



## Hoe duurzaam is de sociale huursector?

**Auteur(s):**

Beem, H.

*De auteur is werkzaam bij de directie Marktwerking van het ministerie van Economische Zaken.*

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4363, pagina D9, 30 mei 2002

**Rubriek:**

Toekomst van de woningcorporaties

**Trefwoord(en):**

toekomstig, stelsel

*Zowel een grootschalige uittreding van corporaties, als een ontwikkeling waarbij de taak van corporaties beperkt wordt en de overheid weer overgaat tot strakkere sturing van corporaties, lijkt in de nabije toekomst onwaarschijnlijk. Voortzetting van het hybride stelsel is het meest aannemelijk. Het gaat op dit moment dan ook veel meer om het realiseren van de grote opgaven die er nog liggen, dan om fundamentele orderingsdiscussies.*

**De sociale huursector heeft in sterke mate een hybride karakter. De vraag hoe de huursector zich in de toekomst zal ontwikkelen - een doorsteek naar marktuittreding van corporaties, een terugkeer van corporaties naar de positie van taakorganisatie van de overheid of handhaving van het huidige hybride stelsel - hangt onder andere samen met de geldigheid van interventiemotieven van de overheid op de woningmarkt en de daarbij denkbare rollen, kansen en bedreigingen voor de sociale huursector. Hier zal worden betoogd dat het huidige hybride stelsel het meest kansrijk is.**

### Duurzame motieven voor interventie

#### *Substantiële ontspanning onwaarschijnlijk*

Interventiemotieven van de overheid vormen een bestaansvoorwaarde (geen noodzaak) voor de sociale huursector. Zonder interventiemotieven zou de volkshuisvesting geheel aan de markt kunnen worden overgelaten en is het door de overheid regelen van een sociale huursector overbodig.

Er zijn drie groepen interventiemotieven in de literatuur te onderscheiden. De eerste groep betreft marktordering en imperfecties op de woningmarkt: woningen worden niet alleen voor de huidige maar ook voor de toekomstige vraag gebouwd, woningen zijn door hun plaatsgebonden karakter slechts beperkt uitwisselbaar, de hoeveelheid (bouw)grond is in principe begrensd, dus het aanbod kan niet onbeperkt reageren op de vraag, en er zijn hoge informatie- en transactiekosten bij het zoeken en betrekken van een andere woning.

Deze imperfecties hebben in sterke mate een structureel karakter. Wel is denkbaar dat de woningmarkt op termijn meer ontspannen wordt. Echter, gezien de nog toenemende woningbehoefte in de komende jaren, de met de welvaartsontwikkeling stijgende kwaliteitswensen en de nu al enorme functieconcurrentie om grondgebruik, lijkt een trend naar substantiële ontspanning van de woningmarkt in Nederland en daaraan gepaarde structurele prijsdalingen niet erg waarschijnlijk, behoudens uitzonderingen op bepaalde deelmarkten en regio's.

### Leefbaarheid waarborgen

De tweede groep interventiemotieven betreft de externe effecten van het wonen. Gezondheidsaspecten, openbare orde en loonmatiging waren in het verleden interventiemotieven. Verwachte positieve leefbaarheidseffecten vormen een belangrijk motief voor het gemengd bouwen (kwalitatieve differentiatie) in de huidige tijd. Dit motief zal gedurende de herstructureringsperiode (dus voor de middellange termijn) zeker nog van kracht blijven en vermoedelijk ook nog in de periode daarna.

#### *Goed en betaalbaar wonen*

De derde groep interventiemotieven betreft de 'consumptie' van het wonen. Bij het patriarchale motief wordt de woonconsumptie met subsidies gestimuleerd vanuit de opvatting dat (bepaalde groepen) mensen uit zichzelf te weinig aan het wonen besteden. Dit interventiemotief heeft de laatste jaren sterk aan belang ingeboet.

Bij het belangrijke garantiemotief is er de wens om een bepaald minimumniveau aan woonconsumptie voor iedereen mogelijk te maken. De overheid bemoeit zich in Nederland vanuit dit motief momenteel intensief met de voorziening, consumptie en prijsvorming van het wonen. Met name voor de huishoudens met een lager inkomen (de doelgroep van beleid) zijn de overheidsinterventies vaak goed merkbaar. De politieke consensus hierover is breed. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de volkshuisvesting is zelfs in de grondwet opgenomen. Het is dan ook niet goed voorstelbaar dat het doelgroepenbeleid geheel zou verdwijnen. Wel kan de omvang van de doelgroep door inkomensontwikkeling of beleidsaanscherping wat kleiner worden. Maar ook is voorstelbaar dat door bijvoorbeeld immigratie de doelgroep groter wordt of andere dimensies krijgt dan alleen de inkomenspositie. Bij ongewijzigde definiëring zal de

doelgroep in elk geval groot blijven, ook op langere termijn.

Onder invloed van andere maatschappijvisies en sociaal-economische ontwikkelingen is het denkbaar dat het garantiemotief in de toekomst een beperktere of andere invulling krijgt, maar dat het verdwijnt als interventiemotief is zeer onwaarschijnlijk.

### **Drie scenario's voor de toekomst**

De interventiemotieven voor de overheid zijn derhalve als duurzaam te beschouwen, al blijven ze afhankelijk van heersende politiek-maatschappelijke visies.

Het regelen van een sociale huursector is slechts één manier om overheidsinterventies op de woningmarkt vorm te geven. Maar we beginnen niet bij 'punt nul', de sociale huursector is er nu eenmaal. De vervolgvraag is dan ook welke lange termijn ontwikkelingsrichtingen er denkbaar zijn voor de sociale huursector bij uiteenlopende maatschappelijk-economische ontwikkelingsscenario's.

In het otb-onderzoek Wooncorporaties in de toekomst <sup>1</sup> is getracht drie langetermijnsenario's van het cpb door te denken op hun gevolgen voor de positie van wooncorporaties:

In het scenario Global Competition is sprake van een wereldomvattende sterke oriëntatie op het marktperspectief, een teruggetrokken overheid en een hoge economische groei. Wooncorporaties hebben zich in dit perspectief ontwikkeld tot vastgoedbeheerders die primair worden geleid door rendementsdoelstellingen. Toch verdwijnt de sociale huur-functie niet helemaal. Mogelijk vrijwillig, maar waarschijnlijker gestimuleerd door (fiscale) overheidsmaatregelen, blijft er nog een kleine hoeveelheid sociale huurwoningen bestaan. Als dit in onvoldoende mate gebeurt, kan de overheid zich zelfs genoodzaakt voelen in bepaalde gemeenten weer een soort van (klein) gemeentelijk woningbedrijf op te richten.

In het scenario European Coördination blijft de overheid in principe op afstand, maar zonodig wordt er krachtig geïntervenieerd. De economische groei is ook hier fors. Wooncorporaties zijn belangrijke en actieve uitvoerders van het voorwaardenscheppende en kaderstellende volkshuisvestingsbeleid van de overheid. Het creëren van maatschappelijk rendement staat voor de wooncorporaties centraal. Hun activiteiten zijn uitgebreid met beheertaken in de koopsector en richten zich op een breed gedefinieerde doelgroep.

In het scenario Divided Europe is de overheid sterk centralistisch gericht. De economische ontwikkeling stagneert. Het volkshuisvestingsbeleid wordt sterk gestuurd door regels vanuit de rijksoverheid. Wooncorporaties hebben een beperkte taak, enkel gericht op het huisvesten van lage inkomensgroepen in passende woningen. Qua investeringen zijn ze weinig actief.

### **Welk scenario is waarschijnlijk?**

In geen van de drie scenario's verdwijnt de functie van de sociale sector helemaal. In het pure marktdenken van Global Competition zijn wooncorporaties commerciële vastgoedbeheerders maar is er nog wel een vangnetfunctie, in het coördinerende marktdenken van European Coördination hebben wooncorporaties zich tot brede maatschappelijk georiënteerde woonmaatschappijen ontwikkeld, en in het centralistische Divided Europe-scenario zijn wooncorporaties min of meer taakorganisaties geworden.

Vanuit de huidige politieke opvattingen zijn de scenario's Global Competition en Divided Europe als vrij extreem te beschouwen, terwijl het scenario European Coördination dicht bij de huidige politieke consensus staat. Een ontwikkeling van wooncorporaties naar brede woonmaatschappijen is daarom vanuit het heden bezien het meest als een normale trendontwikkeling te beschouwen. Bij een ontwikkeling daarentegen naar commercieel vastgoedbeheerders of taakorganisaties kan worden gesproken van een duidelijke trendbreuk.

Om de kansen op een dergelijke trendbreuk scherper in beeld te krijgen wordt nu bezien welke actuele krachten de sociale huursector in de ene (commercieel vastgoedbeheerder) danwel de andere richting (beperkte taakorganisatie) zouden kunnen duwen.

#### *Aanleidingen voor uittrekking van corporaties*

Een ontwikkeling bij wooncorporaties van sociaal verhuurder naar commercieel vastgoedbeheerder zou als volgt kunnen verlopen. Om te beginnen zijn er factoren die voor corporatiebestuurders reden kunnen zijn om hun corporatie uit het stelsel te willen halen:

- » de grotere zelfstandigheid na de brutering heeft de aandacht voor aspecten van rendement en vastgoedbeheer in het algemeen versterkt, en bij sommige corporaties de balans tussen het nastreven van sociale en rendementsdoelstellingen mogelijk veranderd;
- » door vermogensgroei is de wens versterkt nieuwe toepassingsmogelijkheden te exploreren buiten het toegestane taakdomein van het Besluit Beheer Sociale Huursector (bbsh);
- » de aangekondigde fiscale normalisering (afschaffing vrijstellingen vennootschapsbelasting en overdrachtsbelasting) versterkt, in de ogen van de corporatiewereld, bovenstaande nog eens; en
- » corporatiebestuurders maken soms hun zorg kenbaar dat de politiek directe claims zal leggen op het corporatievermogen.

Ook vanuit de Europese regelgeving ligt er druk. 'Brussel' is niet erg ingesteld op hybride stelsels. Zo moet bij de positionering van de sociale huursector worden gelaveerd tussen Brusselse aanbestedingsvoorschriften en Brusselse mededingingsregels.

#### *Belemmeringen voor uittrekking*

Als een wooncorporatie vervolgens uit het stelsel van toegelaten instellingen zou willen treden, kan dit alleen op basis van voorwaarden waarover overeenstemming met het Rijk is verkregen. Daarbij valt te denken aan een afkoopsom, in welke vorm dan ook, dan wel het aangaan van contractuele volkshuisvestelijke verplichtingen, in ruil voor het verkrijgen van toestemming voor uittreding.

Het valt daarbij te betwijfelen of overeenstemming zou kunnen worden bereikt tussen corporaties en Rijk over de hoogte van een afkoopsom. De 'kosten' voor het Rijk van het commercieel worden van de sociale sector, liggen in de orde van grootte van vele miljarden euro's per jaar. Het Rijk zou dan immers weer omvangrijke investeringssubsidies moeten toekennen, meer huursubsidie moeten geven vanwege de te verwachten huurstijgingen, het niet hanteren van risicoselectie door verhuurders moeten afkopen, enzovoort. Deze kosten zou het Rijk vervolgens willen verhalen op de uittredende corporaties en dat zou een claim op een substantieel deel van het sectorvermogen betekenen. Daarnaast raken corporaties die uit het stelsel treden ook de duidelijke voordelen ervan kwijt, zoals de betere financieringsmogelijkheden (beschikbaarheid van leningen tegen een gunstige rente) door de borging van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (wsw) en de mogelijkheid van projectsteun door het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Het is zeer de vraag of corporaties onder bovengenoemde voorwaarden het stelsel zouden willen verlaten of zelfs zouden kunnen verlaten, in de zin dat zij daarna nog levensvatbaar zijn.

### *Aanleidingen tot meer centralisme*

De ontwikkeling van zelfstandig sociaal verhuurder naar beperkte taakorganisatie zou kunnen voortvloeien uit een structureel onder de maat functioneren van de sector.

De prestaties van de sociale huursector op het gebied van nieuwbouw, herstructurering en verkopen zijn de afgelopen jaren achtergebleven bij de door het Rijk gewenste niveau's, overigens deels door oorzaken die buiten de greep van corporaties liggen, zoals het gebrek aan personele capaciteit bij gemeenten. Om de corporaties recht te doen, moet daar aan worden toegevoegd dat het woningbezit in het algemeen prima onderhouden is, de gemiddelde huurstijging inmiddels op het gewenste inflatievolgende niveau is beland, en de significante toename van 'leefbaarheidsinvesteringen' duidelijk maakt dat corporaties steeds meer oog krijgen voor de woonomgeving. Desondanks is er voor corporaties nog veel te doen. Het rijksbeleid jegens de sociale huursector is in sterke mate kaderstellend en voorwaardenscheppend met zaken als het Nationaal Akkoord Wonen, lokale prestatie-afspraken, projectsteun door het Centraal Fonds Volkshuisvesting en dergelijke, maar de partijen moeten het op lokaal niveau uiteindelijk zelf invullen. Als dat in onvoldoende mate gebeurt, zou de politiek op termijn kunnen kiezen voor strakkere centrale sturing. In het ultieme geval worden de corporaties dan weer beperkte taakorganisaties.

### *Belemmeringen voor meer centralisme*

Toch lijkt een herdefiniëring van wooncorporaties als taakorganisaties niet erg reëel. In het verleden zijn ze het weliswaar min of meer geweest, maar die positie was in grote mate gebaseerd op de sterke financiële banden met de overheid tot de brutering in 1995. Wettelijke - niet financiële - regelingen alleen lenen zich wel voor een afbakening van het taakdomein van de sector maar veel minder voor het bepalen van het (investerings)beleid binnen dat taakdomein. En opnieuw subsidies verstrekken is niet aan de orde, gezien de sterke vermogenspositie van de sector.

Daarnaast ligt een beperking van het werkgebied van corporaties evenmin voor de hand. De omslag van kwantitatief naar kwalitatief denken met grotere aandacht voor de woonbehoeften van de consument en intensievere samenwerking met andere partijen vereist een zekere bewegingsvrijheid voor wooncorporaties. Een inperking van het taakgebied past daar in zijn algemeenheid niet bij. En dit geldt niet alleen voor het huidige tijdsgewricht waarin herstructurering of transformatie van stedelijke woonmilieu's hoog op de agenda staat, maar ook daarna. Want ook op lange termijn liggen er gecompliceerde investeringsopgaven voor de sector in het verschiet. Zo zal de veroudering van de grote bouwstromen uit de jaren zestig en zeventig met een gemiddeld genomen matige bouw- en woontechnische kwaliteit de noodzakelijke omvangrijke investeringen vergen. Daarnaast leidt het succesvol aanpakken van probleemwijken soms tot nieuwe probleemwijken elders.

Kortom, de kans dat wooncorporaties op termijn weer beperkte taakorganisaties worden, mag als klein worden beschouwd.

### **Conclusie en slotoverweging**

Een goed presterende sociale huursector heeft een duurzaam karakter. Want: de interventiemotieven van de overheid blijven grotendeels ook op lange termijn bestaan en een rol voor een sociale huursector is blijvend te rechtvaardigen. Zowel voor uittreding van wooncorporaties uit het huidige stelsel als voor een ontwikkeling in de richting van taakorganisaties zijn er teveel doorslaggevende belemmeringen.

Echter: het bouwwerk van de sociale huursector mag dan van een goede ordening zijn voorzien, dat wil nog niet zeggen dat alle gewenste prestaties ook geleverd worden. Wooncorporaties hebben een sleutelrol in het welslagen van de herstructurering en transformatie van stedelijke gebieden en deze is essentieel voor het bereiken van een meer naar inkomensklasse gedifferentieerde bevolkingsopbouw in de (grote) steden. En dat heeft weer veel te maken met de door mensen beleefde kwaliteit van de woonomgeving, onder meer op het terrein van de veiligheid. Actuele ontwikkelingen hebben nog een onderstreept hoe urgent het probleem is dat hier ligt.

Prestaties dat is waar het op dit moment werkelijk om gaat en niet om fundamentele orderingsdiscussies.

---

## **Dossier: toekomst van de woningcorporaties**

J.W. Remkes: [Visie op de toekomst](#)

J. van der Schaar: [Spagaat tussen publiek en privaat](#)

J.B.S. Conijn, P.M.A. Eichholtz, J. Hakfoort en C.G. Koedijk: [Transparantie en concurrentie gewenst](#)

H. van Beem: [Hoe duurzaam is de sociale huursector?](#)

A.L.M. Vlak: [Aedex-corporatie index](#)

M.C. van Oers: [Sociale huisvesting en concurrentie](#)

D.J. Kraan: [De opbrengst van uittrekking](#)

J. van der Moolen: [Sturing en helderheid nodig](#)

W. van Leeuwen: [Vrijheid en zekerheid geboden](#)

M.M. Glaser: [Verschil maken](#)

P.O. Vermeulen: [De doorsteek naar de markt is flauwekul](#)

H.G. Hilverink: [Miljardenverspilling of markthuur?](#)

C.E.C. de Reus en J. Fokkema: [Woonconsument gediend met marktwerking](#)

M.-L. van Kleef: [Samen werken aan een betere woningmarkt](#)

G.R. de Goede: [Marktwerking en de lokale opgave](#)

R. van Genugten: [Geen nieuw stelsel, wel meer invloed](#)

A.M. Reitsma: [Epiloog](#)

---

**1** OTB, Wooncorporaties in de toekomst, Delft, 1997 (achtergrondstudie bij de Nota Mensen,, wensen wonen van het Ministerie van VROM, en gebaseerd op de CPB-trendscenario's zoals deze begin jaren negentig zijn uitgewerkt)