het systeem van dynamische kostprijshuren, waardoor nauwelijks exploitatiewinsten kunnen ontstaan, heeft deze maatregel zijn betekenis voor een deel verloren.⁵³

Een aantal andere voorstellen van de Commissie De Roos is wel in de grondwet opgenomen, maar is niet in concreet beleid omgezet. Te noemen valt het zogeheten solidariteitsfonds. Echter de balans is niet geheel negatief. Zo mogen gemeenten geen specifieke voorwaarden meer stellen bij het doorgeven van leningen. Ook het werkterrein van de woningcorporaties is verbreed.

Tot slot zij opgemerkt dat volgens de NCIV-bestuurder Van Gemeren het nieuwe regime voor de woningcorporaties al verouderd was, voordat het van kracht werd. Zijn grieven richten zich met name op het gebrek aan beleidsvrijheid voor de lokale instellingen. Het regime is teveel een uniform keurslijf. Zo kan het participeren van bewoners niet optimaal gestalte krijgen door het samenvoegen van complexen.⁵⁴

2.5. De actors in het woningcorporatiesysteem

De actors die binnen het beleidssysteem actief zijn verschillen van corporatie tot corporatie. De rechtsvorm van de instelling is één van de factoren die de verschillen verklaart, maar niet de enige factor. Hoe dit ook zij, binnen iedere corporatie kan een onderscheid worden aangebracht tussen het politieke stratum (dit omvat bestuur, leden, en dergelijke)

53. Voor een (partijdige) beschouwing over de effecten van de renteconversie voor de zelfstandigheid van de woningcorporatie, verwijs ik naar:
E. van Haersma Buma, "De financiële afhankelijkheid van de corporaties verzekerd"; in: Woningbouwvereniging, 1971, nr. 10, blz. 456-459.

54. P. van Gemeren, op. cit., passim.

en het werkapparaat, althans als de instelling daarover beschikt. Uit het al eerder gememoreerde onderzoek van Weeda blijkt dat 37% van alle toegelaten instellingen geen eigen personeel in dienst heeft.⁵⁵

Een eerste aandachtspunt is de vraag: wie vertegenwoordigen de woningcorporaties? Over het antwoord op deze vraag woedt al jaren een normatieve discussie. Aan de ene kant is er een groep die stelt dat de woningcorporaties de spreekbuis van huurders en woningzoekenden behoren te zijn. Een van de gevolgen van die keuze kan zijn dat scherp stelling moet worden genomen tegen het overheidsbeleid. Met andere woorden: de woningcorporatie behoort de representant te zijn van de huurders en woningzoekenden en is een gemeenschap van consumenten.⁵⁶ Aan de andere kant staan diegenen die menen dat het onderscheid tussen consumenten- en producentenbelangen niet op de spits gedreven mag worden. De oud-voorzitter van de Nationale Woningraad Van Haersma Buma, brengt deze positie als volgt onder woorden: "Een dergelijk eenzijdig uitgangspunt (de woningcorporatie als uitsluitende belangenbehartiger van huurders, L.G.) kunnen de corporaties niet huldigen, omdat zij hun bestaansrecht weliswaar ontlenen aan hun huurders, maar tevens woningexploitanten zijn, in welke hoedanigheid zij zich veelal tegen de wensen van hun huurders zullen moeten opstellen."⁵⁷ Met andere woorden: de toegelaten instellingen hebben niet alleen rekening te houden met de belangen van de consumenten van hun woondiensten, maar hebben ook als producent belangen. Dit betekent volgens deze groep van auteurs dat de corporatie noch agent, noch tegenspeler van de overheid is, maar partner.

Naast deze normatieve discussie over de vraag welke positie de woningcorporatie zou moeten innemen, is er de vraag welke positie de corporatie feitelijk inneemt.

In de kringen van woningcorporaties is daartoe een typologie opgesteld waarin de toegelaten instellingen geclassificeerd worden op basis van taakopvatting van het bestuur. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen belangenbehartiging en belangenafweging. Er ontstaat dan de volgende indeling:

1. corporaties van bewoners:
een type corporatie als afgeleide van zittende bewoners.

55. A. Weeda, op. cit., blz. 75.

56. Zie bijvoorbeeld E. Kalk, "Woningcorporaties voor de keuze"; in: Woningraad, no. 7/8, 1973, blz. 304-313.

57. E. van Haersma Buma, "De woningcorporaties nu en in de toekomst"; in: Woningbouwvereniging 1971, no. 1, blz. 22. Zie ook: "Een afbakening van het begrip participatie"; in: Woningraad Extra 14, NWR, 1980, blz. 43.

Een particuliere doelorganisatie die functioneert als een zichzelf regerende groep van belanghebbende bewoners. Doel: optimaal beheer van woningbezit overeenkomstig de belangen van de bewoners, binnen het gegeven wettelijke kader.

2. corporatie van belanghebbenden:
een type corporatie gericht op de belangenbehartiging van zittende bewoners en woningzoekenden. Doel: optimaal beheer en aanpassing of overeenkomstig de belangen van bewoners en woningzoekenden, binnen het gegeven wettelijk kader.
3. corporatie met een verbreed maatschappelijk draagvlak:
een type corporatie in eerste instantie gericht op de belangenbehartiging van bewoners en woningzoekenden, waarbij in de vormgeving gezocht wordt naar samenwerking met en inspiratie gevraagd wordt vanuit maatschappelijke groeperingen en instellingen als politieke partijen, kerkelijke organisaties, welzijnsinstellingen en belangstellenden. Bewonersbelangen en de belangen van woningzoekenden komen hier nog op de
Doel: optimaal beheer en aanpassing of uitbreiding van het woningbezit, overeenkomstig de belangen van bewoners en woningzoekenden.
4. corporatiesysteem:
een type corporatie waarin op het niveau van de interne democratisering de zeggenschap met andere belanghebbende gedeeld wordt (bewoners, maatschappelijke organisaties, "belangstellenden", personeel).
Doel: de ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van een bovenwijks, stedelijk, algemeen volkshuisvestingsbeleid.
5. de corporatie als onafhankelijke woningvoorzieners:
een type corporatie die zich in bestuurlijke samenstelling onafhankelijk van bewoners, overheid of andere belangen een volkshuisvestingsbeleid ontwikkelt en uitvoert. Doel: de ontwikkeling en realisering van een volkshuisvestingsbeleid naar de inzichten van belangstellenden. Zetten we deze type op een lijn, dan zien we aan het ene uiterste de corporatie waarin het volkshuisvestingsbeleid wordt vastgelegd uitsluitend door bewoners en aan het andere uiterste de corporatie waarin dit gebeurt zonder de bewoners.⁵⁸

58. "Demokratisering en doelmatigheid": regeringsstandpunt en NCIV-reactie; in: Volkshuisvesting plus 2, blz. 53 en 54.

Het moge duidelijk zijn dat de rol van bewoners binnen een woningcorporatie nogal verschilt. En dat die verschillen niet alleen met de gekozen rechtsvorm samenhangen.

Wat betreft de rechtsvorm van de toegelaten instellingen kan gesteld worden dat ongeveer 25% als stichting opereert en de rest als vereniging. Deze aspecten zijn belangrijk om de omvang en de roldifferentiatie in het politieke stratum te kunnen bepalen. Zo kennen stichtingen geen leden, hetgeen zoals al eerder gesteld is, niet betekent dat daardoor de bewoners en woningzoekenden geen invloed hebben binnen het beleidssysteem. In een aantal stichtingen hebben bewoners in het bestuur zitting en zijn structureel een aantal bestuurszetels voor bewoners gereserveerd. Nu betekent het bekleden van een bepaalde positie binnen een beleidssysteem niet automatisch dat bewoners dan ook veel invloed hebben. Het inruimen van bestuurszetels voor bewoners kan ook een symbolische functie hebben. En ook is het de vraag of de aldus in stichtingen benoemde bestuursleden wel weten, namens en ten behoeve van welke potentiële en/of feitelijke bewoners zij optreden. Overigens geldt deze vraag ook voor veel bestuursleden van verenigingen die bewoners of woningzoekenden representeren. Met deze opmerkingen ben ik beland bij het thema van de interne democratie, een gebied waarop de woningcorporaties nog autonoom zijn in tegenstelling tot de externe democratie (relatie verhuurder-huurder) waarover al een aantal voorschriften bestaan (bijvoorbeeld de artikelen 30 en 31 van BTIV).⁵⁹

Tot voor kort probeerden de centrales van woningcorporaties het thema van de interne democratisering van de volkshuisvestingsagenda te houden, zoals onder meer uit de ontwikkelingen rondom de commissie verhouding huurders-verhuurders is gebleken. De ontwikkelingen naar aanleiding van het regeringsstandpunt ten aanzien van het rapport van de commissie Van der Burg, hebben daar verandering in gebracht.⁶⁰

Een antwoord op de vraag hoe het met deze interne democratie gesteld is, is niet eenvoudig te verschaffen. Wel zijn een aantal gegevens bekend uit survey's onder woning-

59. Spelregels voor woningcorporaties, N.W.R., op. cit., blz. 81.

60. Commissie verhouding huurders-verhuurders van woonruimte, verslag van werkzaamheden - conclusies en aanbevelingen; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 167. Er wordt melding gemaakt van een briefwisseling tussen het Overleg Centrales van Woningcorporaties en de toenmalige Staatssecretaris Van Dam. De centrales verzetten zich "tegen een dirigistische rol van de overheid met betrekking tot de wijze waarop de woningcorporaties hun interne organisatie inrichten." Zie voor het NCIV-standpunt: "Positie bewoners in bestuur garanderen"; in: Volkshuisvesting, 1/82, blz. 6-9

corporaties uit verrichte case-studies.⁶¹ Zonder de pretentie te hebben een totaal-overzicht te verschaffen, wil ik enige relevante gegevens verstrekken.

Eerst enige gegevens over de leden-aantallen. Tabel 2.5. verschaft een overzicht.

Tabel 2.6. - Aantal huurders/leden van corporaties

| Percentage huurders/leden | Percentage van het aantal corporaties |
|---------------------------|---------------------------------------|
| 0- 25% | 46,8 |
| 26- 50% | 6,3 |
| 51- 75 | 8,9 |
| 76-100% | 38,0 |

Bron: NWR, Woningraad Extra, nr. 15.

Uit deze tabel blijkt dat van de woningcorporaties met de rechtsvorm van een vereniging bij 46,8% van de corporaties minder dan 25% van de huurders lid te zijn. Daar tegenover staat een minder groot aantal corporaties waar tussen de 76-100% van de huurders lid zijn. Dit betreft 38% van de corporaties met een verenigingsvorm. Nu zeggen deze cijfers alleen iets over de organisatiegraad van de huurders en nog niets over de werking van de interne democratie. Daarover komt uit de enquête die het EIB hield een iets duidelijker beeld naar voren. Enkele cijfers.

"Uit de enquête onder corporaties is gebleken dat 62% van de corporaties met de stichtingsvorm bestuurders bij coöptatie kiest, en dat 42½% (ook) bestuurders door de gemeente aangewezen krijgt. Bij 18½% van deze corporaties worden er (ook) bestuurders gekozen door leden. Dit in tegenstelling tot corporaties met de verenigingsvorm: bij 96% van die corporaties worden bestuurders door leden gekozen, bij bij 7% kwam (ook) verkiezing bij coöptatie voor en bij 5% (ook) aanwijzing door de gemeente."⁶²

Nu moeten ook deze cijfers weer met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Zo is nog niet duidelijk of de leden bij een bestuursverkiezing konden kiezen uit meer kandidaten en ook is niet duidelijk hoeveel leden daadwerkelijk geparticipeerd hebben bij de bestuursverkiezing.

61. Voor een samenvatting van enkele rapporten over dit thema zij men verwezen naar: Participatie in discussie, in: Woningraad Extra, nr. 15, NWR, 1980. "Bewoners en beheervormen: tussen ideaal en werkelijkheid"; in: Volkshuisvesting plus 2, NCIV, 1982.

62. A. Weeda, op. cit., blz. 73.

Over de feitelijke participatie van de leden in de vorming van het corporatiebeleid is weinig bekend. Uit de verrichte case-studies komt echter niet het beeld over van een bloeiende corporatiedemocratie. Zo blijken slechts weinig leden regelmatig de ledenvergadering te bezoeken.⁶³

De vraag rijst of het niet participeren van leden niet een vorm van positieve apathie is. Aanwijzingen in die richting zijn af te leiden uit het gegeven dat uit een van de case-studies blijkt dat wanneer het om sleutelbeslissingen gaat, de opkomst wel hoog is.⁶⁴

Als een voorwaarde voor een goed functionerende interne corporatiedemocratie wordt vaak gesteld dat daarvoor de verenigingsvorm noodzakelijk is. Uit het onderzoek van Huisman bleek, dat de helft van de woningcorporaties die een vereniging als rechtsvorm kende, geen huurders-leden kenden. Bij zo'n 40% van de vereniging zijn alle huurders lid. Dus veel verenigingen blijken in feite gesloten structuren te zijn. Uit hetzelfde onderzoek bleek ook dat bij de helft van de in het onderzoek betrokken woningcorporaties er in het bestuur van de betrokken instelling geen huurders vertegenwoordigd waren.

In de brochure "woningbouwcorporatie, bondgenoot of tegenstander" van het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing (LOS) en de Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting (LOBH) zijn op een ideaaltypische wijze een vijftal modellen geconstrueerd.⁶⁵ Het eerste model is de gewone woningbouwvereniging waar in beginsel een ieder lid van kan worden en waar de algemene ledenvergadering het hoogste gezag uitoefent. Het tweede model betreft eveneens een open vereniging, zij het dat hier een iets complexere structuur bestaat doordat tussen het bestuur en de algemene ledenvergadering een tussenschakel (de ledenraad) is gevormd. Het derde model betreft de gesloten woningbouwvereniging. Door middel van statutaire bepalingen en ballotage is het aantal leden sterk beperkt. Het vierde model is de moderne woningstichting. In deze structuur is aan huurders en aan andere externe belanghebbenden de mogelijkheid geboden op het bestuur invloed uit te oefenen. Het vijfde model is de gesloten woningstichting.

Wat betreft de recrutering van de bestuursleden van toegelaten instellingen dient opgemerkt te worden dat naast leden vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties

63. I. Broos-Jennekens e.a., op. cit.

64. I. Broos-Jennekens, e.a., op. cit., blz. 164.

65. LOS/LOBH, op. cit., blz. 100 t/m 103.

(vakbeweging) vaak kwaliteitszetels innemen. Ten aanzien van de taakopvattingen van de besturen worden veelal drie categorieën onderscheiden:

- "a) een beleidsvormend bestuur ziet als belangrijkste taak het voorbereiden en nemen van beleidsbeslissingen;
- b) een executief bestuur oefent rechtstreeks invloed uit door het nemen van een veelheid van beslissingen die de activiteiten van de corporatie betreffen;
- c) een toezienend bestuur laat beleidsvorming in verregaande mate over aan het werkapparaat en onthoudt zich ook van de dagelijkse leiding."⁶⁶

Tot slot van deze paragraaf nog enkele opmerkingen over de positie van het werkapparaat die voor de werking van de interne corporatiedemocratie van minstens even groot belang is. Voor zover er een eigen werkapparaat aanwezig is, is dat meestal volgens een van de volgende organisatiebeginse-
len gestructureerd.⁶⁷

In de eerste plaats het functionele criterium waarbij de verantwoordelijkheid voor de te onderscheiden beheeractiviteiten over diverse personen gespreid is. Vrijwel alle woningcorporaties hebben het werkapparaat op deze wijze georganiseerd.

In de tweede plaats het concentratiecriterium, waarbij een persoon verantwoordelijk is voor alle beheertaken van complexen woningen in een bepaald gebied.

Aan het hoofd van een werkapparaat staat een directeur. Voor zover woningcorporaties een eigen werkapparaat hebben, bestaat deze meestal uit een technische en administratieve dienst. Sommige grote instellingen hebben ook een sociale dienst voor verhuur en bewonerszaken.

Zoals reeds is aangestipt, beschikken niet alle toegelaten instellingen over een eigen werkapparaat. De taken die elders door professionals worden verricht, worden bij die instellingen door het bestuur zelf verricht of aan derden uitbesteed. Overigens beschikken de meeste grote corporaties wel over eigen personeel. Wel kan mijns inziens uit het bovengenoemde percentage geconcludeerd worden dat de woningcorporaties minder geprofessionaliseerd zijn dan soms wordt gesuggereerd en dat zij deels nog volledig door vrijwilligers gerund worden.

66. I. Broos-Jennekens, A.A. Vroege en A.J. van de Water, Bewonersparticipatie in het beheerproces, verslag van een actie-onderzoek ter ontwikkeling van bewonersparticipatie bij drie woningcorporaties; De Bilt, NCIV, 1979, blz. 12.

67. I. Broos-Jennekens e.a., Bewonersparticipatie in het beheerproces; op. cit., blz. 13.

De machtsbasis van een werkapparaat varieert nogal.

Belangrijke machtsbronnen lijken te zijn:

- de deskundigheid, mede afhankelijk van de omvang en de vaardigheden van de rolbekleders;
- de bevoegdheidstoekenning, bijvoorbeeld via mandatering en mede afhankelijk van de taakopvatting van het bestuur;
- contacten met cliëntële en vertegenwoordigers van andere beleidssystemen.

Voor de machtsbasis van een werkapparaat is ook van belang of de werkzaamheden ten behoeve van een corporatie verricht worden, of dat er sprake is van een samenwerkingsverband.

Wat betreft de samenwerking tussen toegelaten instellingen is er een veelheid van vormen te onderscheiden. Een zeer vrijblijvende vorm is het gestructureerd overleg, meer verplichtende vormen zijn de federatie en de beheersstichting.⁶⁸

Met name deze laatste variant wordt benut voor de samenwerking op het uitvoerende niveau. In de regel betreft het activiteiten die een permanent karakter hebben, bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden en huurinning. Wanneer er sprake is van een zware beheersstichting blijven de deelnemende instellingen slechts als formele juridische eigenaren bestaan, de kern van de besluitvorming verschuift naar het bestuur en werkapparaat van de stichting. Bij deze vorm van samenwerking is het risico groot dat een verzelfstandiging van het werkapparaat optreedt.⁶⁹

2.6. De relevante omgeving van het woningcorporatiesysteem

Het woningcorporatiesysteem is ingebed in een complex geheel van manifeste en latente politieke krachten. In paragraaf 2.2. is daarvan reeds een beknopt overzicht gegeven. Tot dat krachtenveld behoren in ieder geval de huurders en woningzoekenden, maar ook 'de overheid' die daarbij in tal van hoedanigheden optreedt. Zo representeert de overheid onder andere de belastingbetaler en controleert in die hoedanigheid de toegelaten instelling op zijn financiële prestaties.

Voorts behoren tot dit krachtenveld andere beleidssystemen die de woningcorporaties nodig hebben bij het oplossen van beleidsvraagstukken. Gedacht kan worden aan die partijen welke over noodzakelijke benodigdheden in het bouwproces beschikken. Voorbeelden zijn de kapitaalverschaffers, grondbezitters, toeleverende organisaties. Ook behoren daar allerlei functionele en allocatieve rivalen

68. K. Verschure, "Samenwerken waarom en hoe?"; in: Volkshuisvesting 1978, 2, blz. 34-41.

69. K. Verschure, op. cit., blz. 36.

toe, zoals categorale instellingen, projectontwikkelaars, institutionele beleggers, gemeentelijke woningbedrijven.

Voorts zijn de externe situaties van belang. Daarbij kan gedacht worden aan ontwikkelingen op de woondienstenmarkten, de relevante factormarkten, de toestand van de economie, politieke en culturele ontwikkelingen. In de organisatiesociologie worden omgevingstypologieën gehanteerd. Een van die typologieën is ontwikkeld door Thompson. Hij acht twee gezichtspunten van belang, namelijk de mate van homogeniteit en de mate van stabiliteit van de omgeving. Daaruit volgt dat organisaties te maken kunnen hebben met meer homogene of meer heterogene en met meer stabiele, dan wel dynamische omgevingen. De woningcorporaties opereren in een veld dat gekenmerkt wordt door een grote diversiteit van externe partijen en situaties en voorts met een grote veranderingssnelheid. Kortom, zij hebben meestal te maken met een heterogene en dynamische omgeving.⁷⁰

Teneinde zich in een dergelijke omgeving te kunnen handhaven ontwikkelen organisaties tal van activiteiten. Een van die activiteiten is het opbouwen van externe relaties met partijen die in de omgeving functioneren. Van belang voor woningcorporaties zijn dan de relaties met (potentiële) cliënten, overheden en andere partijen die relevante bouw- en beheerprocesbenodigdheden bezitten. Het ontwikkelen van dergelijke activiteiten heeft grote interne organisatorische consequenties waaraan in deze paragraaf voorbij gegaan wordt.⁷¹ In het volgende hoofdstuk komen bij de behandeling van de relevant geachte aspectssystemen de relaties met de overheden en de andere relevante procespartijen aan de orde. Ook wordt dan de responsiviteit van de toegelaten instellingen behandeld. (De Nationale Woningraad gebruikt hiervoor de term vermaatschappelijking.⁷²) Vandaar dat in deze paragraaf ingegaan wordt op de geïnstitutionaliseerde contacten met de huurders c.q. bewoners en de potentiële cliëntèle, de woningzoekenden.

Wat de relatie met de huurders betreft zijn vooral de artikelen 30 en 31 van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting van belang. In artikel 30 is de verplichting vastgelegd om de huurders in de gelegenheid te stellen

-
70. J.D. Thompson, Organizations in Action; New York, 1967, blz. 69 e.v., zoals geciteerd door: A.P. Verkaik, Doelstellingen van de organisatie; aard, vorming en realisatie, Alphen aan den Rijn-Brussel, Samsom, 1978, blz. 186-187.
71. J.J.J. van Dijk, "Het functioneren van de woningcorporaties vanuit het gezichtspunt van de maatschappij"; in: Woningraad, 1973, nr. 12, blz. 530-535.
72. Participatie in discussie, op. cit., blz. 6.

zich uit te spreken "over onderwerpen van beheer en beleid ...die voor de huurder van wezenlijk belang kunnen zijn."⁷³

Onderwerpen die daar onder vallen zijn onder andere:

- a. verhogingen van huurprijs;
- b. verhogingen van de prijs voor bijkomende leveringen en diensten;
- c. overige voorwaarden van de overeenkomst van huur en verhuur;
- d. het onderhoud van de woningen;
- e. het treffen van voorzieningen tot verbetering van de woningen of van de woonomgeving;
- f. het dagelijks beheer ten aanzien van de centrale voorzieningen.

Voorts is in artikel 31 van het BTIV⁷⁴ ook vastgelegd dat de huurders in de gelegenheid dienen te zijn om kennis te nemen van de statuten, reglementen en beredeneerde jaarverslagen en jaarrekeningen van de toegelaten instellingen. Ook dienen aan de huurders jaarlijkse kostenoverzichten te worden verstrekt van gedane leveringen en verrichte diensten.

Over de relatie met de woningzoekenden is bijna niets vastgelegd. Een uitzondering vormen de stuurgroepen en tweepersoonshuishoudens waarin woningcorporaties veelal vertegenwoordigd zijn, tezamen met onder andere vertegenwoordigers van organisaties van woningzoekenden.

Voorts is opvallend, dat de artikelen 30 en 31 vrijblijvend geformuleerd zijn. In feite is alleen geregeld dat de huurders zich kunnen uitspreken over een aantal onderwerpen, de wijze waarop die verplichting gestalte moet krijgen is niet geregeld. Ook is niet vastgelegd of de participatie op individueel - dan wel collectief niveau gestalte dient te krijgen.

De uitwerking van deze artikelen door de toegelaten instellingen is dan ook geheel verschillend ter hand genomen. Volgens Huisman blijkt met name artikel 30 door de woningcorporaties slecht nageleefd te worden. Huisman brengt een ander als volgt onder woorden:

"Op het punt van de verhoging van de huurprijs en de prijs van de bijkomende leveringen en diensten (artikel 30 punt 2a-2b), blijkt slechts 15% van de huurders inspraak te hebben. Overleg over de 'overige voorwaarden van de overeenkomst van huur en verhuur', is geen heet hangijzer bij de korporaties; het opstellen

73. Spelregels voor woningcorporaties, op. cit., blz. 61.

74. Spelregels voor woningcorporaties, *ibid.*

van het huurkontra⁷⁵kt is een zaak die praktisch overal buiten de huurders om gaat. Bij het opstellen van de woongedrag⁷⁵sregels zijn in nog geen kwart van het aantal korporaties huurders betrokken. Op het gebied van onderhoud, zoals genoemd in artikel 30 punt 2d, blijkt 50% van de korporaties de bewoners daarover alleen maar te informeren.

Van overleg en het in de gelegenheid stellen zich hierover uit te spreken is dus geen sprake.

Kortom: zo'n tweederde van alle korporaties die zeggen hun bewoners op hun rechten te wijzen, blijkt in de uitvoering van de participatieparagraaf van het BTIV nog niet ver te gaan."⁷⁵

Dit beeld komt ook uit andere onderzoeken naar voren. De meest voorkomende participatiestructuur is de bewonerscommissie. Al met al komt niet het beeld naar voren van organisaties die proberen door het onderhouden van externe relaties met de cliënten zich staande te houden in een turbulente omgeving, zij het dat er wel een beweging is in de richting van een dergelijke institutionalisering van contacten. Overigens erkennen ook de centrales dat deze contacten te weinig onderhouden worden, maar zij stellen dat de centrale overheid te weinig middelen ter beschikking stelt om op dit punt de interne organisatie aan te passen. Maar ook op het gebied van bijvoorbeeld de stadsvernieuwing blijken woningcorporaties onvoldoende capaciteit te hebben om een positieve bijdrage te leveren aan de voortgang van dat proces. Breuer stelt in dit verband: "De specifieke kracht van een woningcorporatie blijkt dan meer te zitten in het zorgvuldig administratief en technisch beheren van woningen dan in de kwaliteit van het onderhouden van goede relaties met de overheid en bewoners."⁷⁶

Over de oorzaken van dit verschijnsel is weinig bekend; de meest genoemde oorzaak is de te geringe professionalisering.⁷⁷ Voorts lijkt de grote financiële afhankelijkheid van de overheid van belang.

75. C.A. Huisman, op. cit., blz. 32.

76. F. Breuer, Stadsvernieuwing als organisatieprobleem; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1981, blz. 59.

77. F. Breuer, op. cit., passim.

2.7. Samenvatting van dit hoofdstuk

Woningcorporaties zijn in dit hoofdstuk vanuit verschillende gezichtshoeken gezien. Vanuit een wettelijk gezichtspunt zijn woningcorporaties een verzamelnaam van door de centrale overheid toegelaten verenigingen en stichtingen die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam mogen zijn. Eventuele winsten dienen ten behoeve van de volkshuisvesting aangewend te worden.

Woningcorporaties zijn private instellingen die handelen als 'weldoeners', 'regelaars' en 'afromers'. Kortom, ze nemen beslissingen die voor grote groepen burgers even bindend zijn als overheidsbeslissingen. Het zijn overigens geen autonome organen, maar zijn onderworpen aan een ingewikkeld stelsel van interne en externe controles.

Historisch gezien zijn zij het produkt van de industriële revolutie en van de in ons land bestaande verzuijing. De Woningwet van 1901 vormt het fundament waarop het instituut woningcorporatie tot op de dag van vandaag is gebouwd.

Wat betreft het domein kan gesteld worden dat dit veelal samenvalt met de grenzen van een gemeente. De woningcorporaties beheren een betrekkelijk jong woningbestand dat vooral na de Tweede Wereldoorlog tot stand kwam. Een kwart van de actieve toegelaten instellingen beheert ongeveer 65% van de bij woningcorporaties in bezit zijnde woningen. Wat betreft de financiële hulpbronnen beschikken de woningcorporaties over aanzienlijke, zij het moeilijk te mobiliseren hulpbronnen.

In 1977 is een nieuw regime voor de woningcorporaties wettelijk verankerd. In dit regime is een groot aantal voorstellen van de commissie De Roos overgenomen. De grondslag voor dit regime ligt vooral in artikel 59 van de Woningwet en het daarvan afgeleide Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV). Daarnaast is ook het Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting van belang.

Binnen het corporatiesysteem zijn tal van actors actief. Daarbij is te onderscheiden tussen het politieke stratum en het werkapparaat. De feitelijke roldifferentiatie binnen deze strata hangt mede af van de rechtsvorm en grootte van de instelling. In de praktijk bestaan er tal van typen, variërend van corporaties van bewoners (bewonerszelfbestuur) tot corporaties waarin uitsluitend belangstellenden participeren. Over het algemeen is de actieve participatie van de leden gering.

Het werkapparaat heeft een gevarieerde machtsbasis. In

sommige instellingen is het werkapparaat sterk verzelfstandigd. Dit is vooral het geval wanneer instellingen samenwerken door middel van een beheerstichting.

Woningcorporaties zijn ingebed in een complex geheel van manifeste en latente politieke krachten. Zij hebben meestal te maken met een heterogene en dynamische omgeving. Toch blijkt dat woningcorporaties relatief weinig proberen om die omgeving te beheersen door externe relaties aan te knopen. Zelfs met de eigen cliëntèle zijn die relaties zwak ontwikkeld.

3.1. De opbouw van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden een zestal aspectsystemen behandeld. Daarbij komen ook relaties met het overheidssysteem en cliënt-systeem aan de orde. Binnen het overheidssysteem wordt een onderscheid gemaakt tussen de centrale- en de gemeentelijke overheid. Hoewel de overheid geen monoliete organisatie is, wordt daar in dit hoofdstuk om pragmatische redenen wel vanuit gegaan. Voorts zij vooraf nog opgemerkt, dat gepoogd wordt om de bestaande situatie zo goed mogelijk te beschrijven, waar nodig zijn echter ook beleidsontwikkelingen in ogenschouw genomen. Daarbij doet zich het probleem voor dat de ontwikkelingen vrij turbulent verlopen. Met name allerlei specifieke regelingen veranderen snel. In de beschrijving van de verschillende onderdelen ligt de nadruk op hoofdlijnen, voor de bijzonderheden wordt naar de vakliteratuur verwezen.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.2. wordt het toelatingsbeleid beschreven. Daarna komt in paragraaf 3.3. de financiering en exploitatie van corporatiewoningen aan de orde. Besproken worden: de kapitaalvoorziening, de exploitatie en de onderhouds- en beheernormen. Vervolgens wordt de schijnwerper meer gericht op aspectsystemen waar de relaties met de gemeenten van belang zijn. Daarom volgt er na paragraaf 3.3. een kort intermezzo over de aard van de relaties tussen de gemeenten en de woningcorporaties. Daarna wordt in paragraaf 3.4. de draad van de aspectsystemen weer opgepikt en ingegaan op de rol van de woningcorporatie als opdrachtgeefster. Vervolgens komen in de paragrafen 3.5. en 3.6. twee andere beleidsrollen van de toegelaten instellingen aan de orde, te weten de woonruimteverdeling en het beheer van de voorraad. In paragraaf 3.7. komt aan de orde de responsiviteit van de toegelaten instellingen ten opzichte van cliënten met nader te specificeren kenmerken. Er wordt dan nagegaan of de woningcorporaties handelen in de geest van de artikelen 15 en 16 van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV, zie bijlage 6). Tot slot wordt in de laatste paragraaf (3.8.) de balans van dit hoofdstuk opgemaakt.

3.2. Het toelatingsbeleid

Inleidende opmerkingen

Een van de belangrijkste instrumenten van het centrale bestuursorgaan om structuurgedrag en prestaties van woningcorporaties te kunnen beheersen is het toelatingsbeleid. In deze paragraaf

zal nu achtereenvolgens op de volgende aspecten van het toelatingsbeleid worden ingegaan.

In de eerste plaats wordt ingegaan op de vraag welke organisaties kunnen worden toegelaten en welke procedure aan de toelating verbonden is. In de tweede plaats wordt ingegaan op de voorwaarden die aan de toe te laten instellingen worden gesteld. Vervolgens wordt nagegaan hoe het centrale bestuursorgaan controleert of de corporatie (nadat deze toegelaten is) wel aan de gestelde voorwaarden blijft voldoen en welke bijsturingmogelijkheden deze bestuurlijke eenheid heeft.

De toelating

In artikel 59, lid 1, van de Woningwet is bepaald dat verenigingen, niet zijnde coöperatieve verenigingen en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, kunnen worden toegelaten als instellingen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam.

Vroeger konden ook coöperatieve verenigingen en naamloze vennootschappen worden toegelaten. Sinds augustus 1965 komen corporaties met deze rechtsvorm niet meer in aanmerking voor toelating.¹ In het nieuwe artikel 59 van de Woningwet is deze beleidspraktijk ook vastgelegd. De memorie van toelichting vermeldt een drietal motieven voor deze beleidskeuze.² De eisen waaraan deze lichamen voor toelating moeten voldoen, komen in verschillende opzichten niet overeen met de voor coöperatieve verenigingen en naamloze vennootschappen geldende wetten. Om aan dat probleem tegemoet te komen, zouden bij de wet voorzieningen moeten worden getroffen die als consequentie hebben dat de genoemde rechtsvormen in de kern worden aangetast. Daar komt nog bij dat voor deze rechtsvormen in de praktijk geen belangstelling bestaat. Zo zijn in de loop der jaren slechts 7 naamloze vennootschappen en 29 coöperatieve verenigingen toegelaten. Na de Tweede Wereldoorlog hebben noch naamloze vennootschappen, noch coöperatieve verenigingen om toelating verzocht. Tot slot wordt een principieel bezwaar genoemd tegen de toelating van instellingen met deze rechtsvormen. Toelating van rechtsvormen die winstdeling beogen is volgens de memorie van toelichting

1. J.F. Jansen, "Nieuwe uitvoeringsvoorschriften van de Woningwet"; in: Bouw, nr. 5, 29 januari 1966, blz. 163.

2. Memorie van toelichting bij de Wijziging van de Woningwet en de Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 11.092, nr. 3.

niet in overeenstemming met het criterium dat woningcorporaties uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam mogen zijn.

Naast instellingen die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn, kunnen ook verenigingen worden toegelaten, die mede in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn. De gedachte van de mede-instellingen is geopperd door de Staatscommissie Van den Bergh.³ Deze commissie had de financiële steun aan particulieren (de beleggers en dergelijke) beperkt willen houden tot deze mede-instellingen. Echter in de Woningwet van 1965 is deze gedachte niet gevolgd. In het ontwerp van Wet (1971) ter wijziging van artikel 59 van de Woningwet zijn de mede-instellingen niet opgenomen, omdat men verwachtte dat geen instellingen om toelating zouden verzoeken, omdat deze ook zonder die toelating over financiële overheidssteun konden beschikken en toelating alleen meer overheidscontrole tot gevolg zou hebben. Via een amendement Scholten is door de Staten-Generaal beslist dat ook zogeheten mede-instellingen kunnen worden toegelaten. Aan dit amendement zijn een aantal invloedspogingen van de centrales van woningcorporaties vooraf gegaan. De motivatie daarvoor was dat op die manier in de wet de mogelijkheid om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen, niet bij voorbaat werd uitgesloten. Gedacht werd aan vormen van bewonerszelfbestuur.⁴

Tot nu toe zijn geen mede-instellingen toegelaten en zijn door het centrale bestuursorgaan geen nadere regels gesteld rondom het instituut van de mede-instelling. Wel is in artikel 59, lid 9 onder meer bepaald, dat alleen verenigingen als zodanig kunnen worden toegelaten.

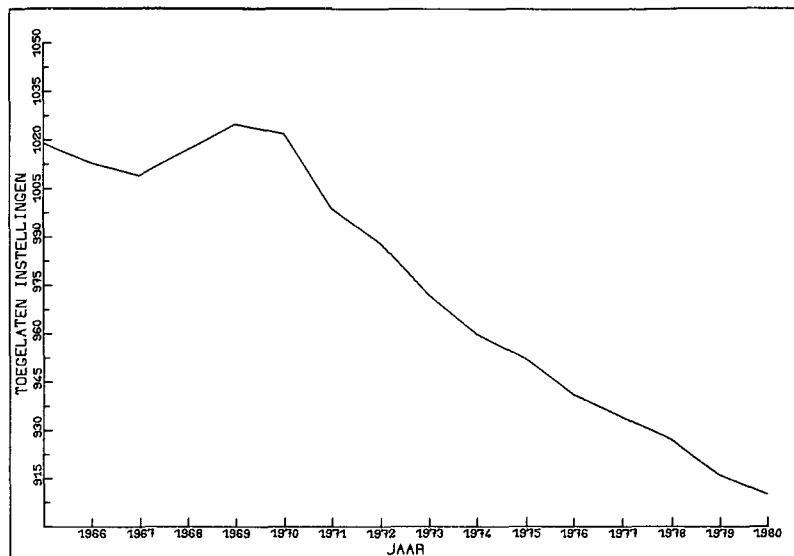
Het aantal toegelaten instellingen

De laatste jaren is het aantal toegelaten instellingen gestaag afgenomen. Figuur 3.1. geeft een overzicht. De afname van het aantal corporaties wordt niet alleen veroorzaakt door

3. Verslag van de Staatscommissie voor de herziening van de Woningwet; 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 1950. Deze commissie was ingesteld bij Koninklijk Besluit van 14 februari 1947, nr. 41 en wordt meestal naar haar voorzitter de commissie Van den Bergh genoemd. De Commissie Wijtema heeft voorstellen ontwikkeld om een regime voor deze mede-instellingen uit te werken. Zie: Rapport van de Commissie inzake de lichamen, die mede in het belang van de Volkshuisvesting werkzaam zijn, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, 's-Gravenhage 1965.
4. Voor een beschrijving van de invloedspogingen van de centrales, zie onder andere: "Mede"-instellingen niet schrappen uit Woningwet; in: Volkshuisvesting, 4'72, blz. 65 en 66. Voorts van belang voor de rechtvaardiging van die invloedspogingen; P.M.M.C. Palmen, "Tweeërlei regimes voor de woningcorporaties?"; in: Volkshuisvesting, 1971, blz. 138, 139.

'bedrijfsbeëindigingen', maar ook doordat het aantal fusies tussen corporaties is toegenomen.

Figuur 3.1. - Ontwikkelingen van het aantal toegelaten instellingen in Nederland



Sinds in 1901 de Woningwet is ingevoerd kunnen woningcorporaties worden toegelaten. Echter de corporaties die al voor 1901 functioneerden, vroegen niet onmiddellijk een toelating aan. Bovendien werden de corporaties die wel om toelating vroegen, vooral door belangstellenden bestuurd.

Verenigingen van belanghebbenden (sociocratische initiatieven) zijn vooral vlak voor, tijdens en kort na de Eerste Wereldoorlog opgericht. In de periode 1914-1921 zijn de meeste corporaties toegelaten. In deze periode is dan ook een beleid ontwikkeld waarmee de toelating van woningcorporaties beter kan worden gereguleerd. In 1921 werd in het woningbesluit een doelmatigheidscriterium geformuleerd dat later in deze paragraaf behandeld wordt.

Na de invoering van dit criterium is het aantal toegelaten instellingen afgenomen. De laatste decennia zijn bovendien nauwelijks aanvragen voor toelating ingediend. Van het kleine aantal verzoeken om aanvragen tot toelating zijn bijna geen afwijzingen te registreren. Wel moet opgemerkt worden dat, voordat een officiële procedure start, er eerst informeel overleg met de aspirant aanvragers gevoerd wordt. Een van de gevolgen is dat dan meestal geen officiële aanvraag meer wordt ingediend, aangezien volgens de centrale overheid voor uitbreiding van het aantal toegelaten instellingen nauwelijks plaats is, getuige onder andere de volgende beleidsuitspraak:

"In het systeem van de Woningwet is voor onbeperkte uitbreiding van het aantal toegelaten instellingen geen plaats. Integendeel, de problemen verbonden aan de stichting en exploitatie van woningen en woongebouwen zijn geleidelijk dermate ingewikkeld geworden dat aan deze instellingen zeer hoge eisen moeten worden gesteld wat betreft continuïteit, bestuurskracht, administratief vermogen en maatschappelijk inzicht."⁵

Tabel 3.1. bevat een kwantitatief overzicht van de ontwikkelingen in het toelatingsbeleid. Sinds 1970 hebben er jaarlijks meer corporaties opgehouden te bestaan dan dat er nieuwe zijn toegelaten. In de periode 1971-1980 zijn in totaal 41 corporaties toegelaten, maar daar staat tegenover dat 156 instellingen hun 'leven' beëindigd zagen.

Tabel 3.1. - Ontwikkeling in het bestand corporaties

| Jaar | Totaal toegelaten instellingen | Toelatingen | Beëindigingen | Beëindiging door fusie | Beëindiging door ontbinding |
|------|--------------------------------|-------------|---------------|------------------------|-----------------------------|
| 1970 | 1.022 | 14 | 17 | | |
| 1971 | 999 | 9 | 32 | | |
| 1972 | 988 | 4 | 15 | 10 | 5 |
| 1973 | 972 | 2 | 18 | 9 | 9 |
| 1974 | 960 | 2 | 14 | 9 | 5 |
| 1975 | 952 | 4 | 12 | 10 | 2 |
| 1976 | 941 | 0 | 11 | 5 | 6 |
| 1977 | 934 | 1 | 8 | 3 | 5 |
| 1978 | 927 | 3 | 10 | 10 | 0 |
| 1979 | 916 | 0 | 11 | 11 | 0 |
| 1980 | 910 | 2 | 8 | 6 | 2 |

Bron: C.D.V. Jaarverslagen

Over aanvragen tot toelating van woningcorporaties wordt door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening beslist. Alvorens te beslissen wordt advies gevraagd aan de volgende instanties. In de eerste plaats wordt aan het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente waarin het werkgebied van de nieuwe corporatie ligt, advies gevraagd. Voorts wordt raad ingewonnen bij de inspecteur van de volkshuisvesting (HID) in wiens werkgebied de nieuwe toe te laten corporatie ligt. Dit advies wordt aangevuld met dat van de afdeling woningcorporaties van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGV). Tot slot wordt het advies ingewonnen van de adviescommissie voor de toelating van woningcorporaties (ATW). In deze commissie zijn op grond van artikel 2 van het

5. Nota huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 493, nrs. 1-2, blz. 38.

BTIV de nationale belangenorganisaties van de woningcorporaties, te weten de Nationale Woningraad (NWR) en de Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCTIV) vertegenwoordigd. Het Ministerie zorgt voor de ambtelijke ondersteuning van de commissie.⁶

De criteria aan de hand waarvan beslist wordt over de toelating zijn slechts voor een deel geprogrammeerd. Er is dan ook een redelijke beleidsvrijheid voor het bestuursorgaan om over de toelating te beslissen. Nu is om over de beleidsvrijheid van een organisatie een oordeel te kunnen vellen niet alleen de mate van programmering van belang. Luhmann heeft er de aandacht op gevestigd dat ook de wijze van programmeren van belang is.⁷ Hij maakt in dit verband een onderscheid tussen conditionele- en doelprogramma's. Conditionele programma's geven de feiten aan op grond waarvan de beslissingen worden genomen: als X.... dan Y....Doelprogramma's bevatten een na te streven situatie die het handelen rechtvaardigt.

Voor een deel vertoont het toelatingsbeleid de kenmerken van een conditioneel programma. Artikel 59, lid 1 van de Woningwet stelt als conditie dat de toegelaten instelling de rechtsvorm van vereniging dan wel stichting behoort te hebben. Daar tegenover staat dat een deel van de criteria niet of nauwelijks in conditionele termen is geformuleerd. Lid 2 van artikel 59 van de Woningwet bepaalt dat de toelating onder meer kan worden geweigerd, indien dat niet in het belang van de volkshuisvesting is (doelmatigheidscriterium) en dat de toelating van een stichting kan worden geweigerd indien haar taak evengoed door een vereniging kan worden verricht.

Een groot aantal conditionele bepalingen is opgenomen in het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV). Voor een overzicht van deze bepalingen wordt naar dit besluit verwezen.⁸ Tot slot nog een aantal opmerkingen over een van de meest essentiële niet geconditioneerde programelementen. Het betreft de bepaling dat de toelating van een nieuwe corporatie kan worden geweigerd wanneer dat niet in het belang van de volkshuisvesting is.

6. Spelregels voor woningcorporaties; Nationale Woningraad, 1977 blz. 54.
7. N. Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf; Köln, 1966, zoals geciteerd door A.B. Ringeling, Beleidsvrijheid van Ambtenaren, het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1978, blz. 58-59.
8. Spelregels, op. cit., hoofdstuk 3.

Deze bepaling is reeds in 1921 in het Woningbesluit opgenomen en staat op gespannen voet met een van de centrale uitgangspunten van het corporatiesysteem, namelijk dat burgers zich ook op het gebied van de volkshuisvesting op levensbeschouwelijke basis moeten kunnen organiseren. Wanneer een groep burgers zich verenigt op basis van een levensbeschouwelijke overtuiging en een woningcorporatie opricht, is het mogelijk dat de betrokken organisatie niet wordt toegelaten omdat dit in strijd zou zijn met een doelmatige woningvoorziening en bijgevolg niet in het belang van de volkshuisvesting. Dit doelmatigheids criterium is nauwelijks geoperationaliseerd. Er bestaan slechts enkele vuistregels.

In de eerste plaats wordt gekeken naar het werkgebied waarin de nieuwe corporatie haar activiteiten wil ontplooiën. In een gemeente met weinig bouw mogelijkheden zijn de kansen op toelating gering, aangezien een corporatie in een dergelijk gebied te weinig mogelijkheden krijgt de exploitatie van woningen efficiënt ter hand te nemen. Verondersteld wordt dat een corporatie circa 500 woningen moet bezitten om efficiënt te kunnen werken. Onderzoeksgegevens die de juistheid van dit uitgangspunt staven, ontbreken.

In de tweede plaats wordt gekeken of in het werkgebied waarin een nieuwe corporatie werkzaam wil zijn reeds andere corporaties actief zijn en wat de levensbeschouwelijke aard van deze corporaties is. De overlap in een werkgebied mag niet te groot zijn. Is er in een klein werkgebied al een corporatie werkzaam, dan zal niet snel een nieuwe corporatie worden toegelaten, omdat dit niet in het belang van de volkshuisvesting wordt geacht. Deze uitgangspunten kunnen tot merkwaardige situaties leiden. Wanneer bijvoorbeeld in een klein werkgebied een gesloten vereniging werkzaam is, dan is de kans groot dat een nieuwe corporatie met een algemeen en open karakter niet wordt toegelaten. Ook het omgekeerde kan zich voordoen. Daardoor wordt het levensbeschouwelijke criterium feitelijk uitgehold.

In het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) is ook het toezicht op de woningcorporaties geregeld en zijn een deel van de voorschriften over de werkzaamheid van de toegelaten instellingen vastgelegd. De voorschriften in dit besluit zijn afgeleid van artikel 59 van de Woningwet. Een ander deel van de voorschriften is neergelegd in het Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting. Van deze twee besluiten zijn weer een zestal beschikkingen afgeleid. Tzamen vormen deze beschikkingen de zogeheten grondwet voor de woningcorporaties, waarvan in hoofdstuk twee een overzicht is verstrekt.

Deze voorschriften bepalen deels de mogelijkheden om het

gedrag van de corporaties (en de gemeentelijke woningbedrijven) te sturen. Ze bevatten dan ook de meeste controle-variabelen. Bij die controle wordt wel een onderscheid gemaakt tussen 'contextuating' en 'prescriptive' controle.⁹

Bij de eerste vorm van controle wordt een raamwerk geschetst waarbinnen het besturingsobject mag handelen, terwijl bij de prescriptieve controle precies is voorgeschreven hoe het besturingsobject zich dient te gedragen. Beide typen van controle-variabelen bevinden zich op een continuum waarvan zij de uiterste grenzen vormen.

Wat betreft de voorschriften ten aanzien van de toegelaten instellingen heeft een deel meer prescriptief karakter, terwijl een ander deel meer een kader schetst waarbinnen geopeerd dient te worden. Het zou in deze voorstudie te ver voeren om alle voorschriften langs dit continuum af te zetten. Ook worden geen uitspraken gedaan over de juistheid (in bestuurskundige zin) van deze controle-variabelen. Wel dient nog gesteld te worden, dat controle een relatief en geen absoluut begrip is. In elke relatie tussen boven- en ondergeschikten kunnen de laatstgenoemde de eerstgenoemden verslaan door zelf een controle-variabele te scheppen. Via het nieuwe regime op de woningcorporaties is dat ook gebeurd. De woningcorporaties, verenigd in hun nationale koepels, hebben ervoor gezorgd dat de gemeenten niet langer bevoegd zijn bij de uitgifte van woningwetleningen om allerlei prescriptieve voorwaarden uit te vaardigen (zie Beschikking Leningen). Voorts zij nog opgemerkt dat via allerlei bepalingen de Minister verantwoordelijk is voor het functioneren van de toegelaten instellingen. Die politieke aansprakelijkheid lijkt niet te stoelen op een causale verantwoordelijkheid, onder meer doordat de bestuursafstand met de toegelaten instellingen groot is. Er is nog een andere relativering op zijn plaats.

Om het beleid of bestuur van een toegelaten instelling te kunnen controleren zijn niet alleen controle-variabelen nodig die, indien noodzakelijk ingezet kunnen worden, maar is ook kennis vereist over het verloop van het te controleren proces of inzicht in de toestand van het te besturen object. Met andere woorden het besturingsorgaan dient informatie te verzamelen om te kunnen controleren. Dit kan bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een systematische voortgangsrapportage. In de besturing van het corporatiesysteem is daarin voorzien

9. Voor een verhandeling over controlevormen en problemen bij de uitvoering van een beleidsprogramma, verwijs ik naar: A. Faludi, Planning Theory, Urban and Regional Planning Series; Volume 7, Oxford, New York, Toronto, Sidney, Braunschweig, Pergamon Press, 1973, hoofdstuk 15.

onder andere door middel van de beschikking beredeneerd verslag en jaarrekening. Ook de voorschriften over de inrichting van de administratie zijn ten dien aanzien van belang, aangezien zij de vergelijkbaarheid van de toegelaten instellingen bevorderen. Maar dit informatiesysteem heeft vooral betrekking op de bedrijfseconomische data.¹⁰

Informatie over de sociale indicatoren is nauwelijks voorhanden. Zo is bijna geen kennis aanwezig bij het centrale bestuursorgaan over de vraag of de toegelaten instellingen wel woningen verhuren aan huishoudens behorende tot die groepen van de bevolking, die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende woonruimte, zoals artikel 15, lid 1 van het Besluit op de Toegelaten Instelling is voorgeschreven. In dit kader kan bijvoorbeeld gedacht worden aan huishoudens die tot de etnische minderheden behoren.

Echter ook al is informatie voorhanden, dan nog doet zich het probleem voor van de verwerking van die informatie. De ontvangers van de informatie zijn de Colleges van Burgemeester en Wethouders in het werkgebied van de desbetreffende toegelaten instelling en de afdeling woningcorporaties van het Directoraat-Generaal voor de volkshuisvesting van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Deze afdeling heeft (zeker in verhouding tot de centrales) beperkte technische en personele hulpbronnen. De afdeling heeft een personele bezetting van 25 personen die in een tweetal onderafdelingen werkzaam zijn. De eerste onderafdeling houdt zich bezig met het toelatingsbeleid, de andere met de inspectietaak.

Deze onderafdeling is opgesplitst in een binnen- en buitendienst. De binnendienst is vooral belast met de verwerking van de jaarverslagen en levert ook bijdragen ten aanzien van het beleid inzake de onderhouds- en beheernormen (waarover meer in paragraaf 3.3.).

De buitendienst houdt zich bezig met de inspectie van de corporaties die daartoe eens in de vier jaren worden bezocht tenzij bijzondere problemen nopen om eerder een bezoek te brengen. Van elk bezoek wordt een inspectierapport gemaakt. Voorts wordt via andere kanalen (waaronder massamedia) informatie ontvangen over het functioneren van de toegelaten instellingen. Wanneer daar aanleiding toe bestaat, kan actie ondernomen worden. Daarnaast komt er ook nog informatie binnen via de bestaande geïnstitutionaliseerde contacten met de vertegenwoordigers van allerlei belangengroepen.

10. Spelregels voor woningcorporaties, op. cit., hoofdstuk 9.

Echter naast dit informatieprobleem doet zich nog een invloedsprobleem voor. Wanneer bijvoorbeeld informatie voorhanden is dat een corporatie niet het gewenste beleid voert, dan moet het centrale besturingsorgaan in staat zijn invloedsbronnen aan te wenden, teneinde wel het gewenste beleid tot stand te brengen. In beginsel zijn er een drietal hoofdstrategieën waaruit het centrale besturingsorgaan kan kiezen om gewenste situaties te bereiken. Elk van die strategieën kent weer varianten die nu verder buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

De eerste strategie is die van het overtuigen. Het centrale besturingsorgaan probeert met behulp van argumenten duidelijk te maken dat het besturingsobject er beter aan doet de koers van het centrale besturingsorgaan te volgen. Ten aanzien van de toegelaten instellingen wordt door de afdeling woningcorporaties deze strategie gebruikt. Het overtuigen laat men dan soms zelfs over aan andere organisaties, te weten de centrales van toegelaten instellingen. Het centrale besturingsorgaan heeft deze strategie mede gebruikt bij het beleid inzake de jongerenhuisvesting door in een groot aantal gemeenten stuurgroepen in het leven te laten roepen en door consultants te benoemen. De tweede strategie is die van het onderhandelen. Om een dergelijke strategie te kunnen kiezen, dient de centrale besturings-eenheid wel over onderhandelingswaar te kunnen beschikken.

Zowel negatieve als positieve sancties lenen zich daartoe. Een mogelijkheid om een negatieve sanctie tot te passen is het dreigen met het geven van een ministeriële aanwijzing over het te voeren beleid en beheer.

Een derde strategie is die van de dwang. Wanneer een toegelaten instelling 'ongehoorzaam' blijft, kan hij gedwongen worden om de koers van het centrale besturingsorgaan te volgen. Deze strategie kan op verschillende wijzen worden ingevuld, variërend van het geven van aanwijzingen tot en met het intrekken van de toelating; echter bij deze laatste handeling is het de vraag of er wel sprake is van effectieve controle. (Voor een juridisch overzicht van de mogelijkheden, zie artikel 34 t/m 36 van het BTIV.) Tot nu toe is door de minister van deze juridische mogelijkheden eenmaal gebruik gemaakt.¹¹

Bij het tenuitvoerbrenge van deze strategieën doet zich 'een probleem' voor dat de invloedsobjecten zelf ook invloedsbronnen kunnen aanwenden. Ze zijn niet passief. Ze kunnen bijvoorbeeld hun centrale inschakelen of andere partijen inscha-

11. J. van Dieten, Volksbelang afwijking van het geijkte patroon; in: Volkshuisvesting, no. 2, 1980, blz. 44-51 en J. van Dieten, Afwijking leidt tot aanwijzing; in: Volkshuisvesting, no. 12, 1981, blz. 393-396.

kelen, bijvoorbeeld bewoners mobiliseren. Bovendien is hen in het Besluit op de Toegelaten Instellingen nog juridische bescherming geboden, doordat de Minister verplicht is alvorens een aanwijzing te geven of een toelating in te trekken, onder andere de Adviescommissie Toelating Woningcorporaties te horen. Zoals reeds eerder gesteld is, zijn in deze commissie beide centrales van woningcorporaties vertegenwoordigd.

Samenvattend kan worden vastgesteld, dat het toelatingsbeleid voor het centrale bestuursorgaan een belangrijke mogelijkheid is om het gedrag van de toegelaten instellingen te kunnen beheersen. Toegelaten kunnen worden verenigingen en stichtingen die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam willen zijn. Coöperatieve vereniging en naamloze vennootschappen kunnen niet worden toegelaten. Voorts kunnen worden toegelaten verenigingen die mede in het belang van de volkshuisvesting bezig willen zijn.

De laatste decennia is het aantal toegelaten instellingen gestaag afgenomen. Beëindigingen en fusies liggen aan dat proces mede ten grondslag. Het aantal aanvragen om toelating is zeer beperkt. Bij de beoordeling van een verzoek om toelating wordt achtereenvolgens het advies ingewonnen van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente waarin het potentiële werkgebied van de toe te laten instelling ligt, van de HID en van de Adviescommissie Toelating Woningcorporaties.

Tot nu toe zijn geen medeinstellingen toegelaten en zijn ook geen gedragsregels voor dit instituut ontwikkeld. Bij de beslissing over de toelating heeft het bestuursorgaan een redelijke mate van beleidsvrijheid, aangezien slechts een deel der voorwaarden is geconditioneerd. Voorts lijkt het beginsel dat de burgers zich ook op het gebied van de volkshuisvesting op basis van een levensbeschouwing kunnen organiseren, te zijn uitgehold doordat in het toelatingsbeleid ook een doelmatigheids criterium wordt gehanteerd.

Hierdoor ontstaan merkwaardige situaties, waardoor bijvoorbeeld instellingen met een bepaalde levensbeschouwelijke signatuur om doelmatigheidsredenen een monopoliepositie in een bepaald werkgebied innemen.

Wat betreft de controle op de toegelaten instellingen kan gesteld worden, dat die zich voornamelijk beperkt tot de financieel-economische bedrijfsvoering. Daarover komt ook de meeste informatie beschikbaar. Over het sociale beleid van de corporaties is veel minder informatie beschikbaar. Het centrale bestuursorgaan heeft een drietal strategieën waarmee het beleid van de lokale eenheden beïnvloed kan worden. Tot nu toe is de

mogelijkheid om dwang uit te oefenen eenmaal benut en is vooral gebruik gemaakt van overtuigings- en onderhandelingsstrategieën.

3.3. De financiering en exploitatie van corporatiewoningen

Inleidende opmerkingen

Een van de faciliteiten waar de woningcorporatie gebruik van kan maken nadat zij is toegelaten, is financiële steun. Volgens artikel 60, lid 3 van de Woningwet wordt de steun op één of meer van de volgende wijzen verleend:

- a. het verstrekken van leningen;
- b. het garanderen van rente en aflossing;
- c. het verstrekken van bijdragen ineens;
- d. het verstrekken van jaarlijkse bijdragen.

De financiële steun kan alleen verworven worden indien de gemeenteraad daartoe een besluit neemt. De financiële steun die de toegelaten instellingen van de rijksoverheid ontvangen, wordt via de gemeente toegekend. De gemeente vervult een schakelfunctie tussen het rijk en de woningcorporatie.¹²

Met name in afdeling 2, paragraaf 1 van het Besluit geldelijke steun volkshuisvesting zijn in de artikelen 16 tot en met 24 de mogelijkheden voor geldelijke steun aan de toegelaten instellingen door tussenkomst van de gemeenten nader uitgewerkt. Voorts zijn nog tal van uitvoeringsbeschikkingen van belang. Het zou te ver voeren om al deze bepalingen hier toe te lichten. Wel is het van belang om in deze paragraaf enige belangrijke inhoudelijke aspecten van het financiële regime aan de orde te stellen. Daarbij komen een drietal aspecten aan de orde. In de eerste plaats wordt de kapitaalvoorziening behandeld en in de tweede plaats de wijze waarop de exploitatiekosten gedekt worden. Tot slot wordt ingegaan op het beleid met betrekking tot de onderhouds- en beheernormen.

De kapitaalvoorziening

De woningbouw legt een relatief groot beslag op de kapitaalmarkt. Bijna alle activiteiten worden met vreemd vermogen ge-

12. J.H.W. Hermsen, "Woningcorporaties gefinancierd en gesubsidiëerd door de overheid"; in: Woningraad, 33e jaargang, nr. 9/10, 1973, blz. 414-426. Deze auteur verschaft een historisch overzicht van de financiële relaties tussen de woningcorporaties en de overheid. Zijns inziens is er met name sprake van een afbouw van de financiële relatie met de gemeente. Hij vraagt zich af of deze lijn niet moet worden doorgetrokken en of de gemeente nog wel een taak heeft op dit gebied, temeer daar de huidige situatie veel zijns inziens onnodige administratieve rompslomp met zich brengt.

financierd, zelffinanciering komt slechts op bescheiden schaal voor. Overigens is dit voor wat betreft de woningcorporaties wel altijd beoogd.¹³ Floor stelt dat er in beginsel twee methoden zijn waarmee kapitaalstromen naar de volkshuisvesting kunnen worden gesluisd.¹⁴ Deze methoden sluiten elkaar niet uit, maar kunnen aanvullend gebruikt worden. In de eerste benadering wordt de positie van de potentiële opdrachtgevers versterkt doordat de overheid zich bijvoorbeeld garant stelt voor rente en aflossing en/of doordat de overheid exploitatiesubsidies verschaft. In deze benadering richt het beleid van de overheid zich op de vraagzijde van de kapitaalmarkt. In de tweede benadering ligt het accent op de aanbodzijde van de kapitaalmarkt. Binnen deze benadering maakt Floor nog weer een onderscheid tussen een tweetal strategieën. In de eerste strategie wordt bevorderd dat een deel van de toevoer naar de kapitaalmarkt van het begin af aan bestemd wordt voor de woningbouw.

Een voorbeeld is het bouwsparen dat met name in West-Duitsland populair is. In Nederland is deze spaarvorm niet populair geworden, mede omdat steeds minder eigen kapitaal nodig was om een woning te kopen, doordat de overheid onder andere de positie van de koper van een eigen woning op de kapitaalmarkt versterkte door het onder bepaalde voorwaarden verschaffen van een garantie op de afbetaling van rente en aflossing.

Een tweede strategie is dat de overheid zelf op de kapitaalmarkt actief is en de verkregen gelden ter beschikking stelt van de woningbouw. Een andere mogelijkheid is om contracten af te sluiten met belangrijke kapitaalverschaffers, zoals ten onzent de institutionele beleggers zijn. Ook is het mogelijk een centraal financieringsfonds in het leven te roepen. Een dergelijke aanpak is door de centrales van woningcorporaties regelmatig bepleit, zij het dat deze instellingen voor een centraal fonds slechts een aanvullende taak voor ogen hebben en het fonds niet de volledige kapitaalvoorziening voor de woningbouw willen laten verzorgen.¹⁵

13. J.H.W. Hermsen, op. cit., blz. 415. Zie ook: C.M. van den Hoff, Privaatrechtelijke rechtspersonen met een publieke taak; Rechtsregels en rechtsvormen die van invloed zijn op het democratisch functioneren van instellingen voor bijzonder onderwijs en woningcorporaties; 's-Gravenhage, 1979, niet gepubliceerd rapport, blz. 166.
14. J.W.G. Floor, Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting; Leiden, H.E. Stenfert Kroese, 1971, blz. 201-203.
15. Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting, NCIV, Nationale Woningraad, NWR, Nota met betrekking tot de financiering van de volkshuisvesting en de plaats daarin van een centraal Financieringsfonds, (CFF), juli 1972. Zie ook: NCIV-Beurskrant; in: Volkshuisvesting Extra, 34ste jaargang 4a/82. De NWR staat momenteel sceptisch tegenover een centraal financieringsfonds en vindt dat de overheid de goedkoopste bankier is. Zie: Nationale Woningraad, Jaarverslag, 1980, blz. 4 en 5.

Overigens zij nog opgemerkt, dat met name in socialistische kring een centraal financieringsfonds dat alle kapitaalstromen naar de woningbouw reguleert, bepleit wordt.¹⁶

Floor betwijfelt of deze monocentristische wijze van besturing wel effectief zal zijn. Het risico is groot dat een dergelijk fonds een rol gaat spelen in het conjunctuurbeleid, zoals ook voor de gemeenten het geval is. Zijn argumentatie is ook in de nota volkshuisvesting door Udink gebruikt om een dergelijk fonds af te wijzen.¹⁷

Het centrale financieringsfonds zoals dat door de centrales van woningcorporaties wordt bepleit, mag niet verward worden met het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, zoals dat door de commissie De Roos bepleit is en dat in artikel 59, lid 5 van de Woningwet is opgenomen.

Dit niet ingestelde fonds heeft als doelstelling het versterken van exploitatiebijdragen. De voeding van het fonds zou door financieel krachtige corporaties ter hand moeten worden genomen. Dit is dus een solidariteitsfonds. Een dergelijk fonds is door de centrales van woningcorporaties afgewezen. Tot nu toe leidt dit fonds alleen een papieren bestaan.

Voor de overheid zelf heeft in de kapitaalbehoefte van de woningcorporaties voorzien. Uit de maandstatistiek financiën blijkt dat op 1 januari 1978 (het meest recente cijfer) de corporaties 30.581 miljard gulden van de overheid en 5.712 miljard gulden van overige geldgevers geleend hadden.¹⁸ De overheid is dus voor de woningcorporaties de belangrijkste kapitaalverschaffer. Deze mogelijkheid is reeds in de Woningwet van 1901 neergelegd. Voor de Tweede Wereldoorlog zijn dan ook al woningen met rijksvoorschotten gefinancierd. Na de Tweede Wereldoorlog is deze praktijk niet steeds voortgezet. Zo vond van 1948 tot 1958 de financiering plaats door de gemeenten die

16. C.M. van den Hoff, "Financiering van de volkshuisvesting"; in: Socialisme en democratie, 1978/12, blz. 588-597.

17. J.W.G. Floor, op. cit., blz. 221-222.

18. Centraal Bureau voor de Statistiek, Financiële gegevens van de particuliere instellingen zonder winstoogmerk, woningbouwverenigingen; in: Maandstatistiek Financiën, augustus 1980.

daarvoor zelf de middelen opnamen op de kapitaalmarkt.¹⁹ Sedert 1958 heeft de rijksoverheid deze taak weer op zich genomen. De gemeente bleef echter wel tussenpersoon en voor een deel risicodragend.

Echter de laatste jaren zijn er beleidsontwikkelingen waardoor de betekenis van de centrale overheid als bankier voor de woningcorporaties afneemt. In toenemende mate hebben de woningcorporaties zelf op de kapitaalmarkt moeten opereren. Dit geldt met name voor de bouw van zogeheten premiecorporatie-A en B-woningen. De premiecorporatie-A-woning is in feite een normale woningwetwoning die zich daar van alleen door de wijze van financieren (geen rijkslening) onderscheidt. De premiecorporatie-B-woningen zijn te vergelijken met premie-huurwoningen, zoals die ook door institutionele beleggers gebouwd worden.

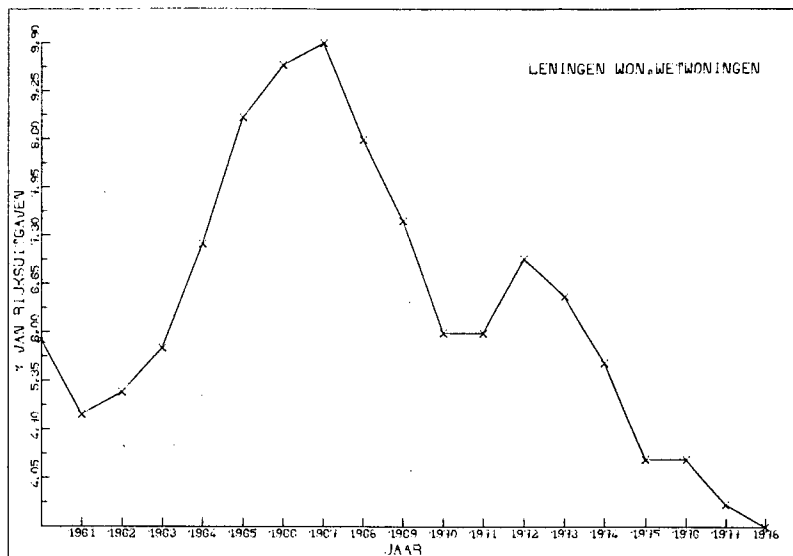
Macro-economisch gezien leidt deze ontwikkeling tot een groter bedrag van de volkshuisvesting op de collectieve middelen, onder andere doordat gemiddeld een iets hoger rentepercentage ($\frac{1}{2}\%$) voor leningen op de vrije kapitaalmarkt moet worden betaald dan voor rijksleningen. Daardoor nemen de objectsubsidies in omvang toe.²⁰

Het zijn vooral begrotingspolitieke factoren die deze beleidsontwikkelingen teweeg brengen. De centrale overheid heeft het afgelopen decennium flink op de begrotingspost woningwetleningen beknipt. Figuur 3.2. geeft het procentuele aandeel van deze post in het tijdvak 1961-1978 in het totaal van de rijksuitgaven weer.

19. "In de jaren 1948 tot en met 1957 hebben de gemeenten en de toegelaten instellingen (= woningcorporaties) dus zelf voor het voor de woningbouw benodigde kapitaal zorggedragen. Veelal waren het ook de gemeenten die de leningen op de kapitaalmarkt aantrokken. De gemeenten hebben in deze periode echter niet op zodanige voorwaarden geleend, dat looptijd, aflossing en rentevoet overeenstemden met de mogelijkheden die de exploitatie van woningwetwoningen biedt voor de kapitaallasten, te weten: 50- respectievelijk 75-jarige looptijd, annuïteitsgewijze aflossing en onopzegbaarheid van de zijde van de geldgever. De looptijd was vaak korter tot veel korter, de aflossing als regel lineair. Ten slotte had de geldgever vaak het recht van vervroegde opzegging. De leningen die de gemeenten ten behoeve van de woningbouwcorporaties opnamen werden aan deze corporaties daarentegen wel op genoemde condities doorgeleend. Gevolg van een en ander is dat de aflossing, die zij ontvingen van de toegelaten instellingen en de woningbedrijven. Hierdoor is bij de gemeenten een financieringstekort ontstaan waarin zij hebben moeten voorzien door het aantrekken van nieuwe leningen. Deze, door de gemeenten meer aan rente te betalen bedragen, worden aangeduid met: renteverliezen van de herfinanciering van de woningwetbouw uit de jaren 1948 t/m 1957." (Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16 072, nr. 2, blz. 5).

20. J.B.M. Krijnen, "Begrotingsbeleid en volkshuisvesting"; in: Economisch Statistische Berichten, 66e jaargang, nr. 3299, 1 april 1981, blz. 318-321.

Figuur 3.2. - Het procentuele aandeel van de post woningwet-
leningen als totaal van de rijksuitgaven



Bron: J.B.S. Conijn, E.I.B., 1980

Aanvankelijk leidde deze trend er ook toe dat het aantal in aanbouw genomen woningwetwoningen sterk daalde, maar door het creëren van een quasi-woningwetsector (de premiecorporatie-A-woningen) is daar verandering ingebracht.²¹

Een eerste factor die verklaart waarom de begrotingspost woningwetleningen als totaal van de rijksuitgaven een dalende lijn vertoont, is volgens Conijn de omstandigheid dat sinds 1966 de woningwetleningen als relevante uitgaven worden beschouwd.²² Daardoor heeft het rijk veelvuldig niet de verleiding kunnen weerstaan om voor zichzelf ruimte te scheppen op de begroting door te veronderstellen dat het verlagen van de post woningwetleningen echte bezuinigingen zijn. Dit is volgens Floor, Stevers en in hun voetspoor Conijn niet het geval. Floor stelt "Indien de financiering van een bepaalde activiteit naar het rijk overgaat zonder dat de omvang van die activiteit verandert, is dit voornamelijk een zuiver financiële aangelegenheid. Het rijk kan zoveel meer lenen op de kapitaalmarkt als daar tevoren van andere zijde voor hetzelfde doel gevraagd werd."²³

21. H. Priemus, Inleiding, probleemstelling; in: "De non-profit huursector nu en in de toekomst; enige beschouwingen"; sectie Volkshuisvesting van het NIROV; 's-Gravenhage, 1981, blz. 3.

22. J.B.S. Conijn, "Budgettaire consequenties van het dynamische huur- en subsidiebeleid voor woningwetwoningen"; in: Economisch Statistische Berichten, 6e jaargang, nr. 3269, 27 augustus 1980, blz. 950-956.

23. J.W.G. Floor, op. cit., blz. 211.

Een tweede factor die van belang is, is de invoering van het stelsel van dynamische kostprijshuren. Een stelsel dat aanvankelijk bij de woningexploitanten liquiditeitstekorten veroorzaakt die door middel van aanvullende leningen gedekt moeten worden. Wanneer de rijksoverheid als bankier optreedt, dan dient zij ook die aanvullende leningen te verstrekken die in sterke mate drukken op hoofdstuk XI van de Rijksbegroting, zijnde het hoofdstuk dat betrekking heeft op het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Doordat ook deze aanvullende leningen als relevante uitgaven worden beschouwd, komen de andere uitgaven op het gebied van de volkshuisvesting onder druk te staan. Daardoor wordt het aantrekkelijk om het in aanbouw te nemen woningwetprogramma te korten op de financiering daarvan via de kapitaalmarkt te laten verlopen, zoals met de premiecorporatie-A-woningen is gebeurd.

Daar komt nog bij dat de besluitvorming over de financiering gefragmenteerd verloopt. Onder het stelsel van de dynamische kostprijshuren komen rente plus aflossingen ten goede aan het Ministerie van Financiën, terwijl de lasten in de vorm van objectsubsidies en aanvullende leningen voor liquiditeitstekorten zichtbaar worden bij het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Voor woningen gebouwd onder het orthodoxe financieringsstelsel geldt dat de annuïteiten bij Financiën binnenkomen en de objectsubsidies op de begroting van VRO prijken. Echter de inkomsten en uitgaven van de Rijksoverheid voor het zorggebied volkshuisvesting worden niet aan elkaar gekoppeld. Door Krijnen is voorgesteld om die koppeling wel te leggen en om de inkomsten die het Rijk via de volkshuisvesting verwerft, ook voor dekking van de uitgaven te bestemmen.²⁴ In zijn voorstel worden de woningwetleningen niet langer als relevante rijksuitgaven aangemerkt, een gedachte die in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Van Agt is overgenomen. Desalniettemin blijft de kapitaalvoorziening van de sociale woningbouw veel problemen oproepen. Problemen die nog versterkt zijn doordat ook de financiering van de premiecorporatie-A-woningen problemen oproept, doordat de kapitaalverschaffers niet langer bereid zijn om de bij de exploitanten optredende liquiditeitstekorten door middel van klimleningen te dekken. Daarom heeft de Minister van VRO een maatregel genomen waardoor in deze sector in 1982 een gemengd financieringsstelsel ontstaat. De stichtingskosten worden gefinancierd via kapitaalmarktleningen met een looptijd van 20 jaar (lineairstelsel). Op-

24. J.B.M. Krijnen, op. cit., blz. 321.

trekende liquiditeitstekorten worden via aanvullende rijksleningen verstrekt.²⁵

Door al deze ontwikkelingen is de financiering van de sociale woningbouw weer een belangrijk strijdpunt geworden in de volkshuisvestingsarena. De centrales van woningcorporaties denken de problemen vooral op te lossen via het niet langer relevant verklaren van woningwetleningen en van de aanvullende leningen die nodig zijn om liquiditeitstekorten te dekken. Voorts leeft in de kring van de centrales de gedachte om een centraal financieringsinstituut in het leven te roepen en om het stelsel van de dynamische kostprijshuren te verlaten.²⁶

Samenvatting: voor de kapitaalvoorziening zijn de woningcorporaties sterk afhankelijk van de rijksoverheid. Doordat de woningwetleningen sinds 1966 als relevante rijksuitgaven worden beschouwd, zijn de woningcorporaties met de bureaupolitieke gevolgen geconfronteerd. Door pseudo-bezuinigingen op de woningwetleningen kon ruimte worden vrij gemaakt voor andere overheidsuitgaven. Aanvankelijk leidde dat tot verminderende investeringen in de woningwetsector, later tot invoering van een quasi-woningwetsector de premiecorporatie-A-woningen, die op de kapitaalmarkt gefinancierd worden.

De centrales van woningcorporaties willen deze ontwikkelingen keren door het wederom niet relevant verklaren van de woningwetleningen en de aanvullende leningen die nodig zijn ter dekking van liquiditeitstekorten. In het regeerakkoord van het kabinet Van Agt II is bepaald dat woningwetleningen geen relevante rijksuitgaven vormen. Desalniettemin blijft de financiering van de sociale woningbouw problematisch, temeer daar zogeheten klimleningen moeilijk te verkrijgen zijn op de kapitaalmarkt.

De exploitatie

In de maandstatistiek financiën²⁷ zijn de meest recente cijfers over de exploitatie van corporatiewoningen uit 1977 te vinden. Tabel 3.2. bevat een overzicht van de gemiddelde baten en kosten voor de jaren 1969, 1975 en 1977. Uit deze staat blijkt dat de huur de belangrijkste inkomstenbron is, maar in de loop der jaren iets aan betekenis verloor. Daar staat tegenover dat de exploitatiebijdragen (objectsubsidies) van de overheid toenamen. Voorts blijkt dat de rente en afschrijving het grootste bestanddeel vormen van de exploitatiekosten en dat er een batig saldo is dat in de tijd ongeveer stabiel blijft.

25. Circulaire van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders over de financiering van premiecorporatie-A-woningen, (MG 82-16) 3 mei 1982.

26. NCIV beurskrant, op. cit., NWR, Jaarverslag 1980, blz. 4 en 5.

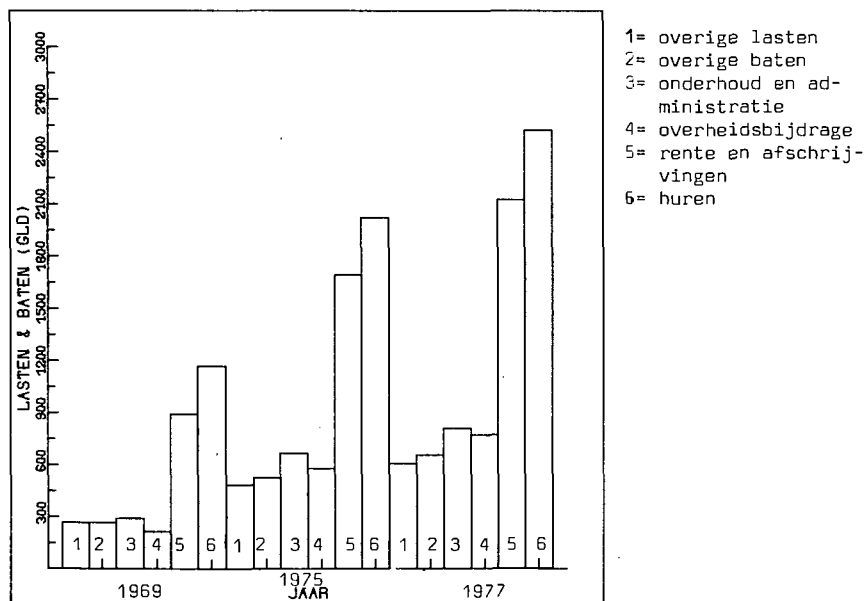
27. Centraal Bureau voor de Statistiek, op. cit.

Tabel 3.2. - Gemiddelde baten en lasten per woning

| | 1969 | | 1975 | | 1977 | |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | f | % | f | % | f | % |
| Lasten: | | | | | | |
| Administratie en onderhoud | 294 | 17,7 | 667 | 21,3 | 812 | 20,6 |
| Rente en afschrijving | 894 | 54,0 | 1.693 | 54,1 | 2.125 | 53,7 |
| Overige lasten | 268 | 16,2 | 486 | 15,6 | 610 | 15,4 |
| Batig saldo | 200 | 12,1 | 282 | 9,0 | 409 | 10,3 |
| Totaal | 1.656 | 100,0 | 3.128 | 100,0 | 3.956 | 100,0 |
| Baten: | | | | | | |
| Ontvangen huren | 1.169 | 70,6 | 2.022 | 64,7 | 2.524 | 63,8 |
| Bijdragen van de overheid | 217 | 13,1 | 580 | 18,5 | 774 | 19,6 |
| Overige baten | 270 | 16,3 | 526 | 16,5 | 658 | 16,6 |
| Totaal | 1.656 | 100,0 | 3.128 | 100,0 | 3.956 | 100,0 |

Bron: CBS, Maandstatistiek Financiënwezen, 1978

Figuur 3.3. - Gemiddelde lasten en baten per woning



Bron: CBS, op. cit.

De woningcorporaties zijn voor wat betreft hun exploitatie-resultaten sterk afhankelijk van het centrale overheidsbeleid. Dit beleid is sterk aan veranderingen onderhevig. Illustratief is in dit verband de invoering van de dynamische kostprijsuren. Een stelsel dat de vorming van batige exploitatiesaldi moeilijk maakt. Daardoor is een van de belangrijkste doelen van de com-

missie De Roos om de woningcorporaties financieel meer zelfstandig te doen zijn, moeilijk realiseerbaar. Overigens was ook het beleid inzake de renteconversie van woningwetleningen zeer nadelig voor het financieel meer zelfstandig worden van de woningcorporaties.²⁸

Vanaf 1975 geldt voor de nieuwbouw het stelsel van de dynamische kostprijshuren. Een stelsel dat voor het eerst in de nota volkshuisvesting is gelanceerd, nadat daarvoor al in de vakliteratuur een discussie over deze materie was gevoerd.²⁹ Ik volsta in deze paragraaf met het noemen van enige belangrijke kenmerken van deze regeling die in de nota huur- en subsidiebeleid 1974 ook, zij het in een gemodificeerde vorm, als beleidsvoornemen werd genoemd. In tegenstelling tot de nota volkshuisvesting werden in deze nota de objectsubsidies gehandhaafd en wordt de trendmatige huurverhoging door de overheid bepaald en niet "door de ontwikkeling van de kosten van nieuwe woningen", zoals door Udink bepleit was.³⁰ Daarbij werd vooral de loonontwikkeling als een belangrijke begrenzendende factor gezien. Het stelsel kreeg met de invoering van de beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975 zijn definitieve beslag.

Uitgangspunt van het stelsel is dat rekening wordt gehouden met toekomstige huurverhogingen en kostenontwikkelingen en dat de exploitatie van een woning gedurende een periode van 50 jaar kostendekkend is. De berekening van de dynamische kostprijsuur geschiedt zodanig dat "de contante waarde van de huur bij een bepaald verondersteld verloop, verminderd met de contante waarde van de exploitatiekosten bij een bepaald verondersteld verloop, gelijk is aan het in de woning geïnvesteerde vermogen gedurende 50 jaar".³¹ Zoals reeds besproken bij het onderdeel kapitaalvoorziening, leidt deze methode van huurprijscalculatie ertoe dat in het begin van de exploitatieperiode liquiditeitsproblemen ontstaan. Voor exploitanten die zelf in hun kapitaalbehoefte voorzien (bijvoorbeeld institutionele beleggers) hoeft dat in beginsel tot weinig problemen te leiden. Andere exploitanten waaronder woningcorporaties dienen aanvullende leningen te verkrijgen.

28. Voor een (partijdige) beschouwing over de effecten van de renteconversie verwijs ik naar: E. van Haersma Buma, "De financiële afhankelijkheid van de korporaties verzekerd"; in: Woningbouwvereniging 1971, nr. 10, blz. 456-459.

29. Zie voor een overzicht van de voor- en nadelen van de dynamische kostenprijsberekening, J.B.S. Conijn, Budgettaire consequenties van het dynamische huur- en subsidiebeleid, op. cit., blz. 951 en 952

30. Nota Huur- en subsidiebeleid 1974, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 13 025 nr. 2, blz. 50.

31. Nationale Woningraad, "Het dynamische kostprijsstelsel in de praktijk"; in: Woningraad Extra 3, blz. 31.

Zoals gesteld wordt de dynamische kostprijsuur op basis van een prognose vastgesteld. Elke tien jaar wordt de berekening herzien en worden, indien nodig, conditionele subsidies toegekend.

"Deze subsidies brengen tot uitdrukking dat, wanneer om welke reden dan ook, de door de overheid algemeen toelaatbaar geachte huurstijging achter blijft bij de stijging die een uitgangspunt heeft gevormd voor de berekening, het tekortkomende door de overheid alsnog als subsidie wordt uitgekeerd. De exploitant loopt alleen ondernemersrisico in de sfeer van de reservering voor onderhoud, leegstand en dergelijke en daarnaast ook voor, met de kwaliteitstoestand van de woning verband houdende, ongunstige afwijkingen ten opzichte van de algemene huurontwikkeling."³²

Een ander belangrijk kenmerk van het dynamische kostprijsregime is, dat de functie van de objectsubsidies verandert. Onder het voorgaande stelsel werden de subsidies geleidelijk aan afgebroken doordat de huuropbrengsten toenamen. Voorts werd de rente na telkens 10 jaar aangepast aan de op dat moment in rekening te brengen rente voor nieuwe woningwoningen. De huurder merkt niets van deze renteconversie, de huur wordt dan niet aangepast, wel de objectsubsidies. In het nieuwe stelsel is de subsidie te beschouwen "als de sluitpost die het verschil tussen de kostprijsuur en de voor huurders toelaatbare vraaghuur overbruggt. Tevens zullen deze subsidies een buffer vormen tussen de bij de calculatie van de kostprijsuur aangenomen kostenontwikkeling en de feitelijke kostenontwikkeling in latere jaren."³³ De subsidie wordt niet afgebroken maar stijgt met hetzelfde percentage als waarmee de huren stijgen, tenzij de huurverhoging hoger is dan aanvankelijk geprognosticeerd werd, dan wordt de subsidie wel afgebroken. Dit is ook het geval indien de kostenontwikkeling lager is dan verondersteld. Een consequentie van het stelsel is ook dat naarmate de toe te stane huurverhogingen meer afwijken van de feitelijke kostenontwikkelingen, de omvang van de subsidies toeneemt. Tenzij men het uitgangspunt loslaat dat het huurprijsniveau van de nieuwbouw niet langer hoeft aan te sluiten bij dat van de woningvoorraad. In de afgelopen jaren zijn de huurstijgingen lager geweest dan aanvankelijk verondersteld werd.

Van de Broek heeft in een recente studie de consequenties van een dergelijk beleid doorgerekend. Zijns inziens groeien de objectsubsidies explosief, tot nu toe is dit feit versluierd doordat deze stijgingen gecompenseerd worden "door de afbraak van de objectsubsidies op de voorraden die volgens het

32. Nota Huur- en subsidiebeleid, op. cit., blz. 50.

33. Nota Huur- en subsidiebeleid, op. cit., blz. 56

oude regime worden geëxploiteerd. Pas wanneer de daling van de subsidiebedragen op deze oude voorraad geringere bedragen gaat betreffen dan de stijging van de subsidiebedragen op de nieuwe voorraad, zal ook in de begroting het explosieve karakter van dit subsidiesysteem zichtbaar moeten worden."³⁴

De lokale woningcorporaties hebben als gevolg van dit stelsel weinig invloed op het huurprijsniveau waartegen nieuwe woondiensten kunnen worden aangeboden. Een van hun mogelijkheden is het zoveel mogelijk minimaliseren van de stichtingskosten van nieuwe woningen.

Ook ten aanzien van dat aspect zijn hun mogelijkheden beperkt, omdat de centrale overheid kwaliteitsvoorschriften stelt waaraan de woningen moeten voldoen en die de stichtingskosten vaak verhogen. Bovendien stellen ook de gemeentebesturen nog weer allerlei kwaliteitseisen, onder andere inzake de stedenbouwkundige vormgeving. Voorts verschaft de centrale overheid negatieve prikkels omdat het bedrag dat in het eerste jaar voor de variabele exploitatiekosten gereserveerd wordt, een percentage van de stichtingskosten is. Een bedrag dat dan gedurende de resterende exploitatieperiode de basis vormt voor de jaarlijkse aanpassingen. De corporatie heeft er dan ook minder belang bij om de stichtingskosten van nieuwe woningen te minimaliseren. De beleidsruimte voor de lokale woningcorporatie is beperkt. Alleen langs indirecte weg onder andere via invloeds pogingen van de centrales van woningcorporaties, kan de toegankelijkheid van de nieuwbouw voor grote groepen van woningzoekenden veilig worden gesteld.

Door de nieuwbouw meer toegankelijk te maken, worden uiteraard ook de afzetrisico's verminderd. De kans dat leegstand optreedt van nieuwe woningwoningen - zoals in het begin van de jaren zeventig het geval was - wordt dan kleiner. Om de nieuwbouw meer toegankelijk te maken is door de centrales enige jaren geleden het beginsel van de zogeheten volkshuisvestingsprijs gelanceerd; deze prijs is in deze visie dan weer een richtsnoer voor de huurharmonisatie van de bestaande voorraad.³⁵ Dit idee is in de nota huur- en subsidiebeleid overgenomen. De volkshuisvestingsprijs houdt in dat een werknemersgezin met twee kinderen en een modaal inkomen in staat is een nieuw gebouwde woningwoning te huren zonder dat een beroep behoeft te worden gedaan op individuele huursubsidie.

34. P.J. van den Broek, Enkele aspecten van het huur- en subsidiebeleid; in: De financiering van de investeringen in bouwwerken; Amsterdam, Economisch Instituut Bouwnijverheid, 1980, blz. 191.

35. B.G.A. Kempen, D. Hamersma, Werkgroep-Hartog bepleit: "Stop met sociale woningbouw"; in: Woningraad, 1973, blz. 105.

Deze doelstelling was verder zo gekwantificeerd dat de huurquote van de modale werknemer 17% mocht zijn, hetgeen bereikbaar was als de vraaghuren voor gewone woningwetwoningen op 5% van de daarvoor aanvaardbaar geachte stichtingskosten worden gesteld. Wanneer de stichtingskosten stijgen en tegelijkertijd de modale inkomensontwikkeling stagneert, is deze doelstelling alleen haalbaar indien het vraaghuurpercentage naar beneden wordt bijgesteld, en de objectsubsidies verhoogd worden. In de afgelopen jaren heeft zich een dergelijke ontwikkeling voorgedaan. Het kabinet Van Agt heeft de vraaghurrtabel aangepast, echter naar de opvatting van onder andere de Nationale Woningraad in onvoldoende mate. Zij stelt: "dat de discussies rond de volkshuisvestingsprijs zo langzamerhand tot een schijnvertoning zijn geworden. De volkshuisvestingsprijs wordt nog wèl als toetssteen voor het beleid beschouwd, terwijl noch het kabinet, noch het parlement bereid is daar de financiële consequenties uit te trekken."³⁶

Uit de voorafgaande beschouwing moge duidelijk zijn geworden dat de toegelaten instellingen sterk afhankelijk zijn van de bereidheid van regering en parlement om de nieuwbouw van woningwetwoningen meer toegankelijk te maken voor modale inkomensstrekkingen.

Het exploitatieresultaat van een woningcorporatie is niet alleen sterk afhankelijk van het rijkssubsidiebeleid, maar ook van het centraal gevoerde huurbeleid. Van nieuw te bouwen woningen waarvoor overheidssteun is toegezegd, wordt de huurprijs volgens het stelsel van de dynamische kostprijshuren vastgelegd. Dit geschiedt door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Gedurende een periode van 5 jaar geldt voor deze woningen een verplichte huurverhoging, de zogeheten trendmatige huurverhoging. Na vijf jaar kan van dit trendmatige percentage door de partijen worden afgeweken. Wanneer de huurprijs niet in een redelijke verhouding staat tot de woonkwaliteit, kan de huurprijs daaraan worden aangepast. Om te kunnen bepalen of dit het geval is, is een woningwaarderingssysteem ontworpen.

De kwaliteit van de woning kan op basis van dit systeem in een aantal punten worden uitgedrukt, waarna in een tabel het huurstijgingspercentage is af te lezen. Een verhoging kan slechts een bepaald maximum niet overstijgen.

Overigens heeft bij gesubsidieerde huurwoningen met name de rijksoverheid het meeste profijt van deze boventrendmatige huurverhogingen, omdat op deze wijze de objectsubsidies op

36. Nationale Woningraad, "Problemen in de volkshuisvesting; Een momentopname"; in: Woningraad Extra 8, juni 1979, blz. 6 en 7.

bovenstaande woningen sneller afgebroken worden. De exploitant - in ons geval de woningcorporaties - 'profiteren' er pas van wanneer er geen subsidies meer op de woningen rusten, een situatie die slechts zelden voorkomt.³⁷ Voorts is voor hen het risico aanwezig dat als gevolg van deze huurverhogingen spanningen met huurders ontstaan. Spanningen die ertoe leiden dat er allerlei huurakties ontstaan die door de huurcommissie en eventueel de kantonrechter worden beslecht.

Inmiddels zijn er beleidsspanningen ontstaan over de toepassing van artikel 17 van de Huurprijzenwet Woonruimte. Dit artikel maakt het mogelijk om de huren van kwalitatief goede vrijkomende woningen met een, gelet op die kwaliteit, te lage huur op te trekken tot een niveau dat wel met die kwaliteit in overeenstemming is. In het regeerakkoord van het tweede kabinet Van Agt is vastgelegd dat de huren van vrijkomende woningen ineens geharmoniseerd zullen worden. Ter uitvoering van die beleidsafpraak is in een brief aan de Tweede Kamer door de toenamlige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voorgesteld om aan toegelaten instellingen een bindende aanwijzing te geven. De meerderheid van de Raad voor de Volkshuisvesting had zich, in een daarover gevraagd advies, tegen deze maatregel gekeerd, omdat verhuurders zelf een beleidsruimte moeten hebben.³⁸ De minister onderschreef deze gedachte maar stelde daar tegenover dat "in de sociale sector exploitatietekorten vroeg of laat - mat name als woningverbetering noodzakelijk wordt - tot extra uitgaven van het rijk leiden. Een beleidskeuze van gemeenten en toegelaten instellingen die de financiële gevolgen voor rekening van het Rijk laten, is geen vrije keuze, doch een al te gemakkelijk excuus om niet aan de harmonisatie-ineens mee te doen."³⁹

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in het derde kabinet Van Agt wilde van deze lijn afstappen, maar een meerderheid in de Tweede Kamer dacht daar anders over.

-
37. D. Hamersma, Onderhoud en Verbetering bij huurwoningen: Een uiteenzetting inzake de financiële en beleidsmatige aspecten van onderhoud en verbetering van huurwoningen; in: Syllabus van de leergang Veranderingen in eigendom en beheer van woningen, Stichting Postdoctoraal onderwijs in het Bouwen, Delft, Technische Hogeschool, 1977, blz. 4-31.
38. Raad voor de Volkshuisvesting, Advies inzake de wijziging van de Huurprijzenwet woonruimte en de verplichte harmonisatie-ineens; Advies nummer 105.
39. Brief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over het Huurbeleid 1982; Tweede Kamer zitting 1981-1982, 17256, nr. 1, blz. 5.

Vernieuwbouw

Bij de zogeheten vernieuwbouw worden exploitatietekorten op verschillende manieren gedekt. Daarbij is het van belang of de woningen voor of na de Tweede Wereldoorlog gebouwd zijn. Voor deze twee categorieën van woningwetwoningen bestaan aparte verbeteringsregelingen. Het belangrijkste verschil is dat bij vooroorlogse woningen het volledige exploitatietekort, dat na doorvoering van een redelijke huurverhoging bestaat, door een rijkssubsidie wordt gedekt. Bij naoorlogse woningen dient een deel van het tekort uit de algemene bedrijfsreserve te worden gedekt. Mocht deze reserve ontoereikend zijn, dan kan het rijk een renteloos voorschot verstrekken. Een ander deel van het tekort wordt door de rijksoverheid via objectsubsidies gedekt.

De achtergrond van deze verschillen is dat voor naoorlogse woningen direkt vanaf de stichting risico reserves zijn gevormd, terwijl dat voor vooroorlogse woningen niet het geval is. De centrale overheid is er bij de opstelling van regelingen vanuit gegaan dat deze reserves onder andere tot dekking van door verbetering ontstane exploitatietekorten kunnen worden aangewend. Doordat inmiddels het nieuwe regime op de woningcorporaties tot stand is gekomen, zijn de risico reserves opgeheven en ondergebracht in de algemene bedrijfsreserve die een ruimere bestemming is toegedacht dan de risico reserve.

Door de centrales van woningcorporaties - met name de NWR - is tegen de verbeteringsregeling voor naoorlogse woningwetwoningen bezwaar aangetekend. Het belangrijkste bezwaar van de centrales is wel dat door deze regeling het risico bestaat dat de gehele bedrijfsreserve voor de naoorlogse woningverbetering wordt benut. Daardoor kan die bedrijfsreserve niet meer benut worden voor andere doelen.⁴⁰ Dit vinden de centrales bezwaarlijk omdat die reserves een functie behoren te vervullen voor het gehele corporatiebeleid. Daarom willen zij de verbeteringsregeling voor naoorlogse woningen herzien in die zin dat niet de hele bedrijfsreserve gebruikt hoeft te worden, maar slechts een deel. De centrale overheid zou dan ook in overleg met de centrales moeten bepalen wat de minimale bedrijfsreserve van een corporatie behoort te zijn. Voorts willen de corporaties het stelsel van renteloze leningen afschaffen en vervangen door rijksbijdragen. Inmiddels zijn in de regeling voor de naoorlogse woningverbetering een aantal van de wensen van de centrales gehonoreerd. De belangrijkste is wel dat in de Algemene Bedrijfsreserve een bodem is aangebracht.

40. Nationale Woningraad, "NWR-discussienota over financiële problemen bij verbetering van naoorlogse woningen"; in: Woningraad Extra, mei 1977.

Samenvatting

Woningcorporaties zijn sterk afhankelijk van het landelijke huur- en subsidiebeleid. Deze instellingen ondergaan dit beleid niet lijdzaam, maar proberen via de centrales invloed uit te oefenen. Huuropbrengsten en exploitatiebijdragen van de centrale overheid zijn de belangrijkste inkomstenbronnen.

Om de nieuwbouw toegankelijk te maken voor grote groepen, is het idee van de volkshuisvestingsprijs gelanceerd. Een idee dat in de werkelijkheid steeds minder vaak gerealiseerd wordt, hetgeen ook weer consequenties heeft voor de huren in de voorraad. Over deze huurharmonisatie zijn beleidsspanningen ontstaan doordat de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een bindende aanwijzing aan onder andere de toegelaten instellingen wil verlenen, teneinde vrijkomende woningen ineens te harmoniseren. Wat betreft de woningverbetering worden exploitatietekorten op een drietal wijzen gedekt. Een deel door huurverhogingen, een deel door objectsubsidies en bij na oorlogse woningwetwoningen eventueel door de corporaties zelf, door te putten uit de Algemene bedrijfsreserve (ABR). De centrales hadden met name tegen de laatstgenoemde dekkingswijze bezwaren, met name omdat op die manier de gehele bedrijfsreserve uitgeput zou kunnen worden. Inmiddels is in de ABR een bodem gelegd, waardoor dit bezwaar niet langer geldt.

De onderhouds- en beheernormen

Voor een aantal werkzaamheden die door corporaties verricht behoren te worden, worden op het centrale niveau jaarlijkse normen vastgesteld. De hoogte van die normen bepaalt in sterke mate of de werkzaamheden ook feitelijk goed kunnen worden uitgevoerd. De normen waar het hier om handelt, betreffen het onderhoud en het beheer. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de onderhoudsnorm en daarna op de beheernorm. Vooraf zij nog het volgende opgemerkt.

Ten eerste zal ik niet alle 'ins en outs' van de betrokken normen behandelen. Zo zal ik voorbijgaan aan het onderscheid dat bestaat tussen de onderhoudsnormen van voor- en na oorlogse woningen en beperk ik me vooral tot de normen die gelden voor woningen die niet onder het regime van de dynamische kostprijsuren zijn gebouwd. Voorts laat ik ook de normen die gelden voor de centrale verwarmingsinstallaties en de liftinstallaties buiten beschouwing.

Ten tweede wordt de onderhoudsnorm administratief als volgt verwerkt. In de administratie wordt per woningcomplex (dit is een administratieve eenheid, waar in een groep veelal gelijksoortige woningen is ondergebracht) de bedragen die volgens de

onderhoudsnorm mogen worden geboekt ten laste gebracht van de exploitatierekening en toegevoegd aan het onderhoudsfonds. Dit fonds heeft het karakter van een egalisatiefonds en dient ter dekking van een deel van de onderhoudsuitgaven van alle woningcomplexen. Het moge duidelijk zijn dat de hoogte van de onderhoudsnorm een essentiële variabele is ter bepaling van de beleidsvrijheid van de woningcorporaties op het gebied van het onderhoudsbeleid. Het is ook voor de centrale overheid een essentiële variabele. De hoogte van de onderhoudsnorm bepaalt mede het tempo waarin verleende objectsubsidies kunnen worden afgebroken. Immers naarmate de onderhoudskosten lager worden, dalen ook de exploitatiekosten van een woningcomplex en zijn de huuropbrengsten eerder toereikend om deze (voor een deel fictieve) kosten te dekken. Wanneer een dergelijk beleid gevoerd wordt, heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening meer beleidsruimte om nieuwe financiële verplichtingen aan te gaan. Hetzelfde effect kan bereikt worden door de huren in de voorraad te laten stijgen. Een beleidslijn die met name in een tijd waarin de inkomens stagneren, al snel op bewonersverzet zal stuiten. Bovendien lekt een deel van de aldus verkregen besparingen op exploitatiesubsidies weer weg doordat de omvang van de individuele huursubsidies toeneemt.

Hoe dit ook zij, bij het vaststellen van de hoogte van de onderhoudsnorm van de naoorlogse woningwetwoningen die gebouwd zijn voor de invoering van de dynamische kostprijshuur, is de kans dat er beleidsconflicten ontstaan tussen de centrales van woningcorporaties en het departement van volkshuisvesting groot. De oorzaak daarvan is dat de partijen de situatie anders beoordelen omdat hun belangen niet parallel lopen.

In de praktijk blijkt dit ook te kloppen. In de jaren zeventig is er dan ook veel strijd geweest over de vraag of de onderhoudsnorm toereikend is om de oorspronkelijke gebruikswaarde van de woning in stand te houden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is door de centrales van woningcorporaties in 1970 voorgesteld om een onderzoek te houden naar de toereikendheid van de onderhoudsnorm. Pas in 1975, ten tijde van het kabinet Den Uyl, is een dergelijk onderzoek door de woningcorporaties in opdracht van de overheid verricht. Een onderzoek dat tot veel interpretatieconflicten aanleiding gaf en in 1977 in een andere opzet werd herhaald.⁴¹

41. R. Stork, W. Sterkenburg, Onderhoudskosten en onderhoudsnorm, onderzoek naar de toereikendheid van de onderhoudsnorm voor naoorlogse woningwetwoningen op basis van gegevens over woningen van woningcorporaties; Amsterdam/De Bilt, N.W.R., N.C.I.V., 1979.

In deze opzet was meer aan de wensen van het ministerie tegemoet gekomen, maar werden de interpretatieconflicten niet uitgebannen. Het zou te ver voeren om al deze interpretatieconflicten hier uitvoerig te behandelen, ik volsta met het aangeven van enige hoofdpunten.

In de eerste plaats is er een conflict tussen de landelijke centrales en het departement over het begrip onderhoudsnorm. Beide actoren kiezen voor een andere operationele definitie. Op dit punt hebben de centrales de strijd verloren, doordat de definitie van het departement gebruikt wordt. De onderhoudsnorm is in deze visie het jaarlijks vast te stellen bedrag dat voldoende dient te zijn voor het dekken van de onderhoudskosten van de gemiddelde woning die deel uitmaakt van het hele landelijke bestand van naoorlogse woningen. De centrales definieerden de onderhoudsnorm als het jaarlijkse bedrag dat nodig is ter dekking van de onderhoudsuitgaven in de eerste 25 jaar van het bestaan van een woning.

Een tweede conflict betrof de vraag welke onderhoudswerkzaamheden betaald behoren te worden uit het onderhoudsfonds. Voor de dekking van de onderhoudskosten staan in beginsel twee wegen open, namelijk uit het onderhoudsfonds of uit de algemene bedrijfsreserve. Wanneer deze fondsen niet toereikend zijn, wordt het onderhoud vaak uitgesteld totdat de woning verbeterd wordt en de kosten anders gedekt worden (huurstijging en subsidies).

De bestaande beleidstheorie is, dat voorzienbare onderhoudsactiviteiten uit het onderhoudsfonds betaald worden en niet voorzienbare uit de bedrijfsreserve. Deze zienswijze wordt door zowel de centrales, alsmede het departement onderschreven; het departement hanteert nog een aanvullend criterium, namelijk wat de aard van de onderhoudsactiviteit is. Het zogeheten buitengewone onderhoud mag niet uit het onderhoudsfonds worden gedekt, maar dient uit de bedrijfsreserve of via de verbeteringsregeling voor naoorlogse woningwetwoningen gedekt te worden (MG 73-24). Duidelijk is dat langs deze verfijningen het departement probeert om de onderhoudsnorm zo laag mogelijk te houden en de centrales een omgekeerde werkwijze volgen. Zo werd in de uitgevoerde onderzoeken ook nagegaan of er sprake is van een onderhoudsachterstand. Indien een dergelijke situatie zich voordeed, werd geredeneerd "dat de administratief geregistreerde uitgaven van werkzaamheden niet steeds voldoende waren om de oorspronkelijke gebruikswaarde van de woning in stand te houden". Bijgevolg zou de onderhoudsnorm dan ook op een hoger niveau vastgesteld moeten worden. Het departement erkende dit criterium echter niet. Beide benaderingen leiden tot andere onderzoeksinterpretaties, zoals blijkt tabel 3.3. waarin de onder-

houdskosten en de geïndexeerde onderhoudsnorm met elkaar geconfronteerd worden.

Tabel 3.3. - Confrontatie onderhoudskosten** en onderhoudsnorm in de jaren 1969-1975 (bedragen geïndexeerd*)

| Jaar | (1) | | (2) | (3) | |
|-----------------------|------------------|--------|----------------------------|----------------------------|----------|
| | Onderhoudskosten | | Onderhoudsnorm geïndexeerd | Overschot/tekort (2) - (1) | |
| | ben. 1 | ben. 2 | | ben. | ben. |
| 1969 | 409,43 | 350,04 | 461,68 | + 52,25 | + 111,64 |
| 1970 | 434,09 | 373,22 | 457,60 | + 23,51 | + 84,38 |
| 1971 | 442,46 | 381,08 | 420,65 | - 21,81 | + 39,57 |
| 1972 | 448,82 | 387,06 | 416,56 | - 32,26 | + 29,50 |
| 1973 | 415,96 | 356,17 | 387,66 | - 28,30 | + 31,49 |
| 1974 | 429,29 | 368,71 | 354,62 | - 74,67 | - 14,09 |
| 1975 | 452,45 | 390,47 | 357,22 | - 95,23 | - 33,25 |
| 1969 t/m 1975 gem. | 433,20 | 372,38 | 408,00 | - 25,20 | + 35,62 |

* indexering per 1-1-1977

** zie overzicht 5.1, kolom 6 en 7

† benadering 1 = centrales, benadering 2 = COV

Bron: NWR, NCIV, 1979

Tot slot nog enige algemene opmerkingen over deze toch wel als technocratisch te karakteriseren besturingswijze. Deze methode belooft woningcorporaties die woningen beheren die in positieve zin afwijken van de gemiddelde woning en straft corporaties die woningen beheren die in negatieve zin van de gemiddelde woning afwijken. Dit klemt temeer daar het gemiddelde woningbezit van individuele corporaties belangrijke verschillen vertoont wat betreft leeftijdsopbouw, woningtype en dergelijke. Verschillen die van belang zijn omdat uit het onderzoek van de centrales blijkt dat de onderhoudsuitgaven per woningtype variëren. Ook blijken kleinere corporaties goedkoper te kunnen werken, ook wanneer met allerlei interverniërende variabelen rekening wordt gehouden.⁴²

Ook voor het beheer van woningen van corporaties (en gemeentelijke woningbedrijven) wordt jaarlijks door de centrale overheid een norm vastgesteld. Deze zogeheten beheernorm dient toereikend te zijn om de noodzakelijke uitgaven voor beheer en administratie te dekken. Ook naar de toereikendheid van deze norm is in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een onderzoek verricht dat door en onder verantwoordelijkheid van de centrales van woningcorporaties is uitgevoerd. De conflicten over deze beheersnorm zijn minder intensief dan over de onderhoudsnorm. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de mindere grote reikwijdte van deze norm. Het

42. R. Stork, W. Sterkenburg, op. cit.

onderzoek laat de volgende resultaten zien. In de eerste plaats variëren de loonkosten van beheersactiviteiten naar de grootte van corporatie. Doordat bij veel kleinere corporaties de bestuurders uitvoerende werkzaamheden verrichten, zijn de loonkosten bij deze categorie veel geringer. Voorts zijn de loonkosten de belangrijkste kostensoort. In de tweede plaats bleek dat de norm niet toereikend was en verhoogd diende te worden, hetgeen inmiddels gebeurd is. Bovendien is in 1980 deze norm voor corporaties die meer dan 4000 woningen beheren structureel verhoogd.⁴³

Samenvatting: voor onderhouds- en beheerwerkzaamheden worden door de centrale overheid in overleg met de centrales van woningcorporaties normen vastgesteld. De hoogte van deze normen bepaalt in sterke mate de beleidsvrijheid van de lokale woningcorporatie, maar is ook voor de centrale overheid van belang. Daardoor ontstaan er tussen het departement en de centrales met name ten aanzien van de onderhoudsnorm, allerlei beleidsconflicten. Die conflicten hebben betrekking op de begripsbepaling (wat is onderhoud?) en welke werkzaamheden uit het onderhoudsfonds gedekt behoren te worden.

Een intermezzo: de corporaties en de gemeenten

De relaties tussen de gemeentebesturen en de woningcorporaties zijn veelzijdig van aard. Tussen beide participanten bestaan wederzijdse afhankelijkheden. Beide actoren beschikken over procesbenodigdheden die èn belangrijk, èn onvervangbaar zijn. In deze paragraaf komen een aantal relaties op een aantal beleidsvelden ter sprake. Alvorens tot behandeling van die beleidsvelden over te gaan, zij vooraf nog het volgende opgemerkt.

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt, dat de relaties van gemeente tot gemeente verschillen. In deze paragraaf worden voornamelijk enkele algemene kenmerken behandeld. Uiteraard zijn er wel groepen van gemeenten te formeren, waarbinnen de relaties met de woningcorporaties ongeveer op dezelfde wijze vorm krijgen. Het probleem is echter dat er tot nu toe te weinig onderzoek is om tot een dergelijke typologie te geraken. Het onderzoek dat voorhanden is, is òf algemeen, òf betreft casestudie die zich moeilijk voor generalisering lenen. Het verdient aanbeveling om dergelijke typologieën te formeren en vervolgens na te gaan of de volkshuisvestingsproblemen door de verschillende typen anders verwerkt worden.

43. Nationale Woningraad, "Problemen in de volkshuisvesting; Een momentopname"; in: Woningraad Extra 8, juni 1979, blz. 30. Daar wordt in waarderende zin gesproken over de structurele verhogingen van de beheernorm.

In de tweede plaats zijn een aantal opmerkingen te maken over de aard van de relaties tussen deze actoren. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de inzichten die de studie van interorganisationale relaties tussen min of meer autonome beleidssystemen heeft opgeleverd. Bish onderscheidt de volgende vier relaties: samenwerking, "Collusion" (geheime verstandhouding), competitie en dwang.⁴⁴

Samenwerking is een begrip dat gebruikt wordt om een gezamenlijke aktie van twee of meer partijen te karakteriseren die erop gericht is om een gezamenlijk voordeel te behalen. De effecten van die samenwerking op derden blijft buiten beschouwing. Tussen de gemeenten en de woningcorporaties wordt op een aantal velden samengewerkt. Te noemen zijn: het gezamenlijk ontwikkelen van woningprojecten, het toewijzen van woonruimte, en dergelijke.

Wanneer de samenwerking ertoe leidt, dat de kosten van de gezamenlijke aktie op derden worden afgewenteld, wordt wel van samenzwering gesproken. De term legt er echter mijns inziens teveel nadruk op dat samenwerkende partijen er bewust na streven om de kosten op derden af te wentelen. Veel van die ongunstige effecten zijn niet beoogd, maar het onbedoelde gevolg van de samenwerking tussen de partijen. Een voorbeeld van collusion in zijn zuivere vorm was (?) onder andere het spreidingsbeleid in Amsterdam. Een beleid dat op geheime afspraken berustte tussen de woningcorporaties en de gemeente en dat als gevolg had dat sommige buurten voor etnische minderheden gesloten werden.⁴⁵

Competitie is rivaliteit tussen twee of meer partijen om de gunsten van een derde partij of voor het verwerven van een object waarover geen enkele partij een eigendomsrecht heeft (een gemeenschappelijke bron). Woningcorporaties concurreren met andere opdrachtgevers om bouwopdrachten bij de gemeenten. Ook concurreren ze met andere beheerders om de gunsten van woningzoekende huishoudens. Voor gemeentebesturen is het belangrijk of er binnen de gemeente slechts een corporatie werkzaam is, of dat er meerdere zijn. In de laatste situatie is het voor een gemeentebestuur gemakkelijker om

44. R. Bish, Intergovernmental Relations in the United States: Some Concepts and Implications from a Public Choice Perspective; in: K. Hanf, F.W. Scharpf (eds.), Interorganizational policymaking, Limits to coordination and central control; London and Beverly Hills, Sage Modern Politics Series Volume 1, blz. 22, 26.

Zie voor een overzicht van de juridische relaties: C.M. van den Hoff, "grondslag relatie gemeente-korporatie bekeken"; in: Volks-huisvesting, nr. 11, 1980, blz. 354-358.

45. R. Spreekmeester, M. Valkonet-Freeman, "Etnische minderheden en de volkshuisvesting"; in: Stedebouw en Volkshuisvesting, 60e jaargang nr. 3, maart 1976, blz. 146.

haar voorwaarden op te leggen, dan in een situatie waarin de woningcorporatie een lokale monopolist is. Met name het feit dat de gemeenten meestal de procesbenodigdheid bouwrijpe grond bezitten, is in dit verband relevant. Uiteraard kunnen de corporaties hun krachten bundelen in een federatie en op die wijze er zorg voor dragen dat de gemeenten hen onderling niet tegen elkaar kan uitspelen.⁴⁶

Bij dwang heeft de gedwongen partij nauwelijks een andere optie dan om de preferenties van de dwingende partij te volgen omdat anders negatieve sancties volgen. Meestal zal de zwakke partij dan ook op eventuele sancties anticiperen en de richtlijnen van de dwingende partij volgen. Relaties die als dwang te typeren zijn, vloeien voort uit het toezicht dat gemeentebesturen op de woningcorporaties dienen te houden. Dit toezicht is van tweërlei aard. In de eerste plaats is er het toezicht dat voortvloeit uit de Woningwet. (Het Gemeentelijke Bouw- en Woningtoezicht.) Op grond van dit toezicht kan onder andere worden overgegaan tot aanschrijvingen, onbewoonbaarverklaringen en dergelijke. Dit toezicht betreft niet alleen woningcorporaties, maar alle huiseigenaren (inclusief het gemeentelijke woningbedrijf).

In de tweede plaats is er het toezicht dat voortvloeit uit de spelregels voor woningcorporaties. Dit toezicht betreft vooral het financiële beleid van de corporaties en de intensiteit van dit toezicht is onder andere afhankelijk van de financiële toestand van de betrokken corporatie. Hoe gezonder die toestand is, des te meer bewegingsvrijheid de corporatie heeft. Voorts dient nog opgemerkt te worden dat tegen beslissingen die uit het gemeentelijke toezicht voortvloeien en waar de woningcorporaties het mee oneens zijn, beroep kan worden ingesteld.

In de derde plaats dient te worden opgemerkt, dat in deze paragraaf de corporaties en de gemeenten als monolistische organisaties worden behandeld. In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven, dat de woningcorporaties meerdere actoren omvatten die elk eigen belangen hebben. Dit gegeven geldt niet alleen voor de woningcorporaties, maar in nog sterkere mate voor de gemeenten, waar in ieder geval tussen het politieke- en ambtelijke stratum onderscheid moet worden gemaakt. In deze paragraaf is dat niet gebeurd, omdat de voorhanden onderzoeksgegevens geen informatie verschaffen over de relatie tussen de verschillende actoren in beide beleidssystemen.

46. Wanneer een gemeente een dergelijke situatie wil benutten, wordt al snel gesteld dat dat misbruik van macht zou zijn. Zie: M.H.L. Westrate, "Misbruik van macht"; in: Volkshuisvesting nr. 6, 1974, blz. 187, 188.

3.4. De woningcorporatie als opdrachtgeefster

Volgens artikel 61, lid 2 van de Woningwet hebben de toegelaten instellingen een voorkeurspositie bij het verlenen van woningbouwopdrachten in de niet-commerciële huursector. Pas als deze instellingen het laten afweten, mogen de gemeentebesturen zelf de opdrachtgevende functie ter hand nemen. Lid 2 is op initiatief van een aantal kamerleden in de Woningwet opgenomen. Hoewel de woningcorporaties reeds van oudsher deze voorkeurspositie bezaten, was er na de Tweede Wereldoorlog een situatie ontstaan waarin de gemeentebesturen zelf allerlei bouwinitiatieven ter hand namen. (Zie voor een cijfermatig overzicht figuur 3.4.) Duidelijk is, dat de gemeenten tot het eind van de jaren zestig vaker als opdrachtgever in de niet-commerciële huursector fungeerden dan de corporaties. Vandaar dat bij de behandeling van de nieuwe Woningwet door een aantal kamerleden het bovengenoemde amendement werd ingediend.⁴⁷ Een wetsregel die de voorkeurspositie van de corporatie wettelijk vastlegt en die mede door een aantal invloedsproingen van de centrales van corporaties in de wet is gekomen.

In dit kader is ook een advies van de RAVO (waarin de centrales een sterke positie innemen) van belang. In dit advies wordt onder andere gesteld dat ondanks de bepaling in artikel 61, lid 2 de praktijk in veel gemeenten nog steeds was, dat de corporaties er niet aan te pas kwamen. Voorts wordt erop gewezen, dat in sommige gemeenten pseudo-instellingen in het leven zijn geroepen. Het betreft corporaties waar de gemeente de dienst uitmaakt. De raad acht dergelijke initiatieven in strijd met de wet. Ook neemt ze stelling tegen situaties waarin de gemeente zelf woningen bouwt om die daarna aan een woningcorporatie in eigendom en of beheer over te dragen. Bepleit wordt om een meer actief overheidsbeleid te voeren.⁴⁸

Een en ander leidt in 1969 tot een circulaire van de toenmalige minister Schut aan de gemeentebesturen. In deze circulaire wordt onder andere gesteld dat, wanneer gemeentebesturen zelf willen bouwen en daartoe om geldelijke steun verzoecken, zij dienen te motiveren waarom de ter plaatse werkzame corporatie(s) niet zijn ingeschakeld. Ook dienen zij met de corporaties overleg te plegen over deze aangelegenheid. Van dat overleg moet verslag worden uitgebracht aan de gemeenteraad. Ook de minister dient over dit overleg geïnformeerd

47. R. Crinice le Roy, Ruimtelijke Ordening Band III: Woningwet (vervolg); Deventer, Kluwer, Supplement 33 (november 1971). blz. 202 t/m 204a geeft een wethistorisch overzicht. Het amendement sloot aan bij door de commissie Van den Bergh gedane voorstellen.

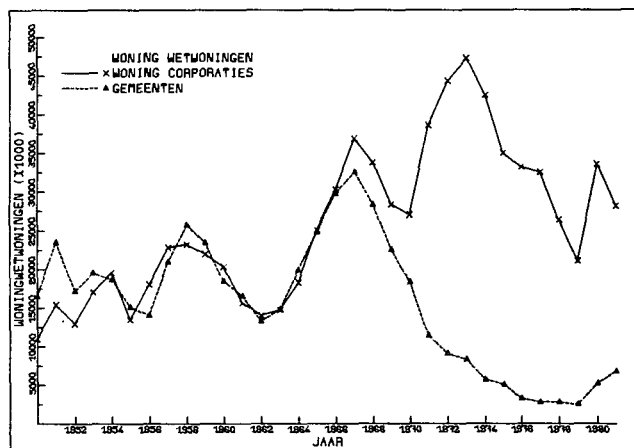
48. Raad voor de Volkshuisvesting, De plaats en taak van de woningcorporaties; Adviesnummer 24, 's-Gravenhage, 12 juni 1968.

te worden. Op grond van onder meer die informatie wordt dan bepaald of de betrokken gemeente de bouw van de woningen zelf ter hand mag nemen.⁴⁹

Sinds deze circulaire is verschenen, lijkt de strijd tussen de gemeente en de woningcorporatie om de opdrachtgevende functie in de niet-commerciële huursector ten voordele van de laatstgenoemde actor te zijn beslecht. Figuur 3.4. verschaft een beeld van de sinds de Tweede Wereldoorlog door beide partijen ontwikkelde initiatieven. Sinds 1969 neemt het aandeel van de gemeenten in de produktie van woningwetwoningen af.

Weeda heeft in een studie over de taak en plaats van de opdrachtgever in het bouwproces onder andere proberen duidelijk te maken dat de gemeentelijke overheid nog grotendeels als opdrachtgever voor de sociale woningbouw functioneert.⁵⁰

Figuur 3.4. - Bouwinitiatieven van woningcorporaties en gemeenten



Bron: Maandstatistiek Bouwnijverheid

Alvorens wat meer op de resultaten van zijn onderzoek in te gaan, dient vooraf nog opgemerkt te worden dat hier om een enquêteonderzoek handelt en dat de conclusies gebaseerd zijn op de percepties van de betrokken actoren. Bovendien zijn er tussen de percepties van de beide actoren verschillen waar te nemen. Een feitelijke analyse van het verstrekken van opdrachten ontbreekt.

Voorts dient bedacht te worden, dat de overheid belangrijke taken in het bouwproces vervult, waaronder het bestemmen

49. Ministeriële rondzendbrief van 10 februari 1969 aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders; in: Staatscourant, 1969, nr. 30.

50. A. Weeda, Taak en plaats van de opdrachtgever in het bouwproces; Amsterdam, Economisch Instituut Bouwnijverheid, 1980.

van grondpercelen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Nu zijn die taken meestal geen volledig exclusieve aangelegenheid van een partij, maar is er bijna altijd sprake van een zekere overlap. Daar komt nog bij, dat taken in het bouwproces vaak volgtijdelijk vervuld worden, waardoor een partij die zijn taak eerst moet verrichten voordat een volgende partij aan slag komt, daardoor soms in staat is te bepalen wat er in latere fasen dient te gebeuren. De gemeente kan bijvoorbeeld in een globaal bestemmingsplan al de woningdifferentiatie vastleggen, waardoor een belangrijk bestanddeel van de opdrachtgevende functie wordt uitgehold. De centrales van woningcorporaties vinden dat de toegelaten instellingen in het bouwproces een belangrijke rol dienen te vervullen. Deze rol dient groter te zijn naarmate het planniveau afneemt. Figuur 3.5. verschaft een overzicht van de volgens de NWR noodzakelijke invloed van corporaties op verschillende planniveau's.⁵¹

Uit de studie van Weeda blijkt, dat de door de centrales gewenste invloed van de corporaties in het bouwproces niet in feitelijke invloed is omgezet.

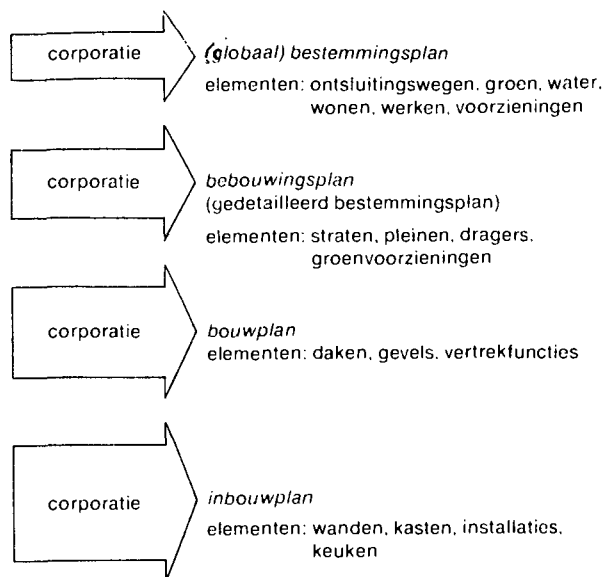
Over de vraag wie de eigenlijke initiatiefnemer tot woningwetbouw is, zijn gemeenten en corporaties het niet eens. Weeda stelt: "Bijna de helft van de gemeenten stelt altijd zelf het initiatief tot woningbouw te nemen en nog eens 15% van de gemeenten zegt dat meestal zelf te doen en 13% dat het ervan afhangt. Slechts 15% van de gemeenten geeft op dat de corporaties altijd het initiatief nemen. Daartegenover staat dan dat van de corporaties 29% beweert altijd uit eigen beweging plannen voor woningwetbouw te hebben aangedragen en nog eens 5% dat dat meestal het geval is."⁵² En verderop stelt hij: "mag men...toch konkluderen dat in de praktijk het zwaartepunt in de uitoefening van deze procesfunctie in het algemeen meer bij de gemeente dan bij de corporatie zal liggen".⁵³ Volgens Weeda wordt die conclusie nog verder ondersteund wanneer de rol van de woningcorporatie bij het totstandbrengen van bestemmingsplannen bezien wordt. Tabel 3.4. verschaft een overzicht van de opvattingen die bij gemeenten en corporaties over de betrokkenheid van laatgenoemden bij de totstandbrenging van bestemmingsplannen leven.

51. Nationale Woningraad, "Bouwen op inspraak"; in: Woningraad Extra 16, hoofdstuk 2.

52. A. Weeda, op. cit., blz. 79.

53. A. Weeda, ibid.

Figuur 3.5. - Wenselijke invloed van corporaties op verschillende planniveaus



(De breedte van de balk geeft de mate van invloed aan).

Bron: Woningraad extra

Tabel 3.4. - De fase waarin corporaties - volgens henzelf¹ en volgens de gemeente - betrokken worden bij bestemmingsplannen van gemeenten in verschillende grootteklassen; in procenten van totaal gemeenten

| fase bestemmingsplan | gemeenten | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|---------------|----------------------------|---------------|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|
| | totaal | | minder dan 10.000 inwoners | | 10.000 - 20.000 inwoners | | 20.000 - 40.000 inwoners | | 40.000 - 80.000 inwoners | | meer dan 80.000 inwoners | |
| | volgens gem. | volgens corp. | volgens gem. | volgens corp. | volgens gem. | volgens corp. | volgens gem. | volgens corp. | volgens gem. | volgens corp. | volgens gem. | volgens corp. |
| opstellen programma van eisen voor bestemmingsplan | 47,2 | 20,5 | 58,1 | 17,8 | 39,2 | 12,6 | 55,3 | 28,6 | 34,6 | 32,4 | 31,6 | 20,3 |
| opstellen ontwerpbestemmingsplan | 18,4 | 8,5 | 9,7 | 9,3 | 29,4 | 7,8 | 10,6 | 14,3 | 34,6 | 5,4 | 15,8 | 2,9 |
| opstellen ontwerpexploitatie-opzet | 1,9 | 3,5 | 0,0 | 3,7 | 5,9 | 4,9 | 1,2 | 1,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,8 |
| sub-totaal: inspraak in voorbereiding | 67,5 | 32,5 | 67,8 | 30,8 | 74,5 | 25,3 | 67,1 | 44,1 | 69,2 | 37,8 | 47,4 | 29,0 |
| eindfase opstellen bestemmingsplan | 7,1 | 26,5 | 6,5 | 17,7 | 5,9 | 27,2 | 7,1 | 25,0 | 7,7 | 29,7 | 10,5 | 39,1 |
| sub-totaal: inspraak in bestemmingsplan | 74,6 | 59,0 | 74,3 | 48,5 | 80,4 | 52,5 | 74,2 | 69,1 | 76,9 | 67,5 | 57,9 | 68,1 |
| opstellen programma van eisen bouwplan | 20,8 | 9,0 | 16,1 | 8,4 | 17,6 | 5,8 | 20,0 | 11,9 | 23,1 | 5,4 | 36,8 | 13,0 |
| opstellen van bouwplan | 4,7 | 32,0 | 9,7 | 43,0 | 2,0 | 41,7 | 5,9 | 19,0 | 0,0 | 27,0 | 5,3 | 18,8 |
| totaal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Bron: EIB-enquête gemeenten 1979 en EIB-enquête corporaties 1979.

¹ Per grootteklasse gemeenten zijn de meningen van corporaties geregistreerd die in die gemeenten actief zijn als opdrachtgever.

De belangrijkste conclusie die Weeda uit de gegevens in de vorenstaande tabel trekt is, "dat in de initiatiefname tot woningwetbouw de gemeenten de belangrijkste rol spelen".⁵⁴

Uit tabel 3.5. blijkt dat de corporaties in hun rol als opdrachtgever zich vooral verantwoordelijk voelen voor de behoeftesignalering, het opstellen van het programma van eisen, het aanbesteden en gunnen en vooral de toewijzing van de woning aan de gebruikers.

Tabel 3.5. - Taken in het bouwproces waarvoor corporaties zich in hun rol van opdrachtgever primair verantwoordelijk voelen, in procenten van totaal corporaties

| Taken in het bouwproces | corporaties | | | | |
|---|-------------|-------------------------|--------------------|----------------------|-------------------------|
| | totaal | minder dan 600 woningen | 500-1.800 woningen | 1.800-4.000 woningen | meer dan 4.000 woningen |
| behoftesignalering | 52,0 | 47,8 | 52,2 | 60,2 | 48,9 |
| behoefte-onderzoek | 29,5 | 29,2 | 26,9 | 34,0 | 31,1 |
| opstellen basisprogramma van eisen | 54,7 | 44,9 | 53,8 | 63,1 | 75,6 |
| keuze van de bouwlokatie | 18,8 | 21,3 | 17,6 | 16,5 | 17,8 |
| detaillering programma van eisen | 39,5 | 28,1 | 37,4 | 49,5 | 68,9 |
| maken van schetsontwerp | 41,0 | 35,4 | 38,5 | 49,5 | 53,3 |
| maken van definitief ontwerp | 42,8 | 37,6 | 42,9 | 47,6 | 51,1 |
| aanbesteding en gunning | 56,3 | 50,6 | 56,6 | 60,2 | 68,9 |
| maken van bestek | 31,1 | 20,2 | 29,1 | 39,8 | 57,8 |
| keuze van bouwmethode | 34,8 | 24,7 | 32,4 | 46,6 | 55,6 |
| keuze van bouwmaterialen | 47,9 | 33,1 | 50,0 | 59,2 | 68,9 |
| prijsbewaking | 58,8 | 42,7 | 59,9 | 72,8 | 84,4 |
| keuze van onderaannemers | 35,9 | 23,6 | 39,0 | 47,6 | 46,7 |
| toewijzing van de woning aan gebruikers | 74,0 | 73,0 | 73,1 | 80,6 | 68,9 |

Bron: Weeda, (EIS)

Opvallend daarbij is dat deze instellingen zich wel verantwoordelijk voelen voor de behoeftesignalering, maar nauwelijks voor het behoefte-onderzoek. Dit lijkt een niet erg consistente houding die er bovendien toe leidt, dat slechts een deel van de behoeften lijkt te worden gesignaleerd.

Zo stellen Burgers en anderen in een studie over knelpunten bij de huisvesting van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens (in de slotparagraaf wordt deze studie meer uitvoerig behandeld), dat "men bij sommige woningcorporaties een ontkenning van de problematiek (van deze huishoudens L.G.) tegen komt".⁵⁵

Voorts stelt Weeda nog vast dat de corporaties in de loop der jaren wel meer mogelijkheden hebben gekregen om zelf architect en aannemer uit te nodigen.

54. A. Weeda, op. cit., blz. 80.

55. J.P.L. Burgers, P.A. Stoppelenburg, T.J. Weggemans, Knelpunten bij de huisvesting van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens, Tilburg, IVA, 1980, blz. 18.

Tot slot nog enkele opmerkingen over een recente beleidsontwikkeling die de verhouding tussen de gemeenten en de woningcorporaties op het gebied van het opdrachtgeverschap kan veranderen. Het betreft de plannen met betrekking tot de decentralisatie van de volkshuisvesting. Zoodsma stelt hierover in het blad van het N.C.I.V. het volgende: "hoewel velen van een decentralisatie van bevoegdheden op het stuk van de volkshuisvesting veel goeds verwachten, voor de zelfstandigheid van de korporaties zou dit wel eens geheel anders kunnen uitpakken".⁵⁶ Een van de voorstellen die in het kader van de decentralisatie van de volkshuisvesting worden gedaan is, dat de gemeentebesturen in plaats van de rijksoverheid bouwplannen gaan beoordelen. Zoodsma vreest dat daardoor "van de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van de korporaties bij nieuwbouwontwikkeling (en waarschijnlijk ook bij verbeteringsprojecten) in veel gemeenten weinig zal overblijven".⁵⁷ Zoodsma pleit dan ook voor een wijziging van artikel 60/61 van de Woningwet in die zin, dat de eigen verantwoordelijkheid van de corporaties met betrekking tot het opdrachtgeverschap gewaarborgd wordt. Een dergelijke regeling dient in ieder geval de inhoud van dit opdrachtgeverschap nader te omschrijven.⁵⁸

In de nota standpuntbepaling over de decentralisatie van de volkshuisvesting wordt een regeling van de inhoud van het opdrachtgeverschap afgewezen. Wel wordt bepleit de woningcorporaties te betrekken bij de voorbereiding van een beleidsvisie en van de programma's. Echter de manier waarop dit gestalte moet krijgen, blijft ter beoordeling aan de gemeente, "maar het Rijk ziet erop toe dat dit ook plaatsvindt".⁵⁹ Voorts stelt de regering de eis dat in jaarprogramma's vermeld wordt wie als opdrachtgever functioneert.

In de voorafgaande beschouwing is de nadruk gelegd op de vraag of de woningcorporatie feitelijk als opdrachtgeefster bij de nieuwbouw van woningen optreedt, of dat de gemeente die taak feitelijk vervult. Mede door de aard van het bouwproces is op die vraag geen eenduidig antwoord te geven. Voorts zij nog eens herhaald dat er ook een grote variatie tussen corporaties bestaat.

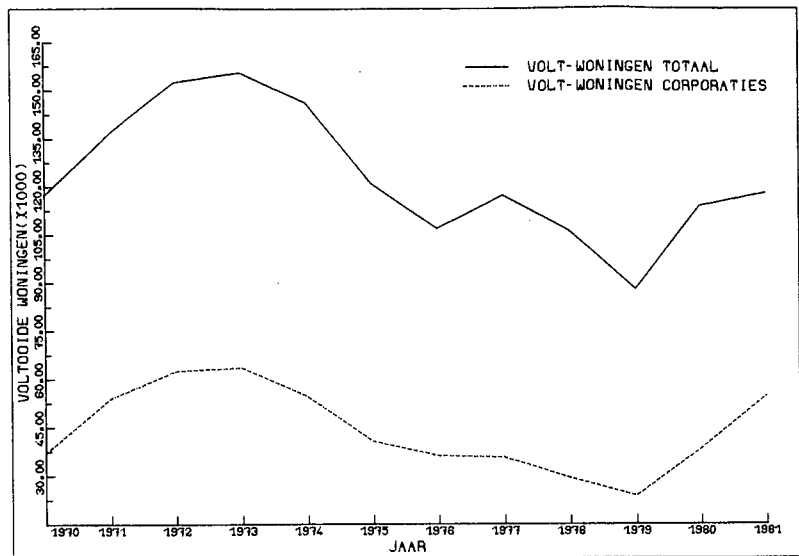
56. J. Zoodsma, "Kan decentraal ook zelfstandig zijn?"; in: Volkshuisvesting, 6'81, blz. 192.

57. J. Zoodsma, op. cit., blz. 195.

58. J. Zoodsma, *ibid.*

59. Decentralisatie van de volkshuisvesting, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 167 36, nr. 1-2, blz. 59.

Figuur 3.6. - Het aandeel in de woningcorporaties in het totaal van de nieuwbouwproductie (zowel huur als koop)

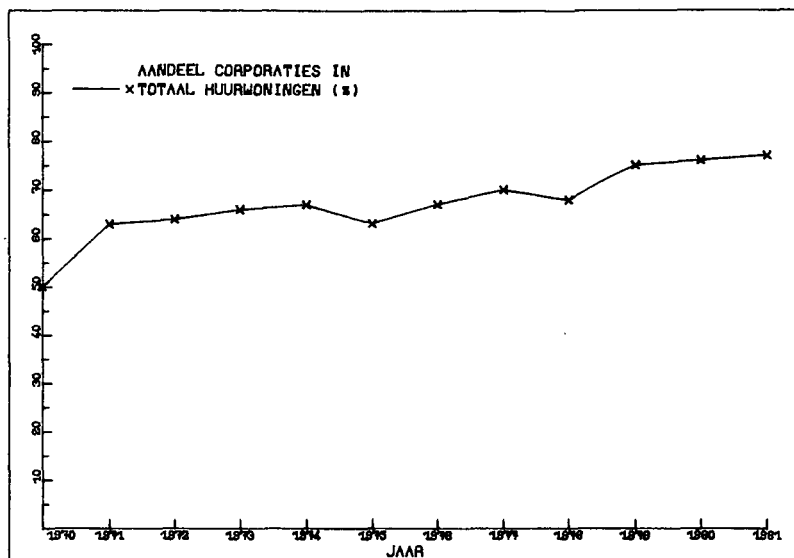


Bron: Maandstatistiek Bouwnijverheid

Alvorens op een ander aspect van de opdrachtgevende rol van de woningcorporaties in te gaan, nog een enkele opmerking over het aandeel van de woningcorporaties in het totaal van de nieuwbouwproductie (zowel huur als koop), alsmede in het totaal van nieuwe huurwoningen. Figuur 3.6. geeft een overzicht van het aandeel van de corporaties in de totale nieuwbouwproductie.

Het aandeel van de woningcorporaties in het totaal van de woningproductie schommelt het afgelopen decennium tussen de 35 à 50% van de totale productie aan nieuwbouwwoningen. Uit deze cijfers wordt duidelijk dat de toegelaten instellingen een belangrijke functie vervullen als opdrachtgevers voor nieuwe woningen. Dit wordt nog duidelijker wanneer alleen naar de productie van nieuwe huurwoningen wordt gekeken. In die sector bekleden de toegelaten instellingen bijna een monopoliepositie, mede doordat de gemeenten slechts bij uitzondering als opdrachtgever mogen functioneren en de institutionele beleggers dit marktsegment in de jaren zeventig verlieten. Figuur 3.7. geeft een overzicht.

Figuur 3.7. - Het aandeel van woningcorporaties in de productie van nieuwe huurwoningen (in procenten)



Bron: Maandstatistiek Bouwnijverheid

Tot slot van deze paragraaf een korte beschouwing over de bijdrage van woningcorporaties aan het stadsvernieuwingsproces. Breuer onderscheidt een viertal taakvelden.⁶⁰ Ten eerste het verbeteren en instandhouden van het eigen bezit. Afhankelijk van de personele capaciteit kan in het algemeen gesteld worden dat de toegelaten instellingen deze taak naar behoren vervullen.⁶¹ Ten tweede het verwerven van bestaande en te verbeteren panden. Volgens Breuer durven veel woningcorporaties de risico's van de aankoop van panden niet aan. Priemus heeft erop gewezen dat de bestaande rijksregeling ook een belangrijke oorzaak is.⁶² Voorts is het ontbreken van specifieke deskundigheid ook een kernprobleem. Ten derde is het ontwikkelen van vervangende nieuwbouwplannen een belangrijke taak. Ook hier zou er sprake zijn van capaciteitsproblemen en zouden de toegelaten instellingen te weinig geprofessionaliseerd zijn om deze taak naar behoren te vervullen.

Tot slot zijn nog een aantal ondersteunende functies van belang die eveneens onvoldoende vervuld worden, doordat de aanwezige deskundigheid daarvoor tekortschiet.⁶³

60. F. Breuer, Stadsvernieuwing als organisatieprobleem; Alphen a/d Rijn, Samsom Uitgeverij, 1981, blz. 58-61.

61. F. Breuer, op. cit.

62. H. Priemus, Stadsvernieuwing; Alphen a/d Rijn, Samsom Uitgeverij, 1978.

63. F. Breuer, op. cit.

Samenvatting: in de strijd om de opdrachtgevende functie lijken de woningcorporaties gewonnen te hebben. Blijkens de statistieken fungeren deze instellingen overeenkomstig artikel 61, lid 2 van de Woningwet steeds meer als opdrachtgever. In werkelijkheid hebben de gemeenten het bouwinstituut nog grotendeels in handen. Oorzaken die dit verklaren zijn de omstandigheden dat de gemeenten de voornaamste producent en leverancier van bouwrijpe gronden zijn en ook het voortouw hebben bij het totstandbrengen van de bestemmingsplannen. De voorstellen inzake de decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid lijken de positie van de gemeente ten opzichte van de woningcorporatie verder te versterken. Wel hebben de toegelaten instellingen een belangrijke functie in de nieuwbouw. Dit is met name het geval voor de bouw van nieuwe huurwoningen. De bijdrage van de woningcorporaties aan het taakveld stadsvernieuwing schiet tekort, mede omdat deze instellingen over te weinig deskundigheid beschikken.

3.5. De woningcorporaties en de woonruimteverdeling

"Woonruimteverdeling is het geheel van processen dat binnen een bepaalde periode en in een bepaald woningmarktgebied leidt tot patronen in de samenhang tussen kenmerken van de woningen en kenmerken van bewoners van die woningen."⁶⁴ De woningcorporaties oefenen via hun handelingen en niet-handelingen invloed uit op die woonruimteverdeling in een bepaald woningmarktgebied. Deze invloed beperkt zich niet uitsluitend tot het woningmarktsegment waar de corporaties primair verantwoordelijk voor zijn. Hun beleid heeft ook consequenties voor de andere sectoren. Van Drooge onderscheidt een drietal processen die in het kader van de woonruimteverdeling van belang zijn.⁶⁵

In de eerste plaats zijn de processen van belang die leiden tot veranderingen in de kenmerken van de woningen. Via de opdrachtgevende taak die de woningcorporaties hebben, zijn er voor deze actoren een groot aantal beïnvloedingsmogelijkheden. Deze mogelijkheden lopen uiteen van maatregelen met betrekking tot onderhoud, renovatie, vervanging, sloop en toevoeging nieuwbouw.

Door veranderingen in de kenmerken van de woningen ontstaan verhuisc bewegingen. Een woningcorporatie kan bijvoorbeeld gericht bouwen voor doorstromers of voor starters.

64. J. van der Schaar, zoals zonder verdere bronvermelding geciteerd door A.H. van Drooge, "Woonruimteverdeling en lokaal volkshuisvestingsbeleid"; in: Stuurgroep gebouwde omgeving, Gebouwde omgeving: gebruik, beheer en inrichting; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 278.

65. A.H. van Drooge, op. cit., blz. 279.

In de tweede plaats zijn de veranderingsprocessen in de kenmerken van huishoudens van betekenis. In dit verband is het van belang of de woningcorporaties een specifiek doelgroepenbeleid behoren te voeren. Met name aan het einde van de jaren zestig heeft deze zaak gespeeld. De toenmalige minister Schut stond een dergelijk beleid voor, waarbij bewoners van woningwetwoningen zich bereid moesten verklaren om te verhuizen als hun inkomen een bepaalde grens overschreed. Ook dienden de corporaties een verslag te maken van hun verhuurbeleid. Dit beleid is in latere jaren bijgesteld en heeft geleid tot opnemng van de artikelen 15 en 16 in het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (zie par. 3.7.)

In de derde plaats zijn de distributieprocessen van belang. Het betreft dan de verdeling van de beschikbare woningen over de woningbehoevenden overeenkomstig bepaalde criteria. In deze paragraaf beschouw ik vooral een aantal aspecten inzake deze woningdistributie. Het handelt hier om een instrumentele benadering.⁶⁶

De beleidsvrijheid van de woningcorporaties om zelf hun woningen te distribueren verschilt van gemeente tot gemeente. Een aantal factoren kunnen dit feit verklaren. De eerste factor is dat in grote delen van ons land de zogeheten Woonruimtetwet 1947 niet meer van kracht is. Een groot deel van de gemeenten is geliberaliseerd. Alleen in het westen van het land is de Woonruimtetwet nog in bijna alle gemeenten van toepassing. De buitenwerkingstelling van de Woonruimtetwet 1947 betekent niet per definitie dat de woningcorporaties alleen bepalen aan wie de beschikbare woonruimte wordt toegewezen. In tal van gemeenten bestaan privaatrechterlijke overeenkomsten waardoor de verantwoordelijkheid feitelijk bij de gemeenten blijft berusten.

Voorts is van belang dat in de gemeenten waar de Woonruimtetwet 1947 nog wel van kracht is, niet alle woningen onder de distributie vallen. In de woonruimtebeschikking (1974) is de voorraad in tweeën verdeeld, een deel waarvoor wel en één deel waarvoor geen woonvergunning vereist is.

In de niet-geliberaliseerde gemeenten is ook de gemeentelijke woonruimteverordening van belang. In deze verordening zijn regels met betrekking tot de inschrijving en toewijzing opgenomen.

Een tweede factor die van invloed is op de beleidsvrijheid van de woningcorporatie is de aard van het gemeentelijke toewijzingsbeleid. Van Drooge onderscheidt een drietal toe-

66. Nationale Woningraad, "Discussienota woonruimteverdeling"; in: Woningraad Extra, 19, februari 1982.

wijzingsystemen, te weten passief, actief en een combinatie van deze twee. Bij passieve toewijzing stelt het gemeentebestuur normen op volgens welke de vrijkomende woonruimte verdeeld moeten worden. De taak van de gemeente beperkt zich tot het controleren of de marktprijzen zich aan de gestelde regels houden en tot het eventueel bijstellen van deze regels. Langs deze weg wordt een deel van het aanbod bestemd voor een bepaald deel van de vragers. In de praktijk geschiedt dit op allerlei manieren.⁶⁷

Bij een actief toewijzingsbeleid is er een instantie die de koppeling tussen vraag en aanbod totstandbrengt. Daartoe wordt dan meestal gebruik gemaakt van een urgentiesysteem. Uitgangspunt is dat de meest urgente woningzoekende het eerst aan bod komt. Uit de studie die het bouwcentrum over de toewijzingsregels uitvoerde blijkt, dat er tussen gemeenten grote verschillen bestaan over de vraag wat onder een urgente woningzoekende moet worden verstaan. In de praktijk blijkt een actief gemeentelijk toewijzingsbeleid uiterst moeilijk uitvoerbaar. Een dergelijk beleid is slechts voor een beperkt deel van de woningvoorraad haalbaar. Meestal beperkt een dergelijk beleid zich tot een deel van de voorraad. Er is dan sprake van een gemengd toewijzingsbeleid.

Momenteel is het beleid ten aanzien van de woonruimteverdeling nogal in beweging, zo is onder andere een Huisvestingswet aangekondigd waarin onder meer die onderwerpen geregeld worden, waarin op dit moment de Woonruimtetwet 1947 voorziet. Inmiddels heeft ook de NWR een discussienota gepubliceerd, waarin de contouren van een lokaal woonruimteverdelingsbeleid worden geschetst, zoals dat binnen het raamwerk van een (toekomstige) Huisvestingswet gestalte zou moeten krijgen. In die wet behoort een onderscheid te worden gemaakt tussen vorm en inhoud van de woonruimteverdeling. Regels over de vorm behoren uniform te zijn, de inhoud dient afhankelijk te zijn van de situatie in een bepaald woningmarktgebied. Voorts wordt gesteld dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de vaststelling van het beleid en voor de controle van het beleid. De uitvoering is meer de verantwoordelijkheid van de woningcorporaties die ook bij de voorbereiding van het beleid een belangrijke rol hebben.⁶⁸ Voorts dient er een orgaan te zijn waarbij woningzoekenden in beroep kunnen gaan en ook klachten kunnen indienen.

Tot slot van deze paragraaf nog wat empirische gegevens die grotendeels ontleend zijn aan het door het bouwcentrum

67. A.H. van Drooge, op. cit., blz. 302-306.

68. Nationale Woningraad, Discussienota, op. cit.

uitgevoerde onderzoek.⁶⁹ Daarbij komen achtereenvolgens de inschrijving, de toewijzing en de inhoud van de gestelde criteria aan de orde. Wat betreft de inschrijving blijken in de geliberaliseerde en niet-geliberaliseerde gemeenten de volgende verschillen te constateren.

- Niet geliberaliseerde gemeenten

In de helft van deze gemeenten kunnen de woningzoekenden zich uitsluitend bij de gemeente voor huurwoningen laten inschrijven. In ongeveer 45% van deze categorie is deze mogelijkheid aanwezig bij zowel de gemeente, als bij woningcorporaties en makelaardijen.

In 5% van de gemeenten waar de Woonruimtetwet 1947 van kracht is, is geen mogelijkheid bij de gemeente om zich te laten inschrijven voor een huurwoning.

- Geliberaliseerde gemeenten

In ruim 32% van deze gemeenten kunnen woningzoekenden zich uitsluitend bij de gemeente laten inschrijven voor huurwoningen. Zich uitsluitend bij een wooncorporatie laten inschrijven kan in ruim 30%. Het kunnen inschrijven bij zowel gemeente, als woningcorporatie komt in 6% van de geliberaliseerde gemeenten voor.

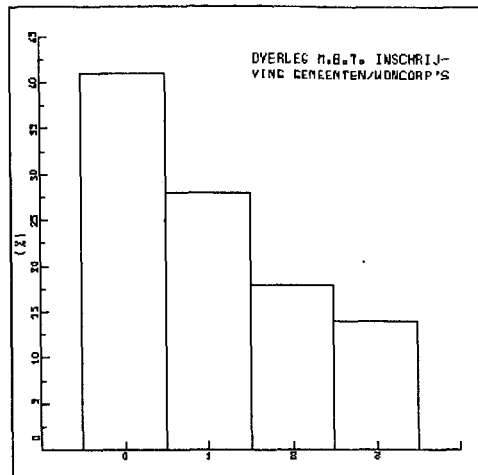
48% van de geliberaliseerde gemeenten kent geen mogelijkheid voor woningzoekenden om zich voor een huurwoning in te laten schrijven bij de gemeente. Inschrijving kan men zich dan zowel bij de woningcorporaties als makelaardijen.⁷⁰

Voorts is van belang dat er tussen de corporaties en de gemeenten vaak overleg plaatsvindt over de inschrijving en de te hanteren criteria. In 14% van de onderzochte gevallen regelt de woningcorporatie deze zaak geheel autonoom. Tabel 3.6. verschaft een overzicht.

69. J.M.Th. Smit-den Adel, Inventarisatie Toewijzingsregels, deel 2, Gemeenten, algemeen; Rotterdam, Bouwcentrum, 1980, blz.

70. J.M.Th. Smit-den Adel, op. cit.

Tabel 3.6. - Overleg met betrekking tot inschrijving
tussen de gemeente/woningcorporaties (in procenten)



0 = ja
1 = neen
2 = neen, geen WOCO aanwezig
3 = neen, WOCO regelt alles

Bron: Bouwcentrum

Wat betreft de inschrijvingscriteria verschaft de bouwcentrumstudie het volgende beeld.

- 85% van de niet-geliberaliseerde gemeenten kent inschrijvingscriteria voor woningwetwoningen. (Aantal genoemde combinaties van criteria bedraagt 39.) De combinatie van criteria die het meest voorkomt, is het ingezet zijn en/of het hebben van een economische binding (20%), gevolgd door de combinatie die deze criteria eveneens kent, doch ook de leeftijd laat meetellen (18%); op de derde plaats komt de combinatie ingezet zijn en/of economische binding en/of sociale binding (14%).

- In 37% van de geliberaliseerde gemeenten inschrijvingscriteria voorkomen. In tegenstelling tot de niet-geliberaliseerde gemeenten komt de combinatie ingezet zijn en/of economische binding hier op de eerste plaats (25%). (Aantal genoemde combinaties van criteria bedraagt 33.)⁷¹

Ten aanzien van de toewijzing van huurwoningen verschaft tabel 3.7. een overzicht. Met name in de geliberaliseerde gemeenten wijzen de corporaties de woningen zelf toe. Voor het overige spreekt de tabel grotendeels voor zichzelf.

De criteria op grond waarvan de toewijzing geschiedt, zijn sterk verschillend, maar ook het aantal en de uitleg van de criteria verschilt van gemeente tot gemeente. Veel voorkomende criteria zijn: leeftijd, economische en sociale

71. J.M.Th. Smit-den Adel, op. cit.

binding, wachttijd, medische indicatie, huisvestingssituatie en dergelijke.

Samenvatting: het woonruimteverdelingsbeleid verschilt per gemeente sterk. Van belang is of in de gemeente de Woonruimtetwet 1947 nog van kracht is. Per gemeente varieert de beleidsvrijheid van woningcorporaties om de woningen zelf toe te wijzen en te bepalen op grond van welke criteria de woningzoekenden zich kunnen inschrijven. In veel gemeenten werken de corporaties samen met het gemeentebestuur bij het toewijzen van woonruimte.

Tabel 3.7. - Toewijzing van huurwoningen

| | Niet-geliberaliseerd | | Geliberaliseerd | |
|---|----------------------|------------|-----------------|------------|
| | abs. | % | abs. | % |
| ja, uitsluitend de gemeente (1) | 120 | 45,6 | 74 | 15,6 |
| ja, doch ook de woningcorporaties (2) | 30 | 11,4 | 26 | 6,1 |
| ja, doch ook andere, zoals makelaardijen, particulieren (3) | 52 | 19,3 | 72 | 15,2 |
| neen, uitsluitend in handen van woningcorporaties (4) | 1 | 0,4 | 122 | 25,7 |
| neen, in handen van makelaardijen, particulieren (5) | -- | -- | 4 | 0,8 |
| toewijzing door huisvestingscie. e.d. (6) | 22 | 8,4 | 41 | 8,6 |
| combinatie 2 + 3 | 24 | 9,1 | 34 | 6,5 |
| combinatie 4 + 5 | 3 | 1,1 | 68 | 14,3 |
| combinatie 4 + 6 | 1 | 0,4 | 1 | 0,2 |
| combinatie 4 + 5 + 6 | 1 | 0,4 | 3 | 0,6 |
| combinatie 5 + 6 | 5 | 1,9 | 19 | 4,0 |
| anders | 4 | 0,4 | 10 | 2,0 |
| geen antwoord | -- | -- | 1 | 0,2 |
| totaal | 263 | 100 | 475 | 100 |

Bron: Bouwcentrum

3.6. De woningcorporatie en het woningbeheer

Woningbeheer wordt gedefinieerd "als het geheel van beslissingen en activiteiten, dat samenhangt met het aanbieden van woondiensten, het verrichten van onderhoud, het investeren in de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving en het al dan niet beëindigen door de verhuurder van de exploitatie van woningen."⁷²

72. J. van der Schaar, "Beheer van woningen, sektor-indeling en sektorvormingsbeleid"; in: Stedebouw en Volkshuisvesting, 58e jaargang, nr. 10, oktober 1977, blz. 478.

Meer concreet gesteld handelt het vooral om de volgende activiteiten:

- a. het aanbieden van woondiensten; inclusief gebruiksregels;
- b. het kopen en verkopen van woningen;
- c. het onderhouden en verbeteren van woningen;
- d. het slopen;
- e. het financieren van koop, onderhoud en verbetering;

De beleidsvrijheid van de woningcorporatie als beheerder is mede afhankelijk van de externe situatie die in een drietal componenten wordt uiteengelegd.⁷³ Deze zijn: overheidsoptreden, marktfactoren en overige beheerders. Wat betreft het overheidsoptreden dient de invloed van de rijksoverheid te worden onderscheiden van de gemeentelijke. De invloed van de rijksoverheid is al aan de orde geweest en kan over het algemeen als groot worden gekarakteriseerd. Echter ook de gemeentelijke invloed is vrij groot, dit laatste vooral in de rol van toezichthouder. Met name aan deze relaties zal in het hiernavolgende de meeste aandacht worden besteed. De twee andere componenten blijven onderbelicht.

Naast de externe situatie is ook de interne situatie van belang. Tot de interne situatie worden gerekend het beheerbezit, de beheervorm (wel of niet een eigen werkapparaat) en het gebruik van de woning. Opgemerkt zij ook nog dat niet elk beheerbedrijf de onderscheiden beheeractiviteiten even intensief ter hand neemt. Prinssen en anderen constateren zelfs dat sommige beheerinstanties zich voornamelijk tot huurinning en onderhoud beperken.⁷⁴ De andere activiteiten worden slechts marginaal ter hand genomen. Na deze meer algemene opmerkingen wil ik nu wat langer stilstaan bij de onderscheiden beheeractiviteiten.

ad. a. - het aanbieden van woondiensten

Een aspect van deze activiteit, het toewijzingsbeleid, is in de vorige paragraaf al behandeld en kan nu achterwege blijven. Een tweede aspect dat van belang is, is de vraag tegen welke prijs de woondiensten worden aangeboden. Het antwoord op die vraag wordt grotendeels bepaald door de externe situatie. De minister van Volkshuisvesting stelt op basis van een tabel de huurprijs van nieuwe woningen vast. De jaarlijkse zogeheten trendmatige huurverhoging wordt ook in Den Haag bepaald en is eveneens een gegeven waarover de

73. J. van der Schaar, Overheidsbeleid en beheer van woningen door particuliere huiseigenaren; Delft, 1976.

74. J.C.C. Prinssen, A.F.A. Korsten en I.P.A. Pouwels, Woningbeheer en huurdersparticipatie, verslag van een verkennend onderzoek naar de relatie tussen verhuurders en hun huurders Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociologie, juni 1980.

beheerder nauwelijks iets te zeggen heeft. Hetzelfde geldt voor de aanpassingen van de huren in de woningvoorraad, hoewel de beheerder hier binnen zekere grenzen wel een bepaalde vrijheid bezit. Ook het vaststellen van de huurprijs van verbeterde woningen is door Haagse regels geconditioneerd. Voor wat betreft het bepalen van de huurprijs van de aan te bieden woondiensten, kan geconcludeerd worden dat de beleidsvrijheid van de woningcorporaties gering is.

Een derde aspect betreft de voorwaarden waaronder de woondiensten worden aangeboden. Deze voorwaarden zijn voornamelijk neergelegd in de huurcontracten. Bij het afsluiten van deze contracten verkeert de potentiële huurder meestal in een zwakke positie, aangezien er meer vraag naar woondiensten is dan aanbod. De huurder heeft het contract maar te accepteren, aangezien de woondiensten anders aan een andere kandidaat zullen worden aangeboden. Deze situatie heeft er in de praktijk toegeleid, dat in de huurovereenkomsten allerlei - voor de huurder onredelijke bedingen worden opgenomen. Onlangs heeft de commissie verhouding huurders-verhuurders van woonruimte onder andere over deze materie uitvoerig gerapporteerd.⁷⁵ Aangezien dit aspect voor onze probleemstelling van minder belang is, wordt volstaan met de conclusie dat de beleidsvrijheid van de beheerder op dit punt vrij groot is en feitelijk alleen ingeperkt worden door de nieuwe huurwetgeving, het verbintenisrecht en in de artikelen 1584-1623 B.W. en zijn ook nog de artikelen 30 en 31 van het Besluit Toegelaten Instellingen van belang.

ad. b. - het kopen en verkopen van woningen

Indien de 'status' van woningen of panden verandert, is er sprake van een sectorvormingsproces, hetgeen betekent dat er veranderingen optreden in de verdeling van woningen over de sectoren. In de volkshuisvestingsliteratuur worden meestal drie sectoren onderscheiden:

- a. de eigen-woningsector;
- b. de particuliere huursector en
- c. de non-profit sector.

Wanneer woningcorporaties woningen kopen en verkopen, kunnen er dergelijke veranderingen optreden.

De verkoop van woningwetwoningen is sinds 1930 mogelijk. Tabel 3.8. verschaft een overzicht van het aantal woningwetwoningen dat aan de zittende huurder is verkocht. Tevens is

75. Commissie verhouding huurder-verhuurders van woonruimte, verslag van werkzaamheden, conclusies en aanbevelingen; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980. Vaak naar haar voorzitter de commissie Glastra van Loon genoemd.

vermeld hoeveel goedkeuringen er zijn verleend om tot verkoop aan de zittende bewoner over te gaan.

De beleidsvrijheid van de woningcorporatie is aan banden gelegd door een aantal regels.

Tabel 3.8. - Verkoop van woningwetwoningen aan de zittende huurder

| Jaar | Goedkeuring verleend tot verkoop aan bewoners | Verkochte woningwetwoningen |
|-----------|---|-----------------------------|
| vóór 1970 | -- | 14.217 |
| 1970 | 1.700 | 1.381 |
| 1971 | 1.965 | 1.216 |
| 1972 | 2.774 | 1.592 |
| 1973 | 3.197 | 2.150 |
| 1974 | 2.470 | 2.341 |
| 1975 | 2.824 | 1.807 |
| 1976 | 2.787 | 2.368 |
| 1977 | 6.262 | 2.841 |
| 1978* | 5.220 | 4.874 |
| 1979 | 2.314 | 3.991* |
| 1980 | 405 | 2.556 |
| 1981 | 332 | 370 |
| 1982 | 66 | 109 |

*Een goedkeuring is 6 mnd. geldig, zodat de verknoprijfers op 1 tijdstip gemeten, hoger kunnen uitvallen.

Bron: CDV

In artikel 10 van het BTIV is bepaald dat voor "verwerven en het bouwen van onroerende goederen zonder geldelijke steun van de overheid" de voorafgaande toestemming van Burgemeester en Wethouders vereist is. Ook voor het verkopen van woningen oefenen Burgemeester en Wethouders preventief toezicht uit. Voorts is in artikel 11 van het BTIV nog bepaald dat de minister van Volkshuisvesting nadere regels kan stellen die de woningcorporaties bij het verkopen van hun woningen aan de zittende bewoners in acht moeten nemen. De meest recente regels zijn neergelegd in een ministeriële circulaire van 1979. In deze circulaire is onder meer bepaald dat de gemeentebesturen een beleidsnota verkoop van woningwetwoningen dienen op te stellen, die getoetst wordt door Gedeputeerde Staten, waarna de nota door de minister wordt goedgekeurd. Vervolgens worden verzoeken tot verkoop van woningwetwoningen door Burgemeester en Wethouders aan deze goedgekeurde beleidsnota getoetst.

Uit tabel 3.8. blijkt, dat het aantal verkochte woningwetwoningen klein is. Verkoop van woningwetwoningen is een mogelijkheid om de stille financiële reserves, waarover de corporaties beschikken, te mobiliseren. De fondsen die dan ontstaan kunnen voor nieuwe of oude te lang niet ter hand genomen taken (bijvoorbeeld stadsvernieuwing) worden aange-

wend. Een dergelijke strategie is in corporatieland nooit fundamenteel ter discussie gesteld, wel zijn in het verleden over deze materie vragen gesteld.⁷⁶ Tot nu toe worden de nadelen van de verkoop van woningwoningen hoger ingeschat dan de voordelen. Echter in de discussies handelt het meestal om theoretische voor- en nadelen, en zijn tot nu toe geen kosten-baten analyses uitgevoerd.

Tot slot dient nog te worden opgemerkt, dat momenteel een aantal experimenten worden uitgevoerd, waarbij woningen in gebonden eigendom aan de bewoners worden overgedragen. Een van de essentiële kenmerken van deze eigendomsvorm is, dat de woningcorporaties functioneren als een woningbank die zorg draagt voor de prijszetting en de plicht heeft om de woningen terug te kopen, wanneer een bewoner verhuist. Met name in Rotterdam worden een aantal experimenten uitgevoerd.

In de nota huisvesting alleenstaanden en tweepersoons-huishoudens, is de mogelijkheid ontwikkeld het aanbod van woonruimte voor deze huishoudens te vergroten door de aankoop van bestaande panden. Voorts is het nog van belang om op te merken, dat woningcorporaties ook bestaande particuliere huurwoningen kunnen aankopen. Tabel 3.9. geeft een overzicht van het aantal aankopen dat door corporaties is verricht.

Tabel 3.9. - Aan- en verkopen vanuit de non-profit huursector

| periode | totaal | | corporaties | | gemeenten | |
|---------|--------|--------|-------------|--------|-----------|--------|
| | I | II | I | II | I | II |
| '47-'56 | + | 4.350 | - | 1.550 | + | 5.900 |
| '56-'67 | + | 8.910 | + | 14.780 | - | 5.870 |
| '67-'71 | - | 8.840 | - | 3.400 | + | 8.070 |
| | | | | | + | 11.600 |
| '71-'75 | + | 28.340 | + | 24.400 | + | 24.400 |
| | | | | | + | 1.510 |
| | | | | | | 90 |
| totaal | + | 8.570 | + | 10.800 | - | 2.230 |

Bron: J. van der Schaar

ad. c. en d. - het onderhouden, verbeteren en slopen van corporatiewoningen

De onderhoudstoestand van de meeste corporatiewoningen is redelijk tot goed te noemen. De laatste jaren is mede door de landelijke onderzoeken over de onderhoudsnorm (zie ook paragraaf 3.2.), een discussie ontstaan over de inhoud van het onderhoudsbegrip. De definitie varieert per participant, hetgeen onder andere voortvloeit uit het gebruiken van andere criteria. Een en ander hangt samen met de omstandigheid

76. A.W. Rook, "Herbezinning op takenpakket nodig!"; in: Woningraad nr. 9, 1975, blz. 257-258.

dat de participanten verantwoordelijk zijn voor een ander aspect van het onderhoud.

Het NCIV en de NWR definiëren het begrip als volgt: "Onder het onderhoud van een woning of groep van woningen wordt verstaan de verzameling van activiteiten die noodzakelijk zijn om de oorspronkelijke gebruikswaarde van die woning of groep van woningen in stand te houden."⁷⁷ Het plegen van onderhoud heeft tot gevolg dat de woning niet vervalt en de bestaansduur verlengd wordt. Daarbij dient dan weer onderscheid gemaakt te worden tussen de technische, economische en sociale bestaansduur van de woningen. De woningcorporaties en de overheid zullen het onderhoud vooral benaderen als een technisch en bedrijfseconomisch probleem. De gebruiker vooral als een sociaal probleem. In het eerste hoofdstuk zijn een aantal kenmerken behandeld van het goed wonen. Een van die kenmerken is dat in een woning een reeks van woondiensten is opgeslagen. De huishoudens die deze woondiensten consumeren, zijn tevens medeproducenten van die woondiensten. De huishoudens leveren dan ook een aanzienlijke bijdrage aan de instandhouding van de gebruikswaarde van de woningen. Voor een deel is de huurder daartoe ook verplicht. Zo bevat het Burgerlijk Wetboek een groot aantal bepalingen van regelend recht. Huurder en verhuurder zijn dus vrij om in onderling overleg en met wederzijds goedvinden, nadere afspraken te maken. Voor de huurders van woningen van toegelaten instellingen is ook een circulaire van de toenmalige minister van Openbare Werken en Wederopbouw van 24 april 1946 van belang, waarin een groot aantal onderhoudsverplichtingen van de huurder worden opgesomd. Deze opsomming zal waarschijnlijk in de meeste van de door woningcorporaties afgesloten contracten terug te vinden zijn. Bovendien wordt bij het vaststellen van de onderhoudsnorm met deze huurdersplichten rekening gehouden. In veel huurcontracten is de vrijheid van de huurder om zelf door bouw- en woontechnische aanpassingen de woning beter aan de eigen woonbehoeften aan te passen, sterk aan banden gelegd. Ook wordt de huurder meestal niet voor dergelijke aanpassingen beloond, maar eerder gestrafd.

Deze situatie klemmt temeer, daar er in het overheidsbeleid vanuit wordt gegaan, dat woningverbetering slechts éénmaal in de vijftientig jaar mag plaatsvinden. Woningaanpassingen vinden daardoor in de woningwetsector niet continu plaats, maar zeer schoksgewijs. Voor veel bewoners

77. R. Stork, W. Sterkenburg, op. cit., blz. 12.

een te lange periode waardoor ze hun woningen toch maar zelf aanpassen, aangezien het voor de woningcorporatie bedrijfseconomisch niet haalbaar is om dit aanpassingsproces meer geleidelijk te doen verlopen. De door het rijk vastgestelde onderhoudsnorm is daartoe te laag. Bovendien is een en ander ook moeilijk via huuraanpassingen te financieren. Sociocratische initiatieven op het gebied van het onderhoudsbeleid zijn voor bewoners en corporaties niet aantrekkelijk.

Het onderhoudsbeleid van de woningcorporaties wordt dan ook onderscheiden van woningverbetering, zijnde het aanbrengen van technische voorzieningen, waardoor het woon-gerief geacht kan worden te zijn gestegen, terwijl via onderhoud beoogd wordt om de oorspronkelijke gebruikswaarde in stand te houden. Onderhoudsactiviteiten zijn op verschillende manieren in te delen. Corporaties gebruiken veelal de volgende indeling:

1. klachtenonderhoud;
2. mutatie-onderhoud;
3. preventief onderhoud;
4. groot onderhoud.

Het klachtenonderhoud betreft het onderhoud dat wordt uitgevoerd na een reparatieverzoek van een bewoner of een derde, bijvoorbeeld de dienst bouw- en woningtoezicht waar een huurder geklaagd heeft. Veelal probeert een woningcorporatie op klachtenonderhoud te anticiperen door het verrichten van woninginspecties om onderhoudsgebreken te signaleren en via preventief onderhoud te verhelpen. Mutatie-onderhoud wordt uitgevoerd wanneer een bewoner verhuist. Tot slot vindt groot onderhoud plaats op basis van ervaringen over de levensduur van bepaalde elementen. Dergelijke onderhoud kan van te voren gepland worden.

Het onderhoud kan op verschillende wijze worden uitgevoerd. Het kan gebeuren via zelfwerkzaamheid van de bewoners, via het uitbesteden aan onderhoudsbedrijven en ook via een eigen onderhoudsdienst. Uit onderzoeken blijkt, dat ongeveer 65% van de corporaties over een eigen technische dienst beschikt; vooral de corporaties die meer dan 1.000 woningen bezitten.

Overigens blijkt er nauwelijks een relatie te bestaan tussen het in eigen beheer uitvoeren van onderhoud en de gemiddelde onderhoudsuitgaven.⁷⁹

79. R. Stork, W. Sterkenburg, op. cit., blz. 60.

Samenvatting: woningbeheer wordt gedefinieerd "als het geheel van beslissingen en activiteiten, dat samenhangt met het aanbieden van woondiensten, het verrichten van onderhoud, het investeren in de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving en het al dan niet beëindigen door de verhuurder van de exploitatie van de woningen". De beleidsvrijheid van een woningcorporatie als beheerder is mede afhankelijk van de externe situatie die in een drietal componenten wordt uiteengelegd. Dit zijn het overheidsoptreden, marktfactoren en overige beheerders.

3.7. De responsiviteit van de woningcorporaties

Rondom het instituut woningcorporatie hebben een aantal beleidsvragen steeds weer de aandacht getrokken. Eén daarvan is de vraag ten opzichte van welke huishoudens de woningcorporaties responsief behoren te zijn. Die vraag is door de verschillende spelers op het volkshuisvestingstoneel verschillend beantwoord. In 1949 werd op een studieconferentie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) unaniem door een 20-tal deskundigen van gemeenten en corporaties gesteld dat de gemeenten een aanvullende taak zouden hebben "waar door de aard van de bewoners de voordelen (van corporaties L.G.) onbereikbaar zijn bij a-sociale gezinnen en vroegere krotbewoners die de verantwoordelijkheid niet kunnen dragen en geen geschikte bestuurders kunnen leveren".⁸⁰

Momenteel is het beleidsantwoord van de rijksoverheid op de vraag ten behoeve van welke doelgroep(en) de woningcorporaties in ieder geval werkzaam dienen te zijn, te vinden in het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV).

In de artikelen 15 en 16 is daartoe bepaald dat de toegelaten instelling haar woningen mede verhuurt aan huishoudens die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende woonruimte en voorts dat de woningen waarvan de huur laag is, verhuurd worden aan huishoudens die gezien hun inkomen, daarvoor het meest in aanmerking komen. In deze artikelen (voor de letterlijke tekst verwijs ik naar bijlage 6), is ook bepaald dat de verantwoordelijke gezagsdrager nadere regelen kan stellen die een toegelaten instelling bij haar beleid in acht moet nemen. Tot nu toe is dat

80. Gemeentelijk woningbeheer tegenover verenigingsbeheer; in: De Nederlandse Gemeente, 3e jaargang, nr. 32, 1949, blz. 391. Het betreft een verslag van een studieconferentie van een twintigtal deelnemers uit kringen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Nationale Woningraad en het K.I.V.

niet gebeurd, mede omdat volgens de bij dit besluit behorende nota van toelichting in de praktijk gebleken is, "dat toegelaten instellingen veelal zeer wel bereid zijn hun woningen in voorkomende gevallen ook te verhuren aan gegadigden, die elders om één of andere redenen moeilijk aan bod kunnen komen".⁸¹ Of dat inderdaad het geval is, wordt door velen betwijfeld.

In het verleden is wel een meer gericht beleid in gang gezet om de woningcorporaties haar woningen vooral aan specifieke doelgroepen te laten verhuren. Voorbeelden zijn het beleidsvoornemen van Bogaers om de financieel meer draagkrachtige huurders van woningwetwoningen een huurbelasting te laten betalen en het beleid van Schut die onder andere in huurcontracten bepalingen wilde laten opnemen die neerkwamen op een verhuisplicht, wanneer het inkomen van het hoofd van een huishouden in verhouding tot de huur te hoog werd. Ook wilde Schut dat de woningcorporaties verhuurverslagen maakten, en op deze wijze verantwoording aflegden over het gevoerde verhuurbeleid. Met name vanuit de centrales van woningcorporaties, is tegen dat beleid geopponeerd met als resultaat (?) dat in het nieuwe regime in de artikelen 15 en 16 van het BTIV een meer vrijblijvende regeling is getroffen.⁸²

Wat daarvan ook zij, de vraag aan welke huishoudens de woningcorporaties tegemoetkomend behoren te zijn, wordt over het algemeen niet verschillend beantwoord. Daar bestaat wel consensus over in die zin dat men het erover eens is, dat deze instellingen de vraag van de 'zwakke gebruiker' behoren te honoreren. De verschillen van inzicht ontstaan over de uitwerkingen.

Zo is het de vraag of de toegelaten instellingen uitsluitend oog dienen te hebben voor de zwakke gebruikers, of dat ze een bredere taakstelling hebben. In de praktijk wordt het laatste antwoord gegeven en houden woningcorporaties zich niet met een segment van de woningvraag bezig.

81. Spelregels voor woningcorporaties, op. cit., blz. 75.

82. Het is een oud beleidsthema. Zie bijvoorbeeld:

- Woningwetwoningen zoveel mogelijk voor gezinnen met arbeidersinkomen; in "Bouw, nr. 23, 9 juni 1962.
 - H.G.C. Cohen Stuart, "Verhuringsbeleid van woningwetwoningen"; in: Volkshuisvesting en Stedebouw; 1961, blz. 5-9.
- Voorts W.F. Schut, Circulaires (MG 69-11 en 71-2) bestemming goedkope woningen voor minder draagkrachtigen. De betrokken circulaire zijn door Van Dam in MG 77-17 ingetrokken. Zie verder: J. van der Schaar, "Sectorvormingsbeleid en beheervormen"; in: Stuurgroep gebouwde omgeving: Gebouwde omgeving; gebruik, beheer en inrichtingen; Eindrapport in het kader van het structuuronderzoek bouwnijverheid, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

Nu zijn er verschillende segmenteringsvariabelen te gebruiken om te bepalen of de toegelaten instellingen zich op een specifiek segment richten. Een zo'n variabele betreft het inkomen. Andere variabelen betreffen bijvoorbeeld de grootte, de leeftijd en de leefstijl van het huishouden. Ter illustratie spits ik het betoog toe op de inkomensvariabele. Voor gegevens over de andere variabelen verwijs ik naar bijlage 3. Tabel 3.10. geeft onder andere aan hoe de huishoudens op basis van hun belastbaar inkomen over de verschillende woning-categorieën verdeeld zijn.

Tabel 3.10. - De bewoonde huurwoningen naar het belastbaar inkomen van huishoudens en alleenstaanden als huurders en de huurverhouding van de huurwoningen

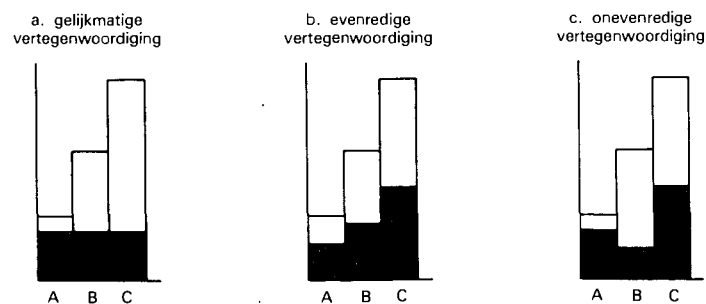
| Huurverhouding van huurwoningen | Belastbaar inkomen huishoudens en alleenstaanden | | | | | | | | | |
|---------------------------------|--|----------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------------------|------------------------|------------------|
| | Totaal 12.000 n=334 | 12.000 - n=321 | 15.000 18.000 n=266 | 18.000 21.000 n=237 | 21.000 - n=228 | 24.000 - n=261 | 30.000 - n=203 | 40.000 en meer n=100 | Onbe- kend n=337 | Totaal n=2287 |
| | % | % | % | % | % | % | % | % | % | % |
| Particulier persoon | 24 | 24 | 20 | 16 | 16 | 21 | 19 | 22 | 23 | 21 |
| Particuliere instelling | 8 | 9 | 8 | 10 | 11 | 15 | 20 | 20 | 10 | 11 |
| Woningcorporatie | 44 | 49 | 51 | 54 | 52 | 49 | 45 | 39 | 46 | 48 |
| Gemeente en dergelijke | 24 | 18 | 22 | 21 | 19 | 15 | 15 | 19 | 20 | 20 |
| Geen antwoord | -- | -- | -- | -- | 1 | -- | 1 | -- | 1 | -- |
| Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Bron: WBO 1975

In beginsel kan een toegelaten instelling een segmenteringsbeleid voeren, waarin beoogd wordt om een van de volgende drie ideaaltypische representativiteitspatronen te bereiken. Figuur 3.7. geeft een overzicht.

Stel dat een woningcorporatie drie doelgroepen A, B en C, onderscheidt die samen haar doelmarkt vormt. De hoogte van elke kolom geeft de omvang van de doelgroep weer. Doelgroep

Figuur 3.8. - Drie ideaaltypische representativiteitspatronen



Bron: Kotler⁸³

83. P. Kotler, Marketing voor non-profit organisaties; Alphen aan den Rijn/Brussel, Samsom, 1980, blz. 144-145.

A heeft dus de kleinste omvang, B neemt de middenpositie in en doelgroep C is het grootste. Deze drie segmenten kunnen nu op drie ideaaltypische wijzen in de voorraad van corporatiewoningen vertegenwoordigd zijn. Het eerste patroon, dat van gelijkmatige vertegenwoordiging wordt in figuur 3.8.a. getoond. In de corporatiewoningen zijn de segmenten A, B en C gelijk vertegenwoordigd. Er wonen bijvoorbeeld evenveel huishoudens met hoge inkomens, middeninkomens en lage inkomens in de woningen van een toegelaten instelling.

Figuur 3.8.b. laat een patroon van evenredige vertegenwoordiging zien. De toegelaten instelling streeft ernaar om de huishoudens in haar woningbestand een afspiegeling te doen zijn van de omvang van een bepaalde categorie huishoudens.

Tenslotte wordt in figuur 3.8.c. een patroon van onevenredige vertegenwoordiging gedemonstreerd. De toegelaten instelling voert bijvoorbeeld een compenserend beleid. Daardoor wonen vooral huishoudens met lage inkomens in de woningen van deze corporatie.

Wanneer de cijfers uit tabel 3.10. anders geordend worden, valt na te gaan welk ideaaltypisch representativiteitspatroon voor het aggregaat van woningcorporaties van toepassing is. Tabel 3.11. geeft een overzicht. De huishoudens zijn onderverdeeld in 8 inkomensklassen en de restcategorie waarin de huishoudens zijn ondergebracht, waarvan het inkomen onbekend is. Voorts is aangegeven hoeveel huishoudens in de totale woningvoorraad tot een bepaalde inkomensklasse horen en hetzelfde wordt getoond voor de huishoudens in corporatiewoningen. In de laatste kolom is de Epsilon berekend. Een leesvoorbeeld. In de totale woningvoorraad heeft 10,36% van de huishoudens een belastbaar inkomen, dat ligt tussen de f 18.000,-- en f 24.000,--. In de voorraad corporatiewoningen is dat percentage 11,66%. De Epsilon is derhalve $10,36-11,6=1.3$. De betrokken inkomenscategorie is evenredig in de corporatiewoningen vertegenwoordigd.

Tabel 3.11. - Representativiteitspatronen corporatiewoningen

| Belastbaar inkomen huishoudens | Huishoudens in totale woning- voorraad (I) | Huishoudens in corporatiewo- ningen (II) | Vershil Epsilon I - II | | |
|-----------------------------------|--|--|------------------------------|--------|---------|
| f 12.000 | 334 | 14,60% | 147 | 13,38% | + 1,22 |
| f12.000-f15.000 | 321 | 14,04% | 157 | 14,30% | 0,26 |
| f15.000-f18.000 | 266 | 11,63% | 135 | 12,30% | - 0,67 |
| f18.000-f21.000 | 237 | 10,36% | 128 | 11,66% | - 1,30 |
| f21.000-f24.000 | 228 | 9,97% | 118 | 10,75% | - 0,78 |
| f24.000-f30.000 | 261 | 11,41% | 128 | 11,66% | - 0,25 |
| f30.000-f40.000 | 203 | 8,88% | 91 | 8,29% | + 0,59 |
| f40.000-en meer | 100 | 4,37% | 39 | 3,55% | + 0,82 |
| Onbekend | 337 | 14,47% | 155 | 14,21% | + 0,63. |
| | 2.287 | 100 | % 1.098 | 100 | % |

Bron: WBO, 1975

Op grond van vorenstaande gegevens blijkt, dat er min of meer sprake is van een evenredige vertegenwoordiging. Geen van de segmenten lijkt in significante mate onder- dan wel oververtegenwoordigd te zijn. De inkomenscategorie van f18.000,-- - f21.000,-- is het meest oververtegenwoordigd, zij het dat dit een marginaal verschil van 1,3% betreft. Het meest ondervertegenwoordigd is de laagste inkomensgroep, maar ook dit cijfer (1,22%) heeft een marginale betekenis.

Wanneer het inkomenscriterium als norm gekozen wordt, voeren de toegelaten instellingen een ongedifferentieerd segmenteringsbeleid, terwijl op grond van de artikelen 15 en 16 van het BTIV verwacht mocht worden, dat door de woningcorporaties een geconcentreerd segmenteringsbeleid gevoerd zou worden. In de praktijk zou een dergelijk beleid tot gevolg hebben dat bepaalde segmenten meer dan evenredig vertegenwoordigd zouden zijn. Dit blijkt niet het geval te zijn. In bijlage 3 zijn voor een aantal andere segmenteringsvariabelen, zoals de leeftijd en de samenstelling van het huishouden, de gegevens opgenomen. Voor wat betreft de leeftijd van het hoofd van het huishouden, is er eveneens sprake van ongeveer een evenredige vertegenwoordiging. Meer persoonshuishoudens zijn echter meer dan evenredig vertegenwoordigd, dit in tegenstelling tot de eenpersoonshuishoudens die ondervertegenwoordigd zijn.

Voorzichtigheid geboden

Nu moeten deze macrogegevens met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Ten eerste zijn er methodologische problemen. Zo is er een hoge non-respons (circa 15%) en voorts is bekend dat inkomensdata vaak onbetrouwbaar zijn. Ten tweede wordt gewerkt met geaggregeerde cijfers en is

niet bekend welke variëteit er tussen de toegelaten instellingen bestaat, en met welke factoren die verscheidenheid samenvalt.

Wel is het aanbod op basis van bepaalde kenmerken verder gedifferentieerd en dan ontstaat het volgende beeld.

"Binnen deze sector (bedoeld wordt de non-profit) bestaat er een duidelijke samenhang tussen bouwperiode en sociaal-economische status. Beroepslozen en arbeiders wonen vooral in de vooroorlogse woningwoningen; arbeiders zijn in de woningen, die tussen 1945 en 1960 gebouwd zijn oververtegenwoordigd; het aandeel employe's is hoog in woningen die nadien gebouwd zijn. Dit alles neemt niet weg dat, ondanks de grote spreiding in bewonerskenmerken, de non-profit huursector toch de belangrijkste sector is voor de lagere inkomens- en beroepsgroepen."⁸⁴ Bedacht dient te worden dat in dit citaat uitspraken gedaan worden voor de non-profitsector, waartoe ook gemeentewoningen behoren. Bekend is dat in die woningen vooral huishoudens met lagere inkomens ondergebracht zijn.⁸⁵

Tenslotte structureert de voorraad in sterke mate de mogelijkheden van een toegelaten instelling om aan de vraag van bepaalde huishoudens tegemoet te komen. Met name van belang is de wijze waarop het aanbod van woondiensten van een woningcorporatie is gedifferentieerd naar grootte, woonvorm, ligging en huurprijsniveau. Beslissingen in het verleden bepalen grotendeels de mogelijkheden om aan de vraag tegemoet te komen. Bovendien is niet alleen die toegelaten instelling causaal verantwoordelijk voor die differentiatie van het aanbod.

Een voorbeeld

Het huurbeleid zoals dat na de Tweede Wereldoorlog gevoerd is, heeft er mede toegeleid, dat er een kloof ontstaat tussen de huurprijzen van nieuw op de markt aangeboden woondiensten en de in het verleden geproduceerde woondiensten. Deze verschillen in prijs hangen niet alleen samen met kwaliteitsverschillen. Een van de gevolgen van die situatie is, dat doorstromingsprocessen stagneren. Huishoudens die een kwalitatief goede, maar ook goedkope woning hebben weten

84. T.K. Hübner, J. van der Schaar, "De functie van de non-profit huursector op de woningmarkt"; in: De non-profit huursector nu en in de toekomst: enige beschouwingen; onder eindredactie van A.Y. Sanson, Sectie Volkshuisvesting van het Nederlandse Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, 's-Gravenhage, 1981, blz. 51.

85. H. Priemus, Volkshuisvesting, begrippen, problemen, beleid; Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1978, blz. 178.

te bemachtigen, blijven zitten. (De woningmarktparadox van Priemus.)

Bovendien kan een huishouden op het moment dat een corporatiewoning betrokken wordt, een laag inkomen genieten en volkomen terecht aanspraak maken op een corporatiewoning. Wanneer dit huishouden na het betrekken van de woning meer inkomen verwerft, staat de corporatie machteloos.

Uiteraard is de differentiatie van de woningvoorraad te veranderen via splitsing, samenvoeging en nieuwbouw van woningen, zij het dat zo'n veranderingsproces geleidelijk verloopt. Met name deze weg dient begaan te worden om het vraagstuk van de nieuwe woningnood op te lossen.

De één- en tweepersoonshuishoudens

Het handelt hier vooral om de woningvraag van één- en tweepersoonshuishoudens. Een groep van vragers waaronder de woningnood nogal hoog is, zoals onder andere uit woningonderzoek is gebleken. Daar komt nog bij dat de omvang van deze groep van vragers in de toekomst alleen nog maar zal stijgen.

Het trendrapport verwacht dat in het jaar 2000 circa 60% van de huishoudens uit 1 of 2 personen zal bestaan.⁸⁶ Wat betreft de hedendaagse woningnood zijn het met name de jongeren (hoofd huishouden 18-24 jaar) en de ouderen (hoofd huishouden 45-64 jaar) "waar de verhouding urgententotaal uitgeoefende vraag het ongunstigst uitvalt (in beide gevallen 35%)". Bij de jongeren handelt het om kwantitatieve woningnood (veel starters). Bij de ouderen om kwalitatieve woningnood (veel doorstromers).⁸⁷

Voorts blijkt dat de nood dan nog weer het meest geconcentreerd is bij die huishoudens die een bruto inkomen genieten van f 15.000,-- - f 19.000,-- per jaar (inkomen 1977). Ook moet volgens dit onderzoek bedacht worden dat een deel van de latente vraag naar kleine woningen manifest wordt, doordat het aanbod van niet-woningen (kamers, etages) kleiner wordt. Volgens ditzelfde onderzoek dient het aantal kleine woningen groter te worden. De schatting is, dat van nieuwbouw 32-37% uit kleine woningen dient te bestaan.

De indruk bestaat dat woningcorporaties tot nu toe te weinig responsief zijn ten opzichte van de 1 en 2 persoons-huishoudens. Tabel 3.12. geeft een overzicht.

86. H.J. Fitié, Trendrapport, enkele lange termijn ontwikkelingen binnen de volkshuisvesting; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, blz. 17.

87. Cebeon, De urgente woningbehoefte van kleine huishoudens; 1980.

Tabel 3.12. - De aard verhuurder bij verschillende categorieën 1 + 2 (in procenten)

| Aard verhuurder | Alleenstaanden | | Samen- wonen- den | Tweepersoons- huishoudens | | Alle 1 + 2 huishoudens |
|----------------------|----------------|--------|-------------------------|------------------------------|--------|---------------------------|
| | 18-29j | 30-64j | | 18-29j | 30-64j | |
| Gemeente | 8 | 14 | 11 | 14 | 18 | 18 |
| Woningbouwvereniging | 19 | 38 | 29 | 45 | 42 | 37 |
| Makelaar | 19 | 21 | 20 | 18 | 18 | 19 |
| Particulier | 42 | 23 | 33 | 20 | 17 | 24 |
| Werkgever | 3 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| Overigen | 8 | 3 | 4 | 2 | 2 | 3 |
| Weet niet | 1 | - | 1 | - | 1 | 1 |
| Bron: BWD | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Van de totale voorraad aan huurwoningen is ongeveer 50% in het bezit van de woningcorporaties. Op grond van dit gegeven concluderen sommigen dat de kleinere huishoudens in corporatiewoningen ondervertegenwoordigd zijn.⁸⁸

Echter bedacht moet worden dat dit verschijnsel niet uitsluitend samenhangt met de toewijzingsregels die woningcorporaties hanteren, maar ook te maken heeft met de aard van de pakketten woondiensten die corporaties aanbieden. En dan blijkt dat zo'n 75% van de corporatiewoningen een 3- of 4 kamerwoning betreft.⁸⁹ Dit zijn woningen die ook geschikt zijn voor wat grotere huishoudens.

Ook met betrekking tot de nieuwbouw van kleine woningen en wooneenheden bestaat de indruk dat woningcorporaties weinig actief zijn. De Nationale Woningraad (NWR) heeft onlangs een enquête ingesteld om te toetsen of deze indruk juist is.⁹⁰ De resultaten zijn niet representatief voor de totale populatie van toegelaten instellingen (alleen bij de NWR aangesloten instellingen zijn ondervraagd: bovendien was er een respons van maar 40%), en moeten derhalve met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. De enquêteresultaten geven aan dat de woningcorporaties meer responsief worden ten opzichte van de kleinere huishoudens. Maar voor hosanna-geroep is nog geen plaats. Uit de gegevens blijkt dat ongeveer 30% van de door de betrokken woningcorporaties in aanbouw te nemen woningen bestaat uit wooneenheden en kleinere woningen. Dit cijfer is nog altijd

88. W. van der Windt, R. Vonk, Onderzoek huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens; Zoetermeer, Centrale Directie van de Volkshuisvesting, Directie Onderzoek, Afdeling Sociaal Economisch Onderzoek, 1981, blz. 28.

89. W. van der Windt, op. cit., blz. 29.

90. Nationale Woningraad, Overzicht van de resultaten van de NWR-enquête: Huisvesting één- en tweepersoonshuishoudens; Almere, Sector Onderzoek en Ontwikkeling, Studiebureau, 1980.

lager dan benodigd is op grond van de woningvraag van kleinere huishoudens. Wel is er ten opzichte van een eerdere waarnemingsperiode sprake van een duidelijke stijging van de in aanbouw te nemen kleinere woningen en wooneenheden. Tabel 3.13. geeft een overzicht.

Tabel 3.13. - Nieuwbouwactiviteiten

| | 1-1-'76 - 1-1-'80 | | 1-1-'80 - 1-1-'84 | |
|---------------------------------|-------------------|------|-------------------|------|
| <u>Kleine woningwetwoningen</u> | 7,742 | 18% | 10.139 | 19% |
| <u>HAT-eenheden</u> | | | | |
| - zelfst. voorz. | 1.074 | 3% | 4.921 | 9% |
| - gemeensch. voorz. | 168 | 0% | 1.028 | 2% |
| Totaal | 1.242 | 3% | 5.949 | 11% |
| <u>Overige nieuwbouw</u> | 34.298 | 79% | 34.520 | 70% |
| Totale nieuwbouw | 43.282 | 100% | 52.608 | 100% |

Bron: Nationale Woningraad, 1980, blz. 9

Tot nu toe bestaat weinig inzicht in de oorzaken van de geringe responsiviteit van woningcorporaties ten opzichte van de één- en tweepersoonshuishoudens. Een onderzoek van Burgers en andere geeft wat meer inzicht in deze materie. Opvallend gegeven uit dit onderzoek is dat in alle onderzochte gemeenten weerstanden bestonden bij woningcorporaties tegen het bouwen van wooneenheden.

Dit gold ook voor die gemeenten waar al bouwactiviteiten ontplooid waren. Overigens moet ook gesteld worden dat een relatief hoge produktiviteit in een gemeente volgens dit onderzoek vooral verklaard wordt door "de aanwezigheid van een actieve woningcorporatie of categorale stichting die bereid is enige risico's te nemen. In de produktieve gemeenten was telkens sprake van één corporatie of categorale stichting die verantwoordelijk was voor het relatief grote afgegeven beschikkingen".⁹¹

In het onderzoek worden de knelpunten behandeld die de verschillende acties ervaren die bij het lokale beleid met betrekking tot de huisvesting van één- en tweepersoonshuishoudens betrokken zijn. In deze paragraaf beperk ik me tot een samenvatting van de knelpunten zoals die door de woningcorporaties ervaren worden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen op dit gebied actieve en niet-actieve instellingen.

Voorts zij opgemerkt dat de ervaren knelpunten vooral

91. J.P.L. Burgers, op. cit., blz. 10.

betrekking hebben op de uitvoering van de in de nota één- en tweepersoonshuishoudens genoemde beleidsmaatregelen.⁹²

Deze beleidsmaatregelen zijn over het algemeen niet met enthousiasme ontvangen. "Het erkennen van het woonrecht voor 18-25 jarigen wordt gezien als een politieke beslissing die onvoldoende rekening houdt met de consequenties in de sfeer van woonruimteverdeling, beheer en exploitatie."⁹³

Voor wat betreft de niet-actieve instellingen komen vooral de volgende knelpunten naar voren. Ten eerste wordt het bestaan van een woningnood onder de één- en tweepersoonshuishoudens ontkend. Ook het verrichte woningonderzoek verschaftte daarover voor de betrokken instellingen geen duidelijkheid. Ten tweede bestaat er bij deze woningcorporatie vrees voor exploitatieproblemen bij woningen die aan jongeren verhuurd worden. Voorbeelden van de te verwachten moeilijkheden zijn: huurderiving, hogere onderhoudslasten, toenemend aantal administratieve handelingen in verband met het relatieve grote verloop en juridische problemen bij het verhuren van woonruimte aan meerdere personen. Ten derde past het toewijzen van woonruimte aan één- en tweepersoonshuishoudens niet altijd in een verantwoord woonruimteverdelingsbeleid, mede omdat daardoor een bestaande wijkopbouw verstoord wordt en men concentraties van een bepaalde categorie huishoudens wil vermijden. Verder valt op dat de betrokken woningcorporaties wel niet-courante woningen willen toewijzen (flats). Tegen het splitsen van deze woningen in meerdere eenheden bestaan vaak bezwaren en zijn er bouwtechnische en financieel-technische problemen.

Ten vierde zijn er mogelijkheden om aan de woonwensen van de één- en tweepersoonshuishoudens tegemoet te komen door bestaande panden aan te kopen en/of door nieuwbouw. De eerste mogelijkheid wordt vaak door te hoge aankooprijzen geblokkeerd. De tweede mogelijkheid leidt er volgens deze corporaties toe dat er woningen met een lage toekomstwaarde geproduceerd worden.

De actieve woningcorporaties ontplooiden al initiatieven op het gebied van de één- en tweepersoonshuishoudens voordat de nota Van Dam uitkwam. Dit is echter een minderheid en veelal werden deze activiteiten aan categorale instellingen overgelaten. De actieve instellingen ervaren knelpunten in de lokale

92. Nota Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens, op cit.

93. J.P.L. Burgers, op. cit., blz. 17.

besluitvorming waar door het optreden van stuurgroepen een extra schakel is toegevoegd. Voorts stellen zij dat de gemeentebesturen waarmee zij te maken hebben te weinig gebruik maken van vrijstellingsmogelijkheden die in de bouwverordening zijn opgenomen, waardoor verbouwingsplannen moeilijk haalbaar worden.

Etnische minderheden

Ook ten aanzien van etnische minderheden zouden woningcorporaties niet responsief zijn. Nu zijn de etnische minderheden geen homogene categorie, maar een hetero-geen gezelschap. De positie van de Molukkers op de woningmarkt is bijvoorbeeld geheel anders dan van de buitenlandse gastarbeiders. En binnen deze laatstgenoemde groep zijn er weer grote verschillen tussen de Noord- en de Zuid-Mediterranen. Daarnaast nemen ook de Surinamers en Antilliaanse huishoudens weer een geheel eigen positie in op de woningmarkt. Voorts zijn er ook nog weer lokale verschillen, waardoor er nauwelijks betrouwbare uitspraken te doen zijn voor de gehele populatie van etnische minderheden. In bijlage 5, zijn kwantitatieve gegevens over de positie van de etnische minderheden op de woningmarkt weergegeven. Nu enkele grove lijnen. De Molukkers wonen gespreid over het land in woningwetwoningen die tot voor kort eigendom waren van de rijksoverheid, maar momenteel overgedragen worden aan woningcorporaties en/of gemeentelijke woningbedrijven. De woningen zijn ontworpen voor een Nederlands modaal huishouden en lenen zich minder voor bewoning door een Moluks huishouden. Voor een beschrijving van deze problemen verwijs ik naar het artikel van de Molukse architect Matulesi in een cahier van de sectie volkshuisvesting van het NIROV.⁹⁴

Wat betreft de buitenlandse werknemers is de situatie zo dat deze categorie vooral geconcentreerd is in de oude wijken van de grote steden. Echter echte getto's komen nog niet voor, hoewel de segregatie vrij ver is voortgeschreden, zoals uit het onderzoek van Van Praag is gebleken.⁹⁵ Zoals reeds gesteld, verschilt

94. I.H. Matulesi, "Spelling voor Molukkers en anderen"; in: Huisvesting van etnische minderheden; onder redactie van V.O.M. Evers en R.M. Spreekmeester, 's-Gravenhage, Sectie Volkshuisvesting van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, december 1980, blz. 117-147.

95. C.S. van Praag, "Allochtonen, huisvesting en spreiding"; S.C.P.-Cahier nr. 22, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1981.

de positie van de Noord- en Zuid-Mediterranen vrij sterk.

Zo woont 36% van de Zuid-Mediterranen in een pension, terwijl 'maar' 9% van de Noord-Mediterranen daar in woonachtig is. Ook de sociaal-economische status van deze laatste groep is groter. Voorts is bekend dat de wachttijden voor deze groep langer zijn dan voor 'normale' woningzoekenden en dat er ook meer ingeschreven woningzoekenden buitenlanders zijn.⁹⁶

De Surinaamse en Antilliaanse huishoudens zijn ondanks het gevoerde spreidingsbeleid toch grotendeels in de 4 grote steden gehuisvest. Ook zijn zij dikwijls aangewezen op de niet-courante delen van de woningvoorraad. Dit zijn meestal particuliere huurwoningen of minder gewenste woningwetwoningen (vaak in het bezit van toegelaten instellingen), zoals de Bijlmermeerflats waar zo'n 28% van de in Amsterdam gehuisveste Surinaamse en Antilliaanse huishoudens woonachtig is.⁹⁷

Nu is over de responsiviteit van de woningcorporaties ten opzichte van de etnische minderheden weinig bekend. Mij is slechts een onderzoek bekend waarin op dit probleem wordt ingegaan. Het betreft een onderzoek van Van Ardenne in opdracht van het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB). In totaal zijn ten behoeve van dit onderzoek 41 woningcorporaties benaderd, daarvan hebben slechts 15 instellingen aan het onderzoek meegewerkt. Daarbij was het opvallend dat dit vooral woningcorporaties betrof die in een niet-geliberaliseerd gebied actief waren.

In de gemeenten waar de corporaties uit dit onderzoek actief zijn, zijn gemiddeld circa 10% van de woningzoekenden buitenlanders. Gemiddeld is 5% van alle inwoners woningzoekend, terwijl gemiddeld 10% van alle in de gemeente woonachtige buitenlanders woningzoekend is.⁹⁸

Wat betreft het aanbod van corporatiewoningen blijkt uit dit onderzoek dat er nauwelijks grote woningen voorradig zijn waaraan onder de buitenlanders grote behoefte bestaat. Ook blijken er weinig goedkope woningen te zijn. Ook vond er in de periode waar het onderzoek betrekking op had, maar een marginale

96. T. Nijzink, Gemeentelijke woningtoewijzing aan buitenlanders, een onderzoeksrapport; Utrecht, Nederlands Centrum Buitenlanders, 1979.

97. C.S. van Praag, op. cit.

98. J. van Ardenne, Buitenlandse woningzoekenden (uit) geteld bij woningcorporaties; in: Buitenlanders Bulletin, 6e jaargang nr. 10-1981, blz. XIII.

groei van de voorraad door middel van nieuwbouw plaats.

Uit het onderzoek blijkt ook dat de buitenlanders zich relatief weinig inschrijven voor een woning bij de woningcorporaties. Van Ardenne stelt verder dat de inschrijvingsvoorwaarden van de woningcorporaties niet zodanig zijn, dat de buitenlanders buiten de boot vallen. Het meest belangwekkende deel van zijn onderzoek betreft het aantal woningtoewijzingen aan buitenlanders. Tabel 3.14. verschaft een overzicht.

Tabel 3.14. - Aantal woningtoewijzingen

| Gemeente | Alle woningzoekenden | Toewijzing absoluut | Als procent van alle woningzoekenden | B.W. ¹ zoeken | Woningen toegewezen aan b.w. | Toewijzingen als procent van b.w.woningzoekenden | B.W.woningzoekenden van alle woningzoekenden | Als procent van alle toewijzingen |
|-----------|----------------------|---------------------|--------------------------------------|--------------------------|------------------------------|--|--|-----------------------------------|
| Almelo | 3.603 | 1.520 | 42,2 | -- | 107 | -- | -- | 7,0 |
| Eindhoven | 14.247 | 3.296 | 23,8 | 1.624 | 242 | 14,9 | 11,4 | 7,1 |
| Enschede | 7.402 | 2.818 | 38,8 | 922 | 146 | 15,8 | 12,5 | 5,2 |
| Oss | 1.764 | 923 | 52,3 | 320 | 76 | 23,8 | 18,1 | 8,2 |
| Rotterdam | 27.964 | 3.042 | 10,9 | 2.644 | 266 | 10,1 | 9,5 | 8,7 |
| Tilburg | 6.730 | 1.530 | 22,7 | 460 | 66 | 14,3 | 6,8 | 4,3 |
| Utrecht | 21.022 | 1.618 | 7,7 | 1.723 | 102 | 5,9 | 8,2 | 6,3 |
| x (proc.) | | | 28,2 | | | 14,1 | 11,1 | 6,7 |

¹B.W. = Buitenlandse werknemers

Bron: Van Ardenne

"In alle gemeenten werd voor gemiddeld 28% van alle woningzoekenden bij woningcorporaties herhuisvesting gevonden. Buitenlandse werknemers hebben aanmerkelijk minder kans op een passende woning welke door corporaties worden beheerd. Slechts 14% van de geregistreerde buitenlandse woningzoekenden kon in een corporatiewoning worden geplaatst."⁹⁹

En verderop stelt Van Ardenne: "Uit gesprekken met beheerders kwam naar voren dat allochtonen meer dan gemiddeld een aanbod afslaan. Onderzoek hiernaar is dringend gewenst. Ook signaleerden woningcorporaties, dat het niet alleen moeilijk was voor hen woonruimte te vinden, omdat zij doorgaans behoefte hebben aan grote woningen. Ook zouden allochtonen minder snel dan anderen bereid zijn hogere huren te betalen; een sterke voorkeur voor een of twee wijken hebben en geen gebruik, althans minder dan

99. J. van Ardenne, *ibid*, blz. XVII.

mogelijk, maken van huursubsidie. In andere gevallen hebben de migranten nog duidelijke financiële verplichtingen aan familie in het land van herkomst, zodat het besteedbaar inkomen daalt. Zij zouden gezien hun hoge inkomen niet in aanmerking komen voor huursubsidie en beknipten daarom op de huurprijs. Goedkope woningen zijn schaars en dus neemt de kans op succes af."¹⁰⁰

Samenvatting

Op grond van de beschikbare data valt te concluderen dat de woningcorporaties een ongedifferentieerd segmenteringsbeleid voeren. Alle huishoudens zijn min of meer evenredig vertegenwoordigd in de woningen van de toegelaten instellingen. Op grond van de artikelen 15 en 16 van het BTIV was echter te verwachten dat de woningcorporaties een geconcentreerd segmenteringsbeleid zouden voeren. Dit blijkt niet het geval te zijn. Nu moet het bovenstaande onmiddellijk gerelativeerd worden. Ten eerste blijkt dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de bouwperiode waarin de corporatiewoningen voltooid zijn en de sociaal-economische status van de bewoners van die woningen. Anders gezegd, wanneer de data gecontroleerd worden op de aard van de aangeboden woondiensten, is er sprake van een meer geconcentreerd segmenteringsbeleid. Ten tweede dient de term beleid gerelativeerd te worden. Het aggregaat woningcorporaties voert geen beleid. De cijfers zeggen niets over de variatie die tussen de woningcorporaties bestaat. Bovendien zijn de toegelaten instellingen niet alleen verantwoordelijk voor de beleidsresultaten. De inhoud van het gevoerde huur- en subsidiebeleid is van even groot belang. Ten derde zijn er onderzoekstechnische problemen. Zo is er voor wat betreft de inkomensdata sprake van een hoge non-respons.

Ten aanzien van de één- en tweepersoonshuishoudens voeren de toegelaten instellingen een terughoudend beleid. Deze categorie van huishoudens is minder dan evenredig vertegenwoordigd in corporatiewoningen, een gegeven dat niet alleen samenhangt met het toewijzingsbeleid, maar ook met het aanbod van woondiensten. Voorts is er een trend te signaleren die aangeeft dat de woningcorporaties meer responsief worden ten opzichte van één- en tweepersoonshuishoudens, zij het dat er nog onvoldoende is getoet op de woningnood onder deze categorie van huishoudens.

100. J. van Ardenne, *ibid.*

Ook ten aanzien van de tegemoetkomendheid van de woningcorporaties aan de woonbehoeften van de etnische minderheden valt weinig met zekerheid te zeggen, aangezien het verrichte onderzoek schaars is. Wel bleek uit een onderzoek dat de kans voor een buitenlandse woningzoekende kleiner is dan voor een autochtoon huishouden om een corporatiewoning te bemachtigen, echter niet duidelijk is of dit gegeven samenhangt met het toewijzingsbeleid van de betrokken instelling of met het aan te bieden pakket van woondiensten of samenhangt met de voorkeur van deze huishoudens.

3.8. Algemene samenvatting

- Toelating. Het toelatingsbeleid biedt voor de centrale overheid in beginsel veel aanknopingspunten om de structuur, gedragingen en prestaties van de toegelaten instellingen te beheersen. De laatste decennia is het aantal instellingen gestaag afgenomen. Beëindigingen en fusies liggen aan dat proces mede ten grondslag, maar de centrale overheid acht uitbreiding van het aantal instellingen ook ongewenst in verband met de complexiteit van te verrichten werkzaamheden. Onder andere doordat een doelmatigheidsbeginsel wordt gehanteerd, is de mogelijkheid dat burgers zich op levensbeschouwelijke grondslag kunnen organiseren, beperkt en bestaan er soms monopolies van instellingen die wat betreft hun levensbeschouwelijke identiteit niet overeenstemmen met de meerderheid van de woonconsumenten in het desbetreffende domein.

Het toezicht op de toegelaten instellingen beperkt zich tot nu toe vooral tot financieel-economische data, over het sociale beleid is veel minder informatie beschikbaar. Bovendien lijken de bestuurlijke hulpmiddelen tekort te schieten om het toezicht effectief ter hand te nemen.

- Financiering. Voor de kapitaalvoorziening zijn de woningcorporaties sterk afhankelijk van de rijksoverheid. Door begrotings-politieke perikelen is de financiering van woningwetwoningen vaak een problematische aangelegenheid. De laatste jaren hebben de corporaties vaak zelf op de kapitaalmarkt moeten opereren. Eén van de voornaamste oorzaken voor die ontwikkelingen is dat de woningwetwoningen lange tijd beschouwd zijn als relevante overheidsuitgaven.

De exploitatieresultaten van corporatiewoningen worden in sterke mate beïnvloed door huuropbrengsten en exploitatiebijdragen enerzijds, en door de exploitatielasten anderzijds. Al deze variabelen worden in sterke mate bepaald door de centrale overheid. Dezelfde opmerking geldt voor de toegankelijkheid van de door de toegelaten instellingen geproduceerde nieuwe woondiensten. Om die toegankelijkheid zo groot mogelijk te doen zijn, is door de centrales het idee van de volkshuisvestingsprijs gelanceerd. Alhoewel dit beginsel in theorie is overgenomen, wordt deze prijs in slechts 30% van de gevallen gerealiseerd.

- Opdrachtverlening. Overeenkomstig artikel 61, lid 2 zijn de woningcorporaties de voornaamste opdrachtgever in de sociale woningbouw. De gemeenten functioneren nog slechts in beperkte mate als opdrachtgever. De nieuwbouw in de huursector wordt grotendeels verzorgd door de woningcorporaties, andere opdrachtgevers komen er slechts in beperkte mate aan te pas. Echter uit dit gegeven mag niet de conclusie worden getrokken, dat de gemeenten hun greep op het bouwproces verloren hebben. In tegendeel, uit onderzoek is gebleken dat de gemeenten nog steeds een grote invloed op de opdrachtverlening door woningcorporaties uitoefenen. De voorstellen tot decentralisatie van de volkshuisvesting kunnen deze greep nog versterken.

- Woonruimteverdeling. Het woonruimteverdelingsbeleid verschilt per gemeente sterk. Van belang is of in de gemeente de Woonruimtetwet 1947 nog van belang is. Mede daardoor varieert de beleidsvrijheid van woningcorporaties om woningen zelf toe te delen in sterke mate. Vaak werken de gemeenten en de woningcorporaties op dit beleidsgebied nauw samen.

- Woningbeheer. Het woningbeheer bevat een ruim scala van activiteiten. Voor een aantal van die activiteiten, bijvoorbeeld koop en verkoop van woningen, zijn de corporaties gebonden aan tal van overheidsvoorschriften en is hun beleidsvrijheid beperkt. Het onderhoud van corporatiewoningen is over het algemeen goed te noemen, maar ook ten aanzien van dit punt is er een sterke afhankelijkheid van het centrale overheidsbeleid die allerlei onderhoudsnormen vaststelt.

- Responsiviteit. De vraag ten opzichte van welke huishoudens de woningcorporaties responsief behoren te zijn, is in de loop der tijd verschillend beantwoord, zij het dat er consensus bestaat over de norm dat deze instellingen in ieder geval werkzaam dienen te zijn voor de in de artikelen 15 en 16 van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting genoemde doelgroepen. Echter op grond van de beschikbare data, valt te concluderen, dat de woningcorporaties een ongedifferentieerd segmenteringsbeleid voeren. Gedifferentieerd naar een aantal kenmerken zijn allerlei huishoudens min of meer evenredig in corporatiewoningen gehuisvest. Echter, indien gekeken wordt naar bouwperiode en huurprijsniveau, dan ontstaat een genuanceerder beeld. Voorts dient opgemerkt te worden, dat niet alleen de woningcorporaties verantwoordelijk zijn voor deze beleidsprestaties.

Ten aanzien van de één- en tweepersoonshuishoudens voeren de woningcorporaties een terughoudend beleid, zij het dat er een trend te bespeuren is waaruit blijkt, dat de toegelaten instellingen iets meer responsief worden ten opzichte van deze huishoudens.

Tot slot valt weinig te zeggen over de responsiviteit van de woningcorporaties ten opzichte van de etnische minderheden, omdat over slechts beperkte informatie beschikt kan worden. Uit het voorhanden zijnde onderzoek is wel gebleken, dat een buitenlandse woningzoekende wel een kleinere kans heeft om een corporatiewoning te bemachtigen, dan een autochtoon huishouden, maar dat het niet duidelijk is, of dat samenhangt met het beleid van woningcorporaties of met het pakket woon-diensten dat zij beheren of met de voorkeur van deze huishoudens zelf.

4.1. Inleidende opmerkingen

In de hoofdstukken 2 en 3 is geprobeerd om het huidige woningcorporatiesysteem en een aantal relevant geachte aspectsystemen zo goed mogelijk te beschrijven. In paragraaf 2 wordt gepoogd om een aantal inzichten die met name uit die beschrijving voortvloeien, kernachtig weer te geven. Die inzichten zijn te beschouwen als de grondtrekken van het woningcorporatiesysteem. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de grondtrekken die het wezen van het instituut vormen en die welke bepaalde meer specifieke kenmerken aanduiden.

Daarna worden in paragraaf 4.3. bouwmaterialen aangedragen om te komen tot constructie van ideaaltypische posities. Eerst worden een aantal beleidsdilemma's geschetst en wordt aangegeven welke wegen gekozen kunnen worden om die dilemma's op te lossen. Bij de oplossingen wordt meestal een onderscheid aangebracht tussen de structuur en inrichting van een woningcorporatie en haar positie op een aantal beleidsvelden. Overigens wordt er in deze paragraaf niet nagestreefd om een totaaloverzicht te verschaffen van de consequenties die het kiezen van een bepaalde weg te weeg brengt voor het woningcorporatiesysteem en de relevante aspectsystemen. En ook wordt een gekozen weg maar kort en slechts deels gevolgd. Er is meer sprake van vingeroefeningen. Tot slot zij wat betreft paragraaf 3 nog opgemerkt, dat tussen de keuzedilemma's een zekere overlap bestaat. En ook is in de keuzedilemma's soms een oneigenlijk element geslopen, omdat de indruk wordt gewekt dat het dilemma maar twee ontsnappingswegen kent die elkaar ook nog uitsluiten. Dit is niet in alle gevallen zo.

In paragraaf 4 worden de in de vorige paragraaf aangeduide ontwikkelingen in een sociocratisch en technocratisch perspectief geplaatst en waar mogelijk, politiek ideologische varianten aangegeven, maar ook nu is de uitwerking onvolledig.

4.2. Enkele grondtrekken van het woningcorporatiesysteem

Enkele algemene grondtrekken

Het woningcorporatiesysteem is een schoolvoorbeeld van hetgeen door Idenburg verstatelijkjt particulier initiatief is

genoemd.¹ Het woningcorporatiesysteem is door tal van overheidsvorschriften sterk begrensd in zijn handelen. Voorts is er sprake van een sterke vervlechting tussen het woningcorporatiesysteem en het overheidssysteem, voor zover zich dat met het zorggebied volkshuisvesting bezighoudt. Er bestaan tussen beide systemen wederzijdse afhankelijkheden. Zo is de nationale overheid voor de realisatie van haar woningbouwprogramma in sterke mate afhankelijk van de medewerking van de vooral lokaal opererende toegelaten instellingen, die voor wat betreft de kapitaalvoorziening weer sterk afhankelijk zijn van diezelfde nationale overheid.

Voorts is ook vaak moeilijk te bepalen welk van beide systemen verantwoordelijk is voor de gerealiseerde beleidsprestaties. Daardoor is ook niet geheel duidelijk wie voor eventueel tegenvallende beleidsprestaties kan worden aangesproken.

Ook is het van belang om vast te stellen, dat vanuit het oogpunt van een woonconsument gezien, het onderscheid tussen het (particuliere) woningcorporatiesysteem en het overheidssysteem vaak zeer betrekkelijk is. Het beleid dat door beide systemen geproduceerd wordt, verschilt niet in zijn bindendheid, echter wel in zijn beïnvloedbaarheid. Juist hier wordt het particuliere karakter van het woningcorporatiesysteem duidelijk. In tegenstelling tot het overheidssysteem is het woningcorporatiesysteem niet voor elke burger toegankelijk. Die toegankelijkheid wordt tot nu toe in beginsel door de deelnemers in een woningcorporatie zelf bepaald. Een gevolg van die situatie is, dat op dit punt de variatie tussen de verschillende instellingen groot is. Er zijn woningcorporaties die zeer toegankelijk zijn en er zijn instellingen die volstrekt gesloten zijn. Die variatie wordt niet alleen verklaard door een verschil in rechtsvorm. Verenigingen blijken niet altijd open te zijn.

Nu houdt die situatie niet in dat het woningcorporatiesysteem een volstrekt ongecontroleerde macht is. In werkelijkheid is er een complex geheel van formele en informele externe en interne controles. Over de effectiviteit van die controles is relatief weinig bekend. Wel is bekend dat de nadruk bij de overheidscontrole ligt op het financieel-economische beleid van de toegelaten instellingen. Op an-

1. Ph.A. Idenburg, Vragen en kanttekeningen bij een voortgaande discussie; in: Overheid en particulier initiatief, verslag van het welzijnscongres 1976 over het particulier initiatief in relatie tot het overheidsbeleid, publicatie nr. 47; Den Haag, Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, 1976.

dere punten wordt minder gecontroleerd, waardoor niet bekend is of de toegelaten instellingen hun verplichting om responsief te zijn ten opzichte van de in artikelen 15 en 16 van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, wel nakomen.

Overigens heeft het feit dat een woningcorporatie ontstaat op grond van initiatieven in de maatschappij er mede toegeleid, dat die variatie tussen de instellingen niet beperkt blijkt tot de variabele toegankelijkheid. Ook ten aanzien van andere variabelen, zoals taakopvattingen besturen, omvang werkapparaten, doelgroepen, werkgebieden, is er een grote variëteit.

Die variëteit bestaat er ook ten aanzien van de positie van de cliëntèle. In sommige situaties treedt een woningcorporatie op als een exclusieve belangenbehartiger van een bepaalde groep huishoudens, terwijl in andere gevallen sprake is van een organisatie die de belangen afweegt van meerdere groepen huishoudens en bij gevolg de corporatie een meer dualistische positie inneemt. Tussen deze twee polen zijn nog tal van tussenposities te onderkennen.

De laatste decennia zijn er betrekkelijk weinig nieuwe initiatieven ontplooid, mede omdat er een restrictief toelatingsbeleid wordt gevoerd. Veel toegelaten instellingen dateren van vóór de Tweede Wereldoorlog en zijn ontstaan als een reactie op de slechte woontoestanden, die met name de industriële revolutie teweeg bracht. Voorts hebben een aantal emancipatiebewegingen belangrijke stimulansen gegeven om tot de oprichting van toegelaten instellingen te komen. Echter wat betreft hun woningbezit hebben de toegelaten instellingen pas ná de Tweede Wereldoorlog hun grootste groei doorgemaakt. In die periode is vooral voor gezinshuishoudens gebouwd. Woningcorporaties zijn dus gevestigde instituties.

Tot slot van dit algemene deel van deze paragraaf nog enkele opmerkingen over de functie van het woningcorporatiesysteem in het huisvestingssysteem. Die functie is breed. De differentiatie van deze sector naar prijs en grootte van de beheerde woningen, is relatief groot. En ook de huishoudens die de corporatiewoningen bevolken vormen een gedifferentieerde groep.

Het woningcorporatiesysteem huisvest niet een bepaald segment van de huishoudens en lijkt niet voorop te lopen bij het bestrijden van de woningnood onder één- en tweepersoonshuishoudens en van etnische minderheden.

Samenvattend: het woningcorporatiesysteem is een vorm van verstatelijk partitulier initiatief.

- het woningcorporatiesysteem en het overheidsysteem zijn wederzijds van elkaar afhankelijk;
- de interne toegankelijkheid van een woningcorporatie wordt door de deelnemers zelf bepaald;
- het woningcorporatiesysteem is onderworpen aan een complex geheel van formele en informele externe en interne controles;
- ten aanzien van allerlei variabelen bestaat er binnen het woningcorporatiesysteem een grote variatie;
- die variëteit betreft ook de positie van de cliëntèle. Soms is een toegelaten instelling een exclusieve belangenbehartiger, soms neemt zij een meer dualistische positie in;
- het woningcorporatiesysteem vervult een brede functie en huisvest niet een bepaald segment van de huishoudens.

Enkele bijzondere kenmerken

Na behandeling van de bovengenoemde, meer algemene grondtrekken, worden nu enkele meer bijzondere kenmerken behandeld. Daarbij worden veel van de in de hoofdstukken 2 en 3 behandelde onderwerpen nogmaals kort aangestipt.

- Domein

Het werkgebied van de toegelaten instellingen varieert van het land in zijn totaliteit tot een wijk binnen een gemeente. De meeste instellingen hebben een lokaal werkgebied. Het woningbezit is niet sterk geconcentreerd. Wel zijn er tal van instellingen die plaatselijk een monopolie hebben.

- Bestuurlijk regime

Sinds 1977 is een nieuw bestuurlijk regime van kracht, waarin een groot aantal spelregels zijn vastgelegd, die uniform voor alle woningcorporaties gelden. Dit regime kenmerkt zich verder door een vrij centralistische opzet. Voorts is opvallend dat aan een aantal bepalingen geen nadere uitvoering is gegeven. En tot slot zij vastgesteld, dat de woningcorporaties aan een stringente, vooral financieel-economische controle door de rijks- en gemeentelijke overheid, zijn gebonden.

- Type woningcorporatie

Binnen het woningcorporatiesysteem is niet een type woningcorporatie dominant. Wat betreft rechtsvorm zijn er een

tweetal typen, de vereniging en de stichting. Ook de wijze waarop besturen worden samengesteld en gerecruteerd, is zeer gevarieerd. Voorts is de professionaliseringsgraad zeer verschillend, echter niet zo hoog als vaak wel gesteld wordt. Met name wanneer het werkapparaat is ondergebracht in een samenwerkingsverband, is er een groot risico dat er van verzelfstandiging van dit stratum sprake is.

- Institutionele relaties met de omgeving

Ondanks het feit dat in een vrij turbulente omgeving wordt opgetreden, proberen de woningcorporaties nog relatief weinig om die omgeving te beheersen door het aanknopen van relaties met relevante omgevingsdelen. De indruk bestaat, dat eerder het omgekeerde geschiedt. Ook de door de overheid verplichte relatie met de huurders wordt maar matig onderhouden.

- Toelatingsbeleid

Er wordt een restrictief toelatingsbeleid gevoerd waarin nauwelijks plaats is voor nieuwe initiatieven. Doelmatigheidsoverwegingen voeren de boventoon.

- Toezicht

Het toezicht van de rijksoverheid betreft vooral het financieel-economische beleid van een toegelaten instelling. Het sociale beleid (bijvoorbeeld wie krijgt woonruimte) wordt nauwelijks gecontroleerd.

- Kapitaalvoorziening

Met name de centrale overheid functioneert als een bankier voor de woningcorporaties. De lokale overheid functioneert als een tussenpersoon. Door begrotingspolitieke overwegingen zijn de woningcorporaties de laatste tijd meer aangewezen op de vrije kapitaalmarkt. De kapitaalvoorziening is afhankelijk van politiek-conjuncturele schommelingen. Door het stelsel van dynamische kostprijshuren is de kapitaalbehoefte ook sterk toegenomen.

- Exploitatie corporatiewoningen

Voor de exploitatie van haar woningbezit zijn de toegelaten instellingen afhankelijk van huuropbrengsten en exploitatiesubsidies. Voor beide variabelen is het woningcorporatiesysteem sterk afhankelijk van de centrale overheid, die de huurprijzontwikkeling reguleert. De beleidsvrijheid is

miniem. Dit geldt zowel voor de huurprijzen in de voorraad, als in de nieuwbouw. Onder andere om die nieuwbouw meer toegankelijk te maken voor de lagere inkomensgroepen is door de centrales het idee van de volkshuisvestingsprijs gelanceerd. In de praktijk wordt die prijs in slechts 30% van de gevallen gerealiseerd.

- Beheer voorraad

Voor het instandhouden van de woningvoorraad zijn de woningcorporaties eveneens sterk afhankelijk van de centrale overheid. Onderhoudsnormen worden centraal vastgesteld, evenals de omvang van de verbeteringssubsidies, alsmede de hoogte van de huur van verbeterde woningen. De aankoop en verkoop van woningen daarentegen is met name afhankelijk van de toestemming van het lokale bestuur.

- Opdrachtverlening

In de woningwetsector hebben de woningcorporaties een voorkeurspositie ten opzichte van andere opdrachtgevers. Zo mogen de gemeenten pas zelf bouwen indien de toegelaten instellingen het laten afweten. Echter de gemeenten hebben toch nog altijd een sterke greep op de opdrachtverlening, mede omdat zij bouwrijpe grond leveren. Die greep wordt waarschijnlijk sterker, indien de plannen om het volkshuisvestingsbeleid te decentraliseren, worden doorgevoerd.

- Woonruimteverdeling

De beleidsvrijheid van een toegelaten instelling is met name op dit beleidsterrein nog vrij groot, hoewel er niet een algemene conclusie te trekken valt. In beginsel is die beleidsvrijheid in geliberaliseerde gebieden groter, maar soms zijn in die situatie privaatrechterlijke overeenkomsten gesloten, waardoor de betrokken woningcorporatie vrijwillig afstand doet van die beleidsvrijheid.

4.3. Enkele beschouwingen over een aantal beleidsdilemma's

De dilemma's: een inventarisatie

Een van de grondtrekken van de huidige woningcorporatie is, dat het een vorm van verstatelijkt particulier initiatief is. Een andere grondtrek is dat er tussen de relevante subsystemen binnen het overheidssysteem en het woningcorporatiesysteem wederzijdse afhankelijkheden bestaan. Een eerste keuzedilemma dat op basis van deze bestaande situatie ge-

schetst kan worden, is de vraag of er een proces van verdere verstatelijking gestimuleerd moet worden, of dat juist een proces van privatisering op gang gebracht zou moeten worden.

Een proces van verstatelijking leidt ertoe dat de invloed van de relevante staatsinstellingen toeneemt. Die invloed heeft dan met name betrekking op de wijze waarop de structuur van het woningcorporatiesysteem is vormgegeven en op de beleidsuitkomsten van beleidsprocessen, waarbij genoemde actors betrokken zijn. Verstatelijking en privatisering zijn relatieve begrippen en geven de richting van een proces aan. Zo hoeft verstatelijking niet in te houden, dat de privaatrechterlijke status van de woningcorporatie teloor gaat. En hoeft privatisering niet in te houden dat er geen enkele staatsbemoeienis met het corporatiegebeuren meer is. Verstatelijking houdt wel in dat de positie van staatsinstellingen ten opzichte van woningcorporaties meer dominant wordt, terwijl privatisering inhoudt, dat de woningcorporatie meer zelfregulerend wordt en minder afhankelijk van staatsinstellingen.

Een tweede beleidsdilemma heeft betrekking op de variëteit van het woningcorporatiesysteem. Momenteel is de variatie tussen de instellingen ten aanzien van allerlei kenmerken groot.

Het keuzedilemma betreft de vraag of er een proces van uniformering op gang gebracht dient te worden, of dat er juist een proces van verdere differentiatie gestimuleerd moet worden.

Een derde beleidsdilemma heeft betrekking op de taakstelling van het woningcorporatiesysteem. Momenteel vervult het woningcorporatiesysteem een brede functie. De differentiatie van deze sector naar prijs en grootte van de woningen is relatief groot. En ook de huishoudens die de corporatiewoningen bevolken, vormen een gedifferentieerde groep. Er is niet gemikt op een bepaald segment van de populatie huishoudens. Wel heeft het woningcorporatiesysteem op grond van de artikelen 15 en 16 van het Besluit Toegelaten Instelling Volkshuisvesting, de politieke plicht om bepaalde categorieën van huishoudens te huisvesten. Dit is dus een primaire taak van het woningcorporatiesysteem. Het keuzedilemma betreft nu de vraag of dit ook de uitsluitende taak van het woningcorporatiesysteem hoort te zijn.

Een vierde beleidsdilemma betreft het web aan formele en informele, externe en interne controles waaraan het woningcorporatiesysteem momenteel is blootgesteld. Het betreft nu de vraag welk terugkoppelingsmechanisme gekozen

dient te worden om de (on)tevredenheid van cliënten over de beleidsprestaties van het woningcorporatiesysteem te meten. Hirschman onderscheidt twee vormen.² Het eerste type is uittreding (exit). Cliënten die ontevreden zijn over de geleverde woondiensten gaan naar een concurrent. Het tweede type is die waarin de consument zijn stem verheft (voice) en via de beschikbare kanalen zijn ongenoegen laat blijken.

Het laatste en vijfde keuzedilemma dat in deze voorstudie wordt behandeld, betreft de institutionele relaties met de omgeving. In de huidige situatie zijn er, gelet op de vrij turbulente omgeving waarin de meeste woningcorporaties moeten opereren, relatief weinig relaties met die omgeving. Het keuzedilemma betreft de vraag of om die relaties wel te kunnen aanknopen, de professionalisering van het woningcorporatiesysteem moet toenemen.

De dilemma's: een globale uitwerking

Dilemma één: verstatelijking of privatisering

De structuur van een woningcorporatie wordt nog grotendeels door de constituerende partijen zelf bepaald. Het aantal overheidsvoorschriften is beperkt en betreft vooral de rechtsvorm; er bestaat een lichte voorkeur voor een vereniging. Echter de wijze waarop het bestuur wordt samengesteld en wat de taak van het bestuur is, welke positie een eventuele ledenraad inneemt, zijn aangelegenheden waarover de deelnemers in een woningcorporatie vrijwel autonoom beslissen.

Nu is een redenering dat het beleid dat deze instelling produceren voor de burgers even bindend is als beleid dat door staatsinstellingen wordt geproduceerd. Maar dat onder andere via verkiezingen en rechtsbeschermingsprocedures de beïnvloedbaarheid voor de burgers groter is bij de staatsinstellingen dan bij de particuliere instellingen. De beleidsconclusie die dan vervolgens getrokken wordt, is: verstatelijk de particuliere instelling in die zin, dat de overheid voorschriften verstrekt die de structuur van die instellingen voorschrijft.

Meestal handelt het dan om het voorschrijven van een democratische structuur, zoals onder meer uit de voorstellen van de Commissie van Advies inzake het democratisch en

2. De termen uittreding (vertrek) en stemverheffing (protest) zijn vertalingen van de door Hirschman gebruikte begrippen Exit en Voice. Zie: A.O. Hirschman, Exit, Voice and Loyalty Responses to decline in Firms, Organizations and States; Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 1970.

doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen blijkt.³

Naar analogie van de Wet Universitaire Bestuurshervorming zou een Wet Bestuursstructuur Toegelaten Instellingen tot stand dienen te worden gebracht, waarin geregeld wordt hoe en op welke wijze de besturen van woningcorporaties samengesteld dienen te worden en welke belangen en personen die besturen geacht worden te representeren. Deze wet zou ook ten aanzien van andere bestuurskenmerken constituerende richtlijnen kunnen aangeven en voorts procedurele voorschriften ten aanzien van de rechtsbescherming van de cliënten.

Op deze wijze schrijft het proces van verstatelijking voort, niet omdat de staat de instellingen overneemt, maar vanwege de beperkingen van de autonomie om de constitutie van de instelling zelf te bepalen.

In de voorstellen zoals die tot nu toe ter sprake zijn gekomen, is de breuk met de huidige situatie niet zo groot, omdat er een duidelijke tendens is om overheidsvoorschriften te verstrekken ten aanzien van de bestuursstructuur. Die trendbreuk zou wel gerealiseerd worden indien besloten zou worden om over te gaan tot herverkaveling van werkgebieden. De bestaande lappendeken aan werkgebieden wordt in sommige kringen als dysfunctioneel ervaren. Met name omdat daardoor de responsiviteit van de toegelaten instellingen ten opzichte van de cliënten tekort zou schieten. Ordening van die lappendeken wordt daarom wenselijk geacht. Meestal wordt dan een geografische ingang (de wijk) als ordeningscriterium gehanteerd. De voorstellen van Priemus en in zijn voetsporen de Sectie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de Wiardi Beckmanstichting (WBS) om te komen tot een stelsel van woningraden, zijn er voorbeelden van.⁴ Op deze wijze wordt via staatsinterventie bepaald wat het werkgebied van een corporatie dient te zijn. De consequentie van dit type voorstellen is, dat naar analogie van gemeentelijke herindelingen er grootschalige herverkavelingsplannen voor het woningcorporatiebezit dienen te worden opgesteld en dat realisering van deze voorstellen leidt tot verdere verstatelijking van het instituut woningcorporatie.

-
3. Rapport van de Commissie van Advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.
 - 4a. H. Priemus, Volkshuisvesting, begrippen, problemen, beleid; Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1978.
 - b. Sectie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Eigendom en beheer van woning en woonomgeving; Deventer, Kluwer, 1980.

Tot nu toe is de positie van de woningcorporatie op de relevante beleidsvelden buiten beschouwing gebleven. Een proces van verstatelijking leidt ertoe dat de staatsinstellingen ten opzichte van de toegelaten instellingen een dominante positie verwerven.

Op het gebied van de woningbouwplanning zou die ontwikkeling ertoe leiden dat een systeem van imperatieve planning ontstaat, waarin woningcorporaties de plicht hebben om een door bijvoorbeeld de gemeenteraad vastgesteld volkshuisvestingsplan uit te voeren. De woningcorporatie is dan een agent van de overheid. Dit agentschap hoeft niet te betekenen dat de toegelaten instelling een passieve beleidsrol vervult, maar betekent wel dat die rol zich beperkt tot de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. De beleidsbepaling en -controle wordt door de competente staatsinstelling verricht.⁵ In deze positie ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de woonvoorziening bij de staat en is de verantwoordelijkheid van de woningcorporaties daarvan afgeleid.

Wanneer gekozen wordt voor een proces van privatisering, zijn de tendensen tegengesteld aan die wanneer er een proces van verstatelijking optreedt. Privatisering leidt ertoe dat de staat zich niet of nauwelijks bemoeit met de interne structuur en de werkgebieden van de toegelaten instellingen. In deze variant wordt meer uitgegaan van het beginsel van soevereiniteit in eigen kring, van zelfhulp. Dus bijvoorbeeld geen kapitaalvoorziening door de overheid, maar via bouwsparekassen. Geen objectsubsidies, maar een stelsel van huuregalisatie binnen een woningcorporatie. Geen woonruimteverdeling via staatsinstellingen, maar door de woningcorporatie zelf. In dit model ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de woningvoorziening bij de burgers zelf. De belangrijkste problemen zijn dat de organisatie van de corporatie zodanig dient te zijn, dat de financiële risico's voor de deelnemers niet onevenredig groot zijn en dat er voldoende prikkels zijn om met de beweging door te gaan wanneer de eerste initiators hun woonbehoeften bevredigd hebben.

Dilemma twee: meer of minder variëteit

Mede als gevolg van het private karakter is de variëteit in de structuur van het woningcorporatiesysteem groot. Er

5. Zie bijvoorbeeld ook de opvattingen van N. van Velzen, algemeen directeur van de Nationale Woningraad, zoals geciteerd in: A. Koerts, "Korporaties rollen zich op als egels"; in: Iglo, jaargang 7, nr. 10, blz. 5-7.

is niet een type woningcorporatie en ook werkgebieden verschillen. En ook in de positie op de verschillende beleidsvelden is de variëteit tussen de instellingen groot. Echter er zijn ook wel krachten die uniformering van het woningcorporatiesysteem teweeg brengen. Zo is het bestuurlijk regime voor alle woningcorporaties gelijk en biedt het huidige toelatingsbeleid weinig kansen aan nieuwe initiatieven. Met behulp van enkele voorbeelden worden nu beide tendensen, te weten het streven naar meer en minder variëteit, toegelicht.

Een voorbeeld om de bestaande variatie aan instellingen te vergroten, vormt het pleidooi voor de moederdochtercorporatie.⁶ Dit alternatief heeft met name betrekking op het beheer van corporatiewoningen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen typen van woningcorporaties. Een van de criteria is of de instelling uitgaat van belangenafweging tussen de aanspraken van diverse cliënten of uitgaat van belangenbehartiging van een bepaald deel van de cliëntèle. "Indien de aanwezige bestuurlijke organisatie uitgaat van een belangenafweging van de diverse participanten" zijn "één of meerdere aparte besluitvormingsorganisaties wenselijk, waarin de belangen van de zittende bewoner zijn vertegenwoordigd".⁷ Dit is meer het geval naarmate de corporatie groter is en wanneer de toegelaten instelling regelmatig opdrachtgever is voor nieuwbouw- en stadsvernieuwingsprojecten, het woningbezit omvangrijk is of het werkapparaat feitelijk het beleid bepaalt.

Voorts pleiten Broos-Jennekens e.a. voor een groei-model waarin hervormingen gefaseerd ingevoerd worden via een experimentenbeleid, omdat er in de bestaande situatie tal van hobbels te onderkennen zijn die niet ineens te nemen zijn. Zij noemen onder andere:

- de achterstand in kennis en vaardigheden bij zwakke gebruikers;
- het veelal ontbreken van territoriale bewonersorganisaties;
- kenmerken van de woningcorporatie - zoals de omvang en spreiding van het woningbezit, de organisatie van de uitvoerende werkzaamheden - en van de beheerorganisatie van de woonomgeving sluiten vaak onvoldoende aan

6. I. Broos-Jennekens, B. van Dalen en A. van de Water, Naar een nieuwe beheervorm, verslag van een onderzoek naar de positie van bewoners in het beheer in de non-profitsektor; De Bilt, NCIV, 1980, hoofdstuk 12.

7. I. Broos-Jennekens, op. cit., blz. 484.

op het kunnen functioneren van territoriale bewonersorganisaties;

- het ontbreken van adequate besluitvormingsprocedures. Teneinde de positie van de gebruikers in het beheerproces te versterken, wordt gepleit voor de ontwikkeling van de 'moeder-dochtercorporatie'.⁸

Globaal komt het er op neer dat binnen de rechtspersoon van de toegelaten instelling tijdens een ontwikkelingsproces op wijk- of buurniveau, via een overeenkomst taken en bevoegdheden aan een bewonersorganisatie gedelegeerd worden en dat dit op den duur zou kunnen leiden tot een wijk- of buurtorganisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid. Door een aanpassing van het toelatingsbeleid zou deze organisatie de status van een toegelaten instelling moeten kunnen krijgen.⁹

In het voorstel wordt de eigendoms- en beheerdersrol uit elkaar gehaald. De eigenaarsrol is toegedacht aan de moeder "een op (super) wijk, gemeentelijk of regionaal niveau opererende toegelaten instelling. De dochter is de buurt- of wijkgebonden organisatie die de beheerdersrol vervult."¹⁰ De bewoners in een buurt moeten kunnen kiezen tussen een vorm van zelfbeheer door de bewoners en de meer traditionele huurpatronen.

Uiteindelijk zou een 'dochter' een rechtspersoon moeten worden met een eigen bestuurlijke organisatie, waarvan ook administrateurs deel uitmaken die in dienst zijn van de moederorganisatie, die aan de dochters diensten verleent. De 'dochters' maken deel uit van het bestuur van de moederorganisatie. Deze moederorganisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting. Voorts zou het zelfbeheeren van woningen door bewonerscollectieven aantrekkelijk gemaakt moeten worden door het verschaffen van financiële prikkels aan de bewoners. Dit kan door een onderscheid te maken tussen vaste en variabele kosten. Iedere huurder betaalt mee aan de vaste kosten, maar kan door een eigen inbreng besparen op de variabele kosten.¹¹

Om dit idee te realiseren, zijn een aantal aanpassingen in het bestuurlijke regime gewenst. Nu is het idee van de moeder-dochtercorporatie ontwikkeld ten aanzien van het beheer van woningen. In beginsel is dit idee ook bruikbaar voor de opdrachtverlenende en de verwervende rol. In die

8. I. Broos-Jennekens, *ibid*, blz. 485.

9. I. Broos-Jennekens, *op. cit.*, blz. 486.

10. I. Broos-Jennekens, *ibid*, blz. 489.

11. I. Broos-Jennekens, *ibid*, blz. 493.

situatie dient een groep van gebruikers die gezamenlijk een nieuwbouwproject willen realiseren of een bestaand pand willen verwerven en verbouwen, aansluiting te zoeken bij een bestaande toegelaten instelling. Deze instelling kan de eigenaarsrol op zich nemen en voorts een aantal specifieke deskundigheden inbrengen. Na realisering van het project blijft het beheer in handen van de bewoners.

In dit voorstel om te komen tot een zogeheten moeder-dochtercorporatie wordt uitgegaan van de bestaande variëteit aan instellingen en wordt bepleit die variëteit te vergroten.

Een voorbeeld van een tendens om de bestaande variëteit terug te dringen, is de discussie of een woningcorporatie een monistische, dan wel dualistische instelling dient te zijn. Een monistische instelling kenmerkt zich door het feit dat het een organisatie van en voor de gebruikers is. De instelling behartigt dan uitsluitend de belangen van een bepaalde groep en is desnoods bereid om namens die groep de tegenspeler van de overheid te worden. Zeer vulgair gesteld streeft een dergelijke instelling ernaar de baten (bijvoorbeeld subsidies) voor haar doelgroep te maximaliseren en de kosten (de huren) te minimaliseren.

Een dualistische instelling daarentegen dient in het algemene volkshuisvestingsbelang te opereren en niet als exclusieve belangenbehartiger van een groep huishoudens op te treden. Of nu voor de monistische of dualistische instelling gekozen wordt, in beide gevallen wordt de variëteit aan instellingen die nu bestaat, gereduceerd tot een type.

Een tweede voorbeeld van het terugdringen aan variëteit betreft de werkgebieden, waar, zoals ook al bij het eerste dilemma ter sprake kwam, de bestaande lappendeken vanuit verschillende gezichtspunten gezien als dysfunctioneel wordt ervaren. Naast de al genoemde responsiviteits-overweging wordt ook vaak betoogd dat vanuit bedrijfs-economische overwegingen (schaalvoordelen) het noodzakelijk is dat een corporatie zo'n 3500 à 4000 woningen nodig heeft om de woondiensten efficiënt te kunnen produceren. Om dit juiste niveau te bereiken, dienen er groot-schalige herverkevelingsplannen gerealiseerd te worden.

Het derde dilemma: een beperkte of uitgebreide taak

Dit dilemma is in zekere zin een verbijzondering van het tweede dilemma en wel ten aanzien van de taakstelling. Op grond van de artikelen 15 en 16 van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, is het de pri-

maire verantwoordelijkheid van het woningcorporatiesysteem om in de huisvesting te voorzien van die huishoudens welke anders moeilijk onder dak zouden komen. Het beleidsdilemma is nu of dit de enige taak van het woningcorporatiesysteem hoort te zijn, of dat een meer bredere taakstelling gewenst is.

In het huidige beleid wordt de laatste weg gekozen. Het woningcorporatiesysteem vervult een brede functie en huisvest niet een bepaald deel van de bevolking.

Wanneer gekozen zou worden voor een taakstelling die zich beperkt tot het bieden van huisvesting aan de in de artikelen 15 en 16 bedoelde huishoudens, zou dat een radicale breuk met de huidige situatie inhouden. Momenteel wordt namelijk het landelijke volkshuisvestingsbeleid gekenmerkt door een streven om de bestaande marktsegmentatie zoveel mogelijk op te heffen. Echter wanneer woningcorporaties slechts een beperkte groep huishoudens mogen huisvesten, is dat tevens een keuze voor een beleid waarvan marktsegmentatie het gevolg is.

Elders heeft Van der Schaar de inhoud van zo'n strategie beschreven.¹² De kern van deze strategie is dat er een apart financieel-economisch regime wordt gecreëerd, dat uitsluitend voor het woningcorporatiesysteem van kracht is, teneinde een bepaald segment van de woningmarkt voor duidelijk omschreven doelgroepen van huishoudens toegankelijk te maken en te houden.

De nieuwbouw wordt voor de desbetreffende doelgroepen toegankelijk gemaakt door hoge objectsubsidies. Deze nieuwe woningen bepalen de maximale hoogte van het huurniveau. Dit huurniveau zou tegelijkertijd de richtsnoer zijn voor de huurprijzen van de bestaande woningen in dit marktsegment. Op deze wijze ontstaan er goedkoopte-eilanden binnen de woningmarkt. Volgens Van der Schaar is een logische consequentie van deze strategie dat de overheid in sterke mate in dit marktsegment intervenueert en dat bijgevolg de beleidsvrijheid van de toegelaten instellingen zeer gering is. Zo is het noodzakelijk dat door het lage rendement er waarborgen komen dat de woningexploitanten niet op het onderhoud gaan bezuinigen. Fondsvorming dient verplicht te zijn en tevens dient gecontroleerd te worden of onderhoudsniveau op een acceptabel peil blijft. Een groter

12. J. van der Schaar, De sector-indeling en visies op de volkshuisvesting; in: Stuurgroep gebouwde omgeving, Gebouwde omgeving: gebruik, beheer en inrichting; Eindrapport in het kader van het structuuronderzoek bouwnijverheid, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 192-194.

probleem vormt de selectie van kandidaten. Er dienen immers maatregelen genomen te worden dat de juiste huishoudens van deze goedkoopte-eilanden profiteren. En bovendien dient regelmatig gecontroleerd te worden of de zittende bewoners nog wel aan de toelatingsvoorwaarden voldoen. Is dat niet het geval, dan dienen sancties getroffen te worden, waar een verhuisplicht of huurbelasting voorbeelden van zijn.

De problemen die aan een dergelijke strategie kleven zijn legio. Te noemen zijn: weerstanden bij bewoners (privacy, aantasting keuzevrijheid) en bij verhuurders; voorts is er het risico van stigmatisering. Afbakeningsvragen: welke huishoudens en tot slot zijn er ook allerlei controleproblemen. De voordelen van deze strategie zijn dat daardoor het overheidssysteem ontlast kan worden.

Het vierde dilemma

Het vierde dilemma betreft een aspect van het web aan (in)formele, externe en interne controlemechanismen, waarvan het woningcorporatiesysteem is blootgesteld. Het handelt om de vraag of een cliënt die ontevreden is via een stemverheffingsmechanisme (voice) of via een vertrekmechanisme zijn ongenoegen over de gang van zaken moet kunnen laten blijken.

Wanneer gekozen wordt voor een vertrekmechanisme, dan heeft dat met name voor het toelatingsbeleid consequenties. Nieuwe initiatieven moeten dan mogelijk zijn en ook moeten bestaande instellingen dan in staat gesteld worden om het werkgebied van andere instellingen te betreden. Bovendien doet zich het probleem voor dat een van de problemen nu juist is, dat een deel van de huishoudens niet kan vertrekken, omdat zij niet eens zijn binnengelaten door een deel der toegelaten instellingen.

De grote vraag is of het stimuleren van een vertrekmechanisme tot een grotere responsiviteit leidt van het bestaande woningcorporatiesysteem.

Opgemerkt zij ook dat competitie tussen aanbieders alleen maar werkt, indien een inefficiënte producent merkt dat een aantal consumenten vertrokken zijn. Of om de woorden van Hirschman te gebruiken: "exit fails if the firm acquired new customers as it loses the old ones".¹³ In een dergelijke situatie wordt er door de producerende

13. A.O. Hirschman, op. cit., blz. 26.

eenheid geen probleem gesignaleerd.

Voorts is het de vraag of door dergelijke initiatieven geen ongezonde situatie van verantwoordelijkheid ontstaat. In de eerste plaats kan een 'na U'-effect ontstaan. De bestaande verantwoordelijkheid van het huidige corporatiesysteem kan afgewenteld worden op deze nieuwe instituties. Deze nieuwe instituties hebben echter zeker op korte termijn, onvoldoende hulpbronnen en kennis om op grotere schaal nieuwe woningvraag te kunnen beantwoorden.

Hier wreekt zich het feit dat de woningmarkt een voorraadmarkt is. De mogelijkheden voor een vertrekmechanisme zijn beperkt.

Een tweede optie om ongenoegen over geleverde prestaties te laten blijken, is toepassing van het stemverheffingsmechanisme. Dit kan op allerlei directe en indirecte wijzen worden gedaan. Een voorwaarde voor de meer directe methoden is wel dat de toegankelijkheid van het woningcorporatiesysteem groot is. Dit betekent dat er democratische structuren dienen te zijn, maar ook openbaarheid van de besluitvormingsprocedures en een goede rechtsbescherming van de cliënten. Zo zou er voor woningzoekenden een beroepsrecht moeten worden gecreëerd. Tot nu toe is de nadruk gelegd op directe controlemethoden, waarbij met name bewoners en woningzoekenden een actieve rol dienen te vervullen. Echter er kan ook gekozen worden voor meer indirecte methoden, waarbij bijvoorbeeld de formele externe controle verscherpt wordt.

Een mogelijkheid is de ontwikkeling van een evaluatiesysteem, waarmee de beleidsprestaties van de woningcorporaties systematisch beoordeeld en vergeleken kunnen worden. Een dergelijk systeem zou het best per regionaal woningmarktgebied opgezet kunnen worden.

De resultaten van de beoordeling zouden jaarlijks gepubliceerd moeten worden en dan aan de verantwoordelijke bestuursorganen (besturen woningcorporaties, gemeentebesturen en dergelijke), maar ook aan aktiegroepen worden aangeboden, met het verzoek om commentaar. De beoordeling vervult een spiegel functie en stelt de betrokkenen in staat om de feitelijke beleidsprestaties waar te nemen. Een onafhankelijke instelling zou voor de rapportage verantwoordelijk moeten zijn. Te denken valt aan de Inspecties Volkshuisvesting.

Overigens zouden deze instellingen zich niet tot die rapporterende rol moeten beperken, maar zich ook meer dienstverlenend ten opzichte van de woningcorporaties moeten opstellen. Te denken valt dan aan het regelmatig bezoeken

van instellingen, advisering en eventueel zelfs (tijdelijke) detachering van deskundigheid.¹⁴

Het vijfde dilemma: meer professionalisering?

Momenteel bestaat de indruk, dat het woningcorporatiesysteem te weinig geprofessionaliseerd is. Dit geldt dan met name voor het lokale vlak, waardoor de toegelaten instellingen te weinig deskundigheid in huis hebben om een aantal nieuwe uitdagingen aan te pakken. Veel van de deskundigheid die aanwezig is, is geconcentreerd in de centrales van woningcorporaties.

Om een aantal taken effectief en efficiënt aan te pakken, is volgens sommigen een verdere professionalisering van het woningcorporatiesysteem noodzaak. Zo wordt vaak een verdere taakspecialisatie en arbeidsverdeling tussen toegelaten instellingen bepleit. Het ontwikkelen van projecten is een andere taak dan het beheren van woondiensten. Deze visie leidt ertoe dat voorgesteld wordt om voor een aantal taken aparte organisaties in het leven te roepen. Een in de praktijk gerealiseerd voorbeeld is de ontwikkelingsmaatschappij sociale woningbouw Lunetten bijvoorbeeld, die in het Utrechtse een groot uitbreidingsplan realiseerde.¹⁵ Andere mogelijkheden zijn het oprichten van stadsvernieuwingscorporaties¹⁶ of van een instelling die een actief verwervingsbeleid gaat voeren en op de tweedehands huizen- en gebouwenmarkt penetreert. Na verwerving zou zo'n instelling de panden moeten overdragen aan een 'normale' woningcorporatie die dan gaat verbouwen en beheren.

Ook voor andere taken is een verdere arbeidsverdeling mogelijk; een dergelijke taakspecialisatie noopt dan weer tot professionalisering.

4.4. Een sociocratische en technocratische ideaaltyping, enkele vingeroefeningen

De structuur van het woningcorporatiesysteem

In de sociocratische positie verloopt de aanpak van huisvestingsproblemen primair via sociale instituties en pro-

-
14. Zie hiervoor ook: U. Rosenthal, "De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde"; in: H.W. van Doorn, J. Kooiman, U. Rosenthal (red.), Beschouwingen en stellingen over hoofdstuctuur en functioneren van rijksdienst; Alphen aan den Rijn, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, 1981, blz. 27.
 15. B.V. Lunetten: Een non-profit-ontwikkelaar, in: De Nederlandse Gemeente; 28 augustus 1981, nr. 35, blz. 396-397.
 16. P. van Gemeren, Oprichting van een stadsvernieuwingscorporatie; in: Volkshuisvesting, 1973, blz. 346.

cessen. De overheid moet zulke voorwaarden creëren dat de verantwoordelijkheden in het sociaal verkeer ook genomen kunnen worden. Dit uitgangspunt betekent dat ten aanzien van het woningcorporatiesysteem privatisering meer voor de hand ligt dan verstatelijking. Voor de structuur van het woningcorporatiesysteem zijn de consequenties dat de overheid zich terughoudend opstelt en zo weinig mogelijk van bovenaf ordent en zoveel mogelijk initiatieven in de maatschappij een kans biedt. Dus: weinig ordening van werkgebieden; weinig voorschriften ten aanzien van de interne structuur; meer mogelijkheden voor coöperatieve bewegingen door een uitwerking van een regime voor de mede-instellingen. Geen voorkeur voor een bepaald type woningcorporatie; zo weinig mogelijk barrières voor nieuwe initiatieven. Indien nodig, differentiatie van het regime voor verschillende typen van woningcorporaties, bijvoorbeeld andere bepalingen voor corporaties die in een grootstedelijke context opereren. Verantwoordingsplicht ten opzichte van de overheid achteraf.

In de technocratische positie is de sturende verantwoordelijkheid van de overheid voor de woningvoorziening groter. In zekere zin is de verantwoordelijkheid van de woningcorporatie daarvan afgeleid. De toegelaten instellingen zijn een instrument om belangrijke doelstellingen van het overheidsbeleid te realiseren. De logische consequentie is, dat vanuit deze positie een verdere verstatelijking gewenst geacht wordt. Dit geldt ook voor de structuur van het woningcorporatiesysteem. Dit betekent: een betere ordening van de werkgebieden, herverkaveling van het woningbezit, een type woningcorporatie, voorschriften voor een bestuursstructuur.

Politiek-ideologisch gezien zijn er verschillen. In de christen-democratische en liberale visie zijn de woningcorporaties vooral private instellingen, in de sociaal-democratische visie vooral gemeenschapsorganen. Echter, met name in de liberale visie en in iets mindere mate de christen-democratische visie, dient de taakstelling van deze instellingen beperkt te zijn, mede omdat ook de overheid een beperkte taak heeft. De woningcorporaties dienen zich vooral bezig te houden met de huisvesting van de in artikel 15 en 16 van het BTIV bedoelde huishoudens. Dit betekent een zekere voorkeur voor een marktsegmentatiebenadering, die er paradoxaal nu juist toe leidt, dat er een proces van verstatelijking optreedt.

Voorts zij opgemerkt dat in de christen-democratische visie veel waarde wordt toegekend aan solidariteit tussen de instellingen. De overheid moet die solidariteit niet

opleggen, maar deze dient door vrijwillige samenwerking tot stand te komen.

Een toespitsing

- Type woningcorporatie.

Momenteel bestaat er ten aanzien van tal van bestuurskenmerken een grote variëteit tussen de verschillende instellingen. In een meer door technocratische krachten bepaalde ontwikkeling zal er een proces van convergentie optreden. Dit betekent dat de verschillen kleiner worden, maar niet geheel verdwijnen. Zo zullen duidelijke voorschriften worden verstrekt over de bestuurssamenstelling en wordt de woningcorporatie vooral gezien als een dualistische instelling die probeert om het algemene volkshuisvestingsbelang te behartigen. Vandaar dat een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen interne en externe democratisering. In het bestuur van een toegelaten instelling horen niet uitsluitend bewoners en woningzoekenden te zitten, maar ook andere betrokkenen en belangstellenden. De externe democratisering biedt meer mogelijkheden voor het realiseren van zeggenschap van de bewoners.

Een sociaal-democratische variant is die waarin de woningcorporatie een monistische instelling is, dat wil zeggen een organisatie van en voor de bewoners (inclusief woningzoekenden). Toetredingsbarrières ontbreken.

In de sociocratische ontwikkeling daarentegen, treedt er een proces van divergentie op. Het toelatingsbeleid wordt versoepeld, nieuwe initiatieven krijgen mogelijkheden, er komen moeder-dochtercorporaties, coöperatieve bewegingen krijgen een kans doordat er een speciaal regime voor de mede-instellingen wordt ontwikkeld.

- Werkgebieden

In een meer technocratische ontwikkeling worden de werkgebieden herordend volgens doelmatigheidsoverwegingen. Iedere toegelaten instelling dient voldoende woningen te hebben om een professionele aanpak mogelijk te maken. Een sociaal-democratische variant is die waarbij voor de ordening van de werkgebieden het geografische criterium van een wijk wordt gekozen.

De positie van de woningcorporaties op enkele beleidsvelden

Opdrachtverlening

Momenteel hebben de woningcorporaties een voorkeurspositie op het gebied van de sociale woningbouw. Zij zijn er vrij in

om te beslissen of bepaalde opdrachten verstrekt worden. Een meer technocratische ontwikkeling is om die vrijheid in te perken. In die ontwikkeling is het de taak van een gemeentebestuur om in samenspraak met belanghebbenden, een volkshuisvestingsplan voor de middellange termijn op te stellen. Nadat dit plan door de politiek-democratische organen is vastgesteld, hebben de woningcorporaties de plicht het plan uit te voeren. Wanneer een corporatie nalatig is die plicht ter hand te nemen, kan het gemeentebestuur een aanwijzing verstrekken of de taak zelf ter hand nemen. Deze meer imperatieve planning geldt niet alleen voor de nieuwbouw, maar ook voor de verwerving en verbouwing van bestaande panden.

In de sociocratische positie blijft de bevoegdheid om bouwopdrachten te verstrekken aan de toegelaten instellingen. Overheidsplanning blijft indicatief van aard. Een meer christen-democratische is die waarin de gemeentelijke overheid en de woningcorporaties beleidsovereenkomsten afsluiten, waarin wederzijdse rechten en plichten worden vastgelegd. De woningcorporatie is in deze variant een partner en geen agent van de overheid.

Kapitaalvoorziening

De kapitaalvoorziening van de woningcorporaties verloopt nu voor een belangrijk deel via de rijksbegroting en is daardoor onderhevig aan politiek-conjuncturele ontwikkelingen. In de technocratische positie blijft deze situatie bestaan, zij het dat geprobeerd wordt de invloed van de politieke conjunctuur te temperen, bijvoorbeeld door het niet langer relevant verklaren van de woningwetgevingen voor de bepaling van de omvang van de overheidsuitgaven. De kapitaalvoorziening blijft in deze positie primair een taak voor de overheid. Een sociaal-democratische variant is die waarin een Nationaal Volkshuisvestingsfonds wordt gecreëerd. Dit fonds wordt gevoed door de overheid en de belangrijkste financiële instellingen die besparingen beheren. De overheid bepaalt hoeveel en tegen welke voorwaarden die laatste actors van de bij hen in beheer zijnde besparingen dienen te reserveren voor de financiering van de woningbouwactiviteiten en dus ook die van de woningcorporaties.

Een meer sociocratische ontwikkeling is die waarin de kapitaalvoorziening niet primair een overheidstaak is, maar waarin het voortouw bij de woningcorporaties zelf ligt. Deze instellingen bundelen dan via de centrales de vraag naar kapitaal. Via meerjarenafspraken met pensioenfondsen en

verzekeringsmaatschappijen wordt de financiering veilig gesteld. Om vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, kan een centraal financieringsfonds in het leven worden geroepen.

Een meer liberale variant is die waarin het vermogen tot zelffinanciering wordt vergroot. Dit kan door het afstoten van woningbezit aan de bewoners. Uit dergelijke transacties vloeien vermogenswinsten voort, die dan weer aangewend kunnen worden voor de financiering van nieuwe activiteiten.

Een meer christen-democratische variant is die waarin de burgers zelf een deel van hun besparingen reserveren voor de woningbouw. Dit kan door het stelsel van bouwsparekassen nieuw leven in te blazen.

Huur- en subsidiebeleid

Een meer technocratische ontwikkeling is die waarin via staatsinterventie het huurprijsniveau van nieuwe woningen door middel van een serie volkshuisvestingsprijzen wordt bepaald, een werkwijze waarmee wordt gepoogd om tevens het huurprijsniveau van de voorraad te bepalen. In dit stelsel is de beleidsvrijheid van de lokale instelling beperkt. De exploitatierisico's voor de corporaties zijn zeer beperkt. De centrale verantwoordelijkheid ligt bij de centrale overheid.

Een christen- en sociaal-democratische variant is die waarbij de batige exploitatiesaldi worden afgeroemd en gestort in een solidariteitsfonds dat exploitatiesubsidies verstrekt.

Een meer sociocratische ontwikkeling is die waarin de beleidsvrijheid van de toegelaten instellingen toeneemt waardoor ook de exploitatierisico's voor de toegelaten instellingen toenemen. Zo worden de objectsubsidies zoveel mogelijk afgebroken; huishoudens die de economische vraaguren niet kunnen betalen, worden individueel gesubsidieerd. Woningcorporaties die dat willen, kunnen voor hun eigen woningbezit de huurprijzen egaliseren. Een christen-democratische variant is die waarin via onderlinge samenwerking er voor het gehele bezit van samenwerkende corporaties een dergelijke huuregalisatie wordt nagestreefd.

Woonruimteverdeling

Een technocratische ontwikkeling is die waarin de primaire verantwoordelijkheid voor de woonruimteverdeling bij de overheid komt te rusten. De woningcorporatie laat de beleidsbepaling over aan de overheid, maar heeft wel een

stem in de beleidsvoorbereiding en draagt zorg voor de beleidsuitvoering. De beleidscontrole daarentegen is weer een taak voor de overheid. De woningcorporatie heeft de plicht om verhuurverslagen te maken. In deze positie wordt de woningcorporatie een agent van de overheid.

Een christen-democratische variant is die waarin meer op basis van een gelijkwaardige positie (partnermodel) wordt gewerkt en de overheid en de woningcorporatie beleidsovereenkomsten sluiten.

Een meer sociocratische ontwikkeling is die waarin de overheid terugtreedt en de verantwoordelijkheid voor de woonruimteverdeling meer bij de corporaties zelf ligt. Een christen-democratische variant is die waarin de toegelaten instellingen onderling samenwerken.

4.5. Tot besluit

In dit hoofdstuk is eerst de balans opgemaakt van de in hoofdstuk 2 en 3 uitgevoerde analyses. Daarna zijn een vijftal keuzedilemma's geschetst, die gebruikt zijn als bouwstenen voor het construeren van enkele ideaal-typische posities. Voor alle duidelijkheid zij nogmaals gesteld, dat hier slechts sprake is van vingeroefeningen en dat er niet naar gestreefd is om volledig uitgewerkte blauwdrukken te ontwerpen.

BIJLAGE 1 - Lijst van geraadpleegde personen

- Hamersma, D., drs., adjunct-directeur Onderzoek en Ontwikkeling,
Nationale Woningraad, Almere.
- Hoff van den, Chr., Mr., directeur van het Instituut voor Bestuurs-
wetenschappen, 's-Gravenhage.
- Kolk van der, B.C., directeur van de Humanistische Stichting voor
Huisvesting van Bejaarden, Amsterdam.
- Laag van der, S., Ir., hoofd afdeling Woningcorporaties van het
Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
Zoetermeer.
- Lammertink, M.A., drs., hoofd afdeling Financieel-economische
dienstverlening van de Nationale Woningraad, Almere.
- Lopulalan, R., medewerker van het Landelijk Overleg Bijzondere
Huisvesting, Amsterdam.
- Ninwegen van, F., medewerker van het Landelijk Overleg Bijzon-
dere Huisvesting, Amsterdam.
- Neus, J.L., drs., adjunct-directeur van het Nederlands Christe-
lijk Instituut voor de Volkshuisvesting, Bilthoven.
- Schaar van der, J., Ir., wetenschappelijk medewerker afdeling
Bouwkunde, TH Delft, Delft.
- Spreekmeester, R., drs., Ministerie van Volkshuisvesting en Ruim-
telijke Ordening, Directoraat-Generaal voor de Volkshuis-
vesting, Zoetermeer.

BIJLAGE 2 - Enkele gegevens betreffende de Centrales

Tabel 2.1. - Aantal personeelsleden in dienst van:

| | NWR ¹ | NCIV ² |
|------|------------------|-------------------|
| 1964 | 38 | |
| 1965 | 52 | |
| 1966 | 68 | |
| 1977 | 79 | |
| 1968 | 87 | |
| 1969 | 121 | |
| 1970 | 152 | |
| 1971 | 189 | |
| 1972 | 217 | |
| 1973 | 197 | |
| 1974 | * | |
| 1975 | * | |
| 1976 | * | 263 |
| 1977 | * | 272 |
| 1978 | * | 290 |
| 1979 | * | 302 |
| 1980 | * | 331 |
| 1981 | * | 366 |
| 1982 | * | 395 |

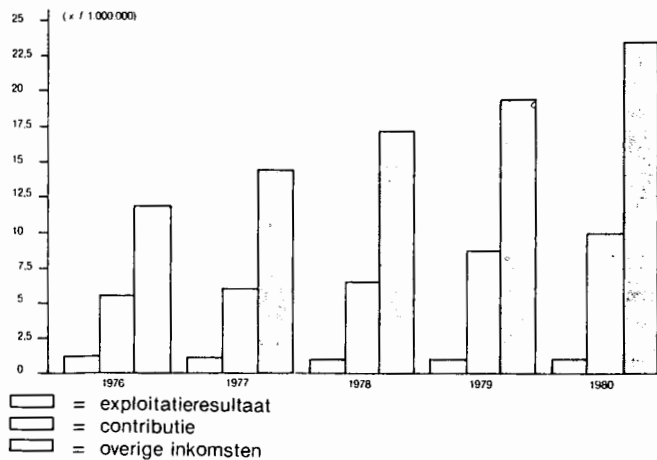
¹Bron: Jaarverslagen NWR

* Niet genoemd

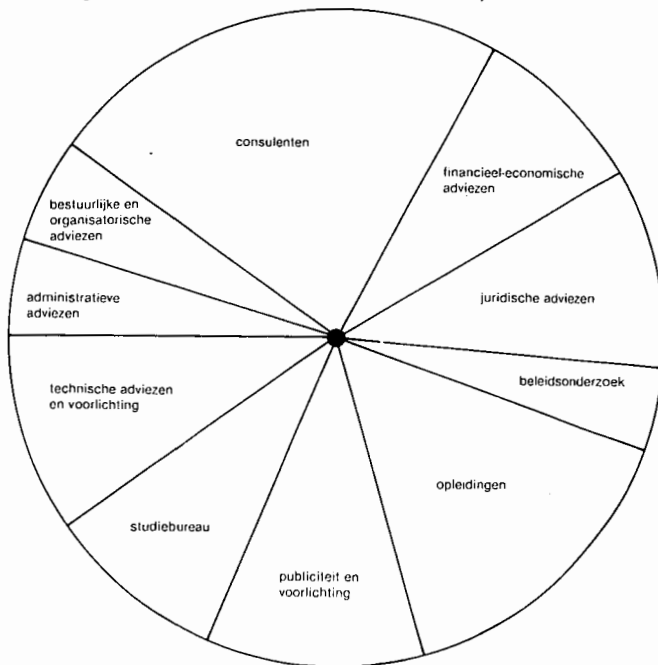
²Opgave NCIV; afdeling Informatievoorziening. Eerdere data niet beschikbaar.

Tabel 2.2.1. - Gegevens Nationale Woningraad (NWR)

Overzicht verloop exploitatieresultaat, contributie en overige inkomsten, 1976-1980

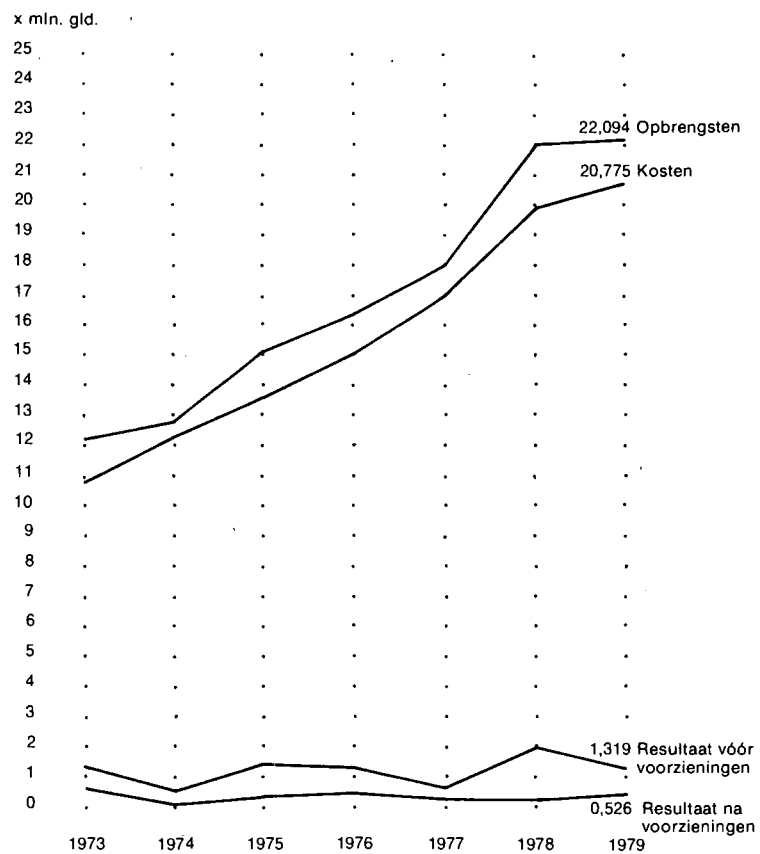


Verdeling contributie over de diverse sectoren in het jaar 1980



Bron: Jaarverslag NWR 1980

Tabel 2.2.2. - Gegevens Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV)



Bron: NCIV

BIJLAGE 3 - Representativiteitspatronen

Variabele 1. Samenstelling Huishouden, tabel 3.1. en 3.2.

Variabele 2. Leeftijd hoofd Huishouden, tabel 3.3. en 3.4.

Variabele 3. Verhuiscategorie, tabel 3.5. en 3.6.

Tabel 3.1. - De bewoonde huurwoningen naar samenstelling huishouden en huurverhouding

| Huurverhouding | Samenstelling huishouden (def. '47) | | | | |
|-------------------------|-------------------------------------|---|---|--|-------------------------------|
| | Alleenstaande n=372 16% | Man of vrouw + kind/ander n=108 4,7% | Echtpaar + kind, of + ander n=1100 48,3% | Echtpaar (man + vrouw) evt. met ander n=697 30,6% | Totaal n=2277 ¹ |
| particulier persoon | 26% | 19% | 17% | 25% | 21% |
| particuliere instelling | 12% | 7% | 9% | 15% | 11% |
| woningcorporatie | 41% | 46% | 53% | 44% | 48% |
| e.d. | 20% | 27% | 21% | 16% | 20% |
| Totaal | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

¹Exclusief 10 onbekend

Van de respondenten die een woning huren, blijkt de huiseigenaar in 48% van de gevallen een woningcorporatie te zijn; dit geldt met name voor de echtparen met kinderen (met eventuele anderen). De alleenstaanden en de echtparen zonder kinderen (maar met eventuele anderen) huren meer dan gemiddeld van een particulier persoon en een particuliere instelling. De één-oudergezinnen en dergelijke huren wat meer dan gemiddeld een woning van de gemeente.

Tabel 3.2.

| | Particulier persoon | | Particuliere instelling | | Woningbouwcorporatie | | Gemeente e.d. | | Totaal | |
|---------------------------|---------------------|--------|-------------------------|--------|----------------------|--------|---------------|--------|--------|--------|
| Alleenstaanden | 97 | 20% | 45 | 18% | 153 | 14% | 74 | 17% | 369 | 16% |
| Man of vrouw + kind/ander | 21 | 4% | 8 | 3% | 50 | 5% | 29 | 7% | 108 | 5% |
| Echtpaar + kind/ander | 187 | 39% | 99 | 39% | 583 | 49% | 231 | 52% | 1100 | 48% |
| Echtpaar evt. met ander | 174 | 36% | 105 | 41% | 307 | 28% | 112 | 25% | 689 | 31% |
| Totaal | 479 | (100%) | 257 | (100%) | 1093 | (100%) | 446 | (100%) | 2275 | (100%) |

Tabel 3.3.

| | | <u>Epsilon</u> |
|---|--|-------------------------|
| Alleenstaanden: 16 % van gehele steekproefpopulatie | | 0.14 - 0.16 = - 0.020 |
| 14 % vertegenwoordigd in woningbouwpopulatie | | |
| Man of vrouw + kind/ander : 4,7% geheel | | 0.05 - 0.047 = + 0.003 |
| 5 % woningbouwpopulatie | | |
| Echtpaar + king/ander : 48,3% geheel | | 0.490 - 0.483 = + 0.007 |
| 49 % woningbouwpopulatie | | |
| Echtpaar evt. met ander : 30,6% geheel | | 0.280 - 0.306 = - 0.026 |
| 28 % woningbouwpopulatie | | |

Tabel 3.4. - De bewoonde huurwoningen naar de huurverhouding en de leeftijd van het hoofd van het huishouden of de alleenstaande

| Leeftijd hoofd huis- houden of alleenstaande | Huurverhoudingen | | | | Totaal n = 2277 ¹ |
|---|---|---|--|-------------------------------------|---------------------------------|
| | Particulier persoon 20,9 n = 478 | Particuliere instelling 11,3 n = 257 | Woningcor- poratie 48,17 n = 1097 | Gemeente e.d. 19,5 n = 445 | |
| | % | % | % | % | % |
| Tot 30 jaar | 20 | 20 | 19 | 17 | 19 |
| 30-40 jaar | 18 | 18 | 20 | 17 | 19 |
| 40-50 jaar | 9 | 18 | 17 | 18 | 16 |
| 50-65 jaar | 29 | 23 | 25 | 27 | 26 |
| 65 jaar en ouder | 24 | 21 | 20 | 21 | 21 |
| Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

¹Exclusief 10 onbekend.

Uit tabel 3.4. blijkt dat er geen grote verschillen bestaan tussen de diverse leeftijdsgroepen en de huurverhouding. De hoofden van huishoudens en alleenstaanden tot 30 jaar huren wat meer een woning van een particulier persoon en een particuliere instelling, de 30 tot 40 jarigen huren wat vaker een woning van een woningcorporatie. De 40 tot 50 jarige hoofden van huishoudens en alleenstaanden huren meer een woning van een particuliere instelling, woningcorporatie en de gemeente. De groep van 50 tot 65 jaar en de 65 jarigen en ouder huren meer een woning van een particulier persoon, terwijl de eerstgenoemden daarnaast ook wat meer een woning huren van de gemeente.

Tabel 3.5.

| | 30 jaar | | 30-40 jaar | | 40-50 jaar | | 50-60 jaar | | 65 jaar | | Totaal | |
|-------------------------|------------|-----|------------|-----|------------|-----|------------|-----|------------|-----|-------------|-----|
| Particulier persoon | 96 | 22% | 86 | 20% | 43 | 12% | 138 | 23% | 115 | 24% | 478 | 21% |
| Particuliere instelling | 52 | 12% | 46 | 11% | 46 | 13% | 59 | 10% | 54 | 11% | 257 | 11% |
| Woningcorporatie | 208 | 48% | 219 | 51% | 186 | 52% | 274 | 46% | 219 | 46% | 1106 | 48% |
| Gemeente en dergelijke | 76 | 18% | 76 | 18% | 80 | 23% | 120 | 20% | 93 | 19% | 445 | 19% |
| Totaal | 432 (100%) | | 427 (100%) | | 355 (100%) | | 591 (100%) | | 481 (100%) | | 2286 (100%) | |
| | 18,8% | | 18,7% | | 15,5% | | 25,9% | | 21% | | 100% | |

Tabel 3.6.

Epsilon

| | |
|--|------------------------|
| Tot 30 jaar : 18,8% van gehele steekproefpopulatie | 0.19 - 0.188 = + 0.002 |
| 19 % van woningbouwpopulatie | |
| 30-40 jaar : 18,7% geheel | 0.20 - 0.187 = + 0.013 |
| 20 % woningbouwpopulatie | |
| 40-50 jaar : 15,5% geheel | 0.17 - 0.155 = + 0.015 |
| 17 % woningbouwpopulatie | |
| 50-65 jaar : 25,9% geheel | 0.25 - 0.259 = 0.009 |
| 25 % woningbouwpopulatie | |
| 65 en ouder : 21 % geheel | 0.20 - 0.21 = - 0.01 |
| 20 % woningbouwpopulatie | |

Tabel 3.7. - De huurverhouding van de bewoonde huurwoningen naar de mate van verhuiscapaciteit van de hoofdbewoner

| Verhuisge- neigdheid | Huurverhouding | | | | |
|------------------------------------|--|--|--------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| | Particu- lier per- soon n=478 | Particu- liere in- stelling n=257 | Woning- corpor- atie n=1097 | Gemeen- te e.d. n=445 | Totaal ¹ n=2277 |
| Wil niet verhuizen | 63 | 59 | 67 | 64 | 65 |
| Wil eventueel verhuizen | 18 | 208 | 19 | 20 | 19 |
| Wil beslist verhuizen ² | 19 | 22 | 14 | 16 | 16 |
| Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

¹Exclusief 17 onbekend²Inclusief 'heeft reeds andere woonruimte gevonden'.

Deze tabel laat zien dat er algemeen gesproken geen significante verschillen zijn in verhuisgeneigdheid tussen de bewoners van woningen die van de onderscheiden typen eigenaren gehuurd worden. Wel kan worden geconstateerd dat degenen die beslist willen verhuizen, meer dan gemiddeld van een particuliere instelling huren (22%) en minder dan gemiddeld van een woningcorporatie (14%).

Tabel 3.8.

| | Niet verhuizen | | Eventueel verhuizen | | Beslist wel verhuizen | | Totaal | |
|-------------------------|----------------|-------|---------------------|-------|-----------------------|-------|-------------|------|
| | Aantal | % | Aantal | % | Aantal | % | Aantal | % |
| Particulier persoon | 301 | 20% | 86 | 20% | 91 | 24% | 478 | 21% |
| Particuliere instelling | 152 | 10% | 51 | 12% | 56 | 15% | 259 | 11% |
| Woningbouwcorporatie | 735 | 50% | 20 | 48% | 154 | 41% | 1097 | 48% |
| | | 57% | | 19% | | 14% | | 100% |
| Gemeente en dergelijke | 285 | 19% | 89 | 21% | 71 | 19% | 445 | 20% |
| Totaal | 1473 (100%) | | 434 (100%) | | 372 (100%) | | 2279 (100%) | |
| | | 64,4% | | 19,0% | | 16,3% | | 100% |

Tabel 3.9.

| | | <u>Epsilon</u> |
|-----------------------|--|-------------------------|
| Niet verhuizen | : 64,6% van gehele steekproefpopulatie 67 % van woningbouwpopulatie | 0.670 - 0.646 = + 0.024 |
| Eventueel verhuizen | : 19 % geheel 19 % woningbouwpopulatie | 0.19 - 0.19 = 0.000 |
| Beslist wel verhuizen | : 16,3% geheel 14 % woningbouwpopulatie | 0.14 - 0.163 = - 0.023 |

BIJLAGE 4 - Woningkenmerken

Tabel 4.1. - Bouwperiode en sectorindeling

| Bouwperiode | Eigen woning sector | Particuliere huursector | | Woning- corpor- | Gemeente | Totaal (excl. 'overige woningen') |
|------------------|---------------------|-------------------------|------------------|-----------------|----------|-----------------------------------|
| | | verhuurder | (inst.beleg-ger) | | | |
| vóór 1906 | 13 | 22 | 3 | -- | 6 | 9 |
| 1906-1930 | 21 | 37 | 15 | 11 | 17 | 19 |
| 1931-1944 | 13 | 22 | 10 | 2 | 3 | 10 |
| Totaal tot 1945 | 47 | 81 | 28 | 13 | 26 | 38 |
| 1945-1959 | 15 | 7 | 16 | 25 | 41 | 19 |
| 1960-1964 | 12 | 6 | 15 | 16 | 10 | 12 |
| 1965-1970 | 16 | 3 | 28 | 28 | 14 | 18 |
| 1971-1975 | 11 | 3 | 14 | 18 | 10 | 12 |
| Totaal 1945-1975 | 43 | 19 | 72 | 87 | 75 | 62 |
| Totaal % | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Absoluut | 671 | 261 | 109 | 535 | 207 | 1783 |

Bron: Kwalitatief Woningonderzoek 1975.

Tabel 4.2. - Aantal kamers, naar sector (huursectoren)
Procentuele verdeling per sector (bron: WBO 1975)

| Aantal kamers | tot 3 % | 4 % | 5 % | 6 % | 7 of meer % | tot % | mediaan % |
|---------------------------|---------|-----|-----|-----|-------------|-------|-----------|
| Particuliere personen | 15 | 24 | 35 | 18 | 8 | 100 | 5,3 |
| Particuliere instellingen | 13 | 16 | 37 | 23 | 11 | 100 | 5,6 |
| Woningcorporaties | 10 | 18 | 51 | 51 | 3 | 100 | 5,4 |
| Gemeenten | 10 | 17 | 48 | 48 | 7 | 100 | 5,5 |
| Totaal | 11 | 19 | 45 | 45 | 6 | 100 | 5,4 |

Tabel 4.3.

Het percentage slecht of onvoldoende onderhouden woningen per huursector en het percentage vooroorlogse woningen in de huursectoren
(Bron: Kwalitatief Woningonderzoek 1975)

| | % onvoldoende of slecht | % woningen vóór 1940 |
|--------------------------|-------------------------|----------------------|
| Particulier verhuurder | 34 | 81 |
| Gemeente | 19 | 22 |
| Institutionele beleggers | 13 | 22 |
| Woningcorporatie | 7 | 16 |
| Overig | 18 | 48 |
| Totaal | 16,5 | |

BIJLAGE 5 - Enkele data betreffende etnische minderheden

Tabel 5.1. - Het aantal 'Surinamers' in Nederland

| | | |
|---|--------|---------|
| 'In Suriname geboren' per augustus 1978 ^a | | 106.000 |
| 'In Nederland geboren' per augustus 1978 | 31.000 | |
| waarvan 'volledig autochtoon' | 5.000 | |
| | | 26.000 |
| 'Elders geboren' per augustus 1978 | | 4.000 |
| Totaal aantal per augustus 1978 | | 136.000 |
| Migrantensaldo september-december 1978 | | 2.500 |
| Migrantensaldo 1979 | | 15.800 |
| Migrantensaldo januari-december 1980 | | 16.7000 |
| Totaal Migrantensaldo september 1978-december 1980... | | 35.000 |
| Saldo geboorte en sterfte 1979 20(%) | | 3.090 |
| Saldo geboorte en sterfte 1980 20(%) | | 3.480 |
| Totaal saldo geboorte en sterfte 1979 en 1980 | | 6.600 |
| Totaal aantal 'Surinamers' in Nederland ein december 1980 | | 177.600 |

^aSteekproefcriterium

Bron: Reubseat.

1. Th. J.M. Ruebseat, "Surinamers een bevolkingscategorie in perspectief"; Economisch Statistische Berichten, 18 maart 1981, 66e jaargang, nr. 3297, p. 260.

In mei 1977 waren er een kleine 200.000 buitenlanders legaal in Nederland aanwezig.

Tabel 5.2. - Buitenlanders afkomstig uit de wervingslanden en Italië, aanwezig in Nederland (stand per 1-1-1977)

| | Mannen | Vrouwen | Totaal |
|-----------------------|---------|---------|---------|
| Griekenland | 2.472 | 1.609 | 4.081 |
| Joegoslavië | 6.947 | 6.081 | 13.028 |
| Marokko | 33.858 | 10.563 | 44.421 |
| Portugal | 4.838 | 3.963 | 8.801 |
| Spanje | 17.912 | 9.886 | 27.798 |
| Tunesië | 1.118 | 302 | 1.420 |
| Turkije | 61.216 | 28.267 | 79.483 |
| Totaal wervingslanden | 118.361 | 60.671 | 179.032 |
| Italië | 13.206 | 6.905 | 20.111 |

Bron: Ministerie van Justitie

Tabel 5.3. - Verdeling van allochtonen en van de totale bevolking, naar gemeentegrootte in % van het landelijk totaal per groep 1975-1980

| | Begin 1975 | | | Begin 1977 | | | Begin 1980 | | |
|-------------------|------------|-----------------|--------------|------------|-----------------|--------------|------------|-----------------|--------------|
| | Med.* | Sur./ Ant.** | Tot. bev. | Med.* | Sur./ Ant.** | Tot. bev. | Med.* | Sur./ Ant.** | Tot. bev. |
| 4 grote steden | 35.8 | ca.58 | 15.6 | 38.1 | ca.51 | 14.9 | 39.1 | ca.50 | 14.1 |
| Overige gemeenten | | | | | | | | | |
| > 100.000 inw. | . | . | 12.3 | 14.5 | . | 12.8 | . | . | 12.7 |
| Gemeente | | | | | | | | | |
| < 100.000 inw. | . | . | 72.1 | 47.4 | . | 72.3 | . | . | 73.2 |
| Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* Gemeentelijke cijfers, vergeleken met landelijke totaal volgens CBS.

** Eigen schatting op basis van gemeentelijke cijfers en van landelijke totalen afkomstig van het Ministerie van CRM, Stafbureau Statistiek, aangevuld met geschatte aantallen hier geboren afstammelingen van personen geboren in Suriname of de Nederlandse Antillen. De schattingen voor 1977 en 1980 komen lager uit dan van het IIS voor midden 1978 (zie vorig tabel), maar daarin zijn de Antillianen niet verdisconteerd.

Tabel 5.4. - Overzicht van wijken met de hoogste percentages allochtonen

| Gemeenten | Aantal inwoners | % med. | % Sur./ Ant. | % Alloch- tonen totaal | % Alloch- tonen totaal 1981 |
|---|-----------------|--------|-----------------|---------------------------|-----------------------------------|
| <u>Amsterdam</u> | | | | | |
| Bijlmermeer (-3) | 16.952 | 4,7 | 27,6 | 32,3 | 34,5 |
| <u>Rotterdam</u> | | | | | |
| Feijenoord | 7.078 | 30,7 | 8,9 | 39,6 | -- |
| Oude Westen | 11.761 | 27,5 | 10,7 | 38,2 | -- |
| Oud Crooswijk | 6.687 | 27,1 | 10,0 | 37,1 | -- |
| <u>Den Haag</u> (subwijk niveau) | | | | | |
| Transvaalkwartier (nr. 32) | 6.120 | 15,0 | 25,0 | 39,6 | 44,4 |
| Schildersbuurt (nr. 15) | 18.661 | 16,7 | 20,7 | 37,4 | 42,1 |
| Schildersbuurt (nr. 16) | 10.065 | 20,3 | 15,8 | 26,1 | 38,9 |
| Schildersbuurt (nr. 17) | 9.268 | 19,6 | 15,5 | 35,1 | 40,1 |
| <u>Utrecht</u> Damstraat | 2.726 | 45,0 | 3,9 | 48,9 | ca. 52 |
| Boorstraat + Am- sterdamse straatweg | 5.168 | 33,6 | 4,1 | 37,7 | ca. 41 |

Tabel 5.5. - Het percentage van de allochtonen in de totale bevolking van de 4 grote steden en van geheel Nederland 1975-1981 *

| | Begin 1975 | | | Begin 1977 | | | Begin 1980 | | | Begin 1981 | | | | |
|------------------|--------------|------|------|--------------|--------|------|--------------|------|------|--------------|--------------|------|------|--------------|
| | Med. Ant. | Sur. | Tot. | Med. Ant. | Sur. | Tot. | Med. Ant. | Sur. | Tot. | Tot. abs. | Med. Ant. | Sur. | Tot. | Tot. abs. |
| Amsterdam **) | 2.8 | 3.4 | 6.2 | 3.9 | 4.4 | 8.3 | 5.8 | 5.4 | 11.4 | 78.906 | 6.3 | 5.9 | 12.2 | 86.700 |
| Rotterdam | 3.7 | 2.1 | 5.8 | 4.7 | 2.7 | 7.4 | 6.3 | 3.8 | 10.1 | 58.429 | . | . | . | . |
| Den Haag | 1.8 | 2.9 | 4.7 | 2.4 | 4.3 | 6.7 | 3.4 | 5.4 | 8.8 | 40.177 | 3.9 | 6.2 | 10.1 | 46.018 |
| Utrecht | 3.5 | 1.5 | ca.5 | 4.2 | ca.1.8 | ca.6 | 5.7 | 2.2 | 7.9 | 18.800 | 6.6 | 2.4 | 9.0 | 21.200 |
| Nederland totaal | | | 1.9 | | | 2.5 | | | 3.2 | | | | 3.4 | |

*) Surinamers en Antillianen, inclusief hier geboren afstammelingen en personen van Surinaamse nationaliteit. De hier geboren afstammelingen vormen een categorie, die enigszins willekeurig en van gemeente tot gemeente ook enigszins verschillend is gedefinieerd.

***) In Amsterdam werden aantallen Surinamers en Antillianen gebaseerd op gegevens, verstrekt door het Bureau Bestuurscontacten (14).

Tabel 5.6. - Kenmerken van Noord- en Zuidmediterranen

| | Noordmediterranen | Zuidmediterranen |
|---|-------------------|------------------|
| Langer dan 6 op school gezeten | 47% | 27% |
| In pension woonachtig | 9% | 36% |
| Bewoont een naoorlogse woning | 32% | 17% |
| Gemiddelde huur per maand | f 177,-- | f 142,-- |
| Gemiddeld inkomen per maand | -1579,-- | -1358,-- |
| Stuurt geld naar land van oorsprong | 60% | 89% |
| Waarvan meer dan een kwart van het inkomen | 49% | 78% |
| Denkt binnen één jaar te verhuizen | 44% | 70% |
| Aanta één- en tweepersoonshuishoudens in de 111 gemeenten | 15.735 | 36.710 |

Bron: BWO en IVA (1979) deelrapport 3.

BIJLAGE 6 - De artikelen 15 en 16 van het Besluit Toegelaten
Instellingen Volkshuisvesting

Afdeling 4: Het verhuren van woningen

Artikel 15

1. De toegelaten instelling verhuurt haar woningen mede aan personen, behorende tot die groepen van de bevolking, die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passen woonruimte.
2. Onze minister kan voor de toepassing van het eerste lid nadere regelen stellen, die de toegelaten instelling in acht moet nemen.
3. De in het tweede lid bedoelde regelen strekken er toe, dat de woningen van de toegelaten instelling voor een door Onze Minister te bepalen deel met inachtneming van door hem te geven aanwijzingen worden verhuurd aan personen, behorende tot door hem aan te wijzen groepen van de bevolking.

Artikel 16

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 15, eerste lid, verhuurt de toegelaten instelling haar woningen, waarvan de huur verhoudingsgewijs laag is, zoveel mogelijk aan personen, die daarvoor gezien hun inkomen het meest in aanmerking komen.
2. Onze Minister kan voor de toepassing van het eerste lid nadere regelen stellen, die de toegelaten instelling in acht moeten nemen.
3. De in het tweede lid bedoelde regelen strekken ertoe, dat door Onze Minister aan te wijzen woningen, waarvan de huur een door hem te stellen bedrag niet overschrijdt, met inachtneming van door hem te geven aanwijzingen worden verhuurd aan personen, wier inkomen een door Onze Minister te stellen bedrag niet overschrijdt.

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste Raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977

In de tweede Raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

* Uitverkocht

- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Preadviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. Verloren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Preadviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning (1981)
- V23. Beleid en toekomst; verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een instutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)
- V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)

- V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33. Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982

De serie 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M3. L.J. Heinsman/Nederlandse Omroep Stichting: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)
- M6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)
- M7. P.J. Kaff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; een beoordeling van de stand van zaken (1982)
- M9. K.J. Alsem, M.A. Boorsman, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10. W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)
- M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)
- M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)
- M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16. J.G. Stappers: De werking van massamedia; Een overzicht van inzichten (1983)
- M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4. Milieubeleid (1974)*
5. Bevolkingsprognose (1974)*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. 'Maken wij er werk van?'
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijftienving jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

In de tweede Raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
20. Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
22. Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23. Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24. Samenhangend mediabeleid (1982)

* Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-789911 of in de boekhandel.

