



## Spagaat tussen publiek en privaat

**Auteur(s):**

Schaar, J., van der

*De auteur is venoot bij rigo Research en Advies bv en hoogleraar volkshuisvesting aan de Universiteit van Amsterdam. Tevens is hij lid van de vrom-raad.*

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4363, pagina D3, 30 mei 2002

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

huidig, beleid

*Het stelsel van sociale huur bestaat uit private partijen met een maatschappelijke doelstelling. Vroeger werden deze door de overheid financieel ondersteund. Later zijn zij financieel verzelfstandigd; hun vermogen bleef echter maatschappelijk gebonden. Met de enorme groei van dit vermogen rezen twee vragen: hoe sturen we de inzet ervan? En wat moet de rol van woningcorporaties zijn?*

*Nederland kent een omvangrijke sociale huursector, die overwegend uit woningcorporaties (verenigingen of stichtingen) bestaat. Er zijn ongeveer 700 van die corporaties, met in het totaal ongeveer 2,4 miljoen woningen. Het aantal instellingen daalt door fusie gestaag. De sector groeide vooral in de jaren vijftig en zestig en in de periode na de tweede oliecrisis, toen nieuwbouw in de marktsector instortte en tegelijk de stadsvernieuwing gepaard ging met aankoop van veel particuliere huurwoningen. De laatste jaren is nieuwbouw beperkt van omvang. De groei is er uit. Nu wordt krimp verwacht in verband met een vraagverschuiving van huur naar koop.*

### Financiële positie

Vroeger waren woningcorporaties in financieel opzicht vrij zwak. Om te kunnen investeren waren rijksleningen of overheidsgaranties en kostendeckende subsidies noodzakelijk. Nu zijn veruit de meeste corporaties financieel gezond. Vanaf het midden van de jaren tachtig groeide het eigen vermogen. Deze groei werd veroorzaakt door de combinatie van renteverlaging op uitstaande leningen en huurverhogingen die door het rijk werden voorgeschreven om de omvangrijke exploitatiesubsidies te beperken. Het door de corporaties gepresenteerde weerstandsvermogen (eigen vermogen en voorzieningen) bedroeg ultimo 2000 ruim veertien miljard euro en dit zal naar verwachting stijgen naar bijna zestien miljard in 2005 (van zeventien procent naar ruim twintig procent van het balanstotaal)<sup>1</sup>. De bedrijfswaarde ligt hoger, de marktwaarde van de woningen bij verkoop eens te meer. De vermogensgroei komt vooral door verkoopwinsten, niet doordat de exploitatie van het bezit zo winstgevend is.

### Wat is de sociale huursector?

Wat is die sociale huursector eigenlijk? De in die sector werkzame instellingen moeten uitsluitend op 'het terrein en in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn'. De taakstelling van corporaties was aanvankelijk vooral beperkt tot krot opruiming en vervangende nieuwbouw en verbreedde zich na de Tweede Wereldoorlog tot huisvesting van de lagere en de middeninkomensgroepen. Nu wordt het accent gelegd op goede en betaalbare huisvesting voor kwetsbare groepen op de woningmarkt, zonder risicoselectie. Tegelijk wordt van de corporaties een bijdrage verwacht in de huisvesting van ouderen, in de stedelijke vernieuwing, de leefbaarheid van oudere wijken en bevordering van het eigenwoningbezit.

### Particuliere instellingen met publieke taak

Bij de Woningwet van 1901 werd een zogenaamd 'toelatingsregime' ingesteld. Kern van het regime is niet de afwezigheid van een winstoogmerk, maar de bestemmingsplicht die op het instellingsvermogen rust. In wet- en regelgeving is omschreven wat het terrein en het belang van de volkshuisvesting behelst. Toezicht van de rijksoverheid (aanvankelijk ook van gemeenten) was en is ondermeer gericht op de rechtmatigheid van de inzet van de middelen. Zo is het de woningcorporatie niet toegestaan om zelf zorg te verlenen of bedrijventerreinen te exploiteren. Van meet af aan werd ook de eis gesteld dat bij intrekking van de toelating de rechtspersoon ontbonden wordt en het vermogen binnen de sociale huursector blijft. Sociale verhuurders waren dus van meet af aan onderworpen aan overheidsregulering. Tegelijk waren het doorgaans particuliere instellingen. Het was wel mogelijk dat gemeenten woningbedrijven oprichtten, maar als algemene handelwijze werd dit door de wetgever destijds minder juist bevonden. Die wilde een zekere afstand tussen politiek en woningbeheer, uit vrees dat met lage huren naar de gunst van de kiezer gedongen zou worden.

Vanaf het midden van de jaren zestig is voorrang van de woningcorporaties boven gemeentelijke woningbedrijven expliciet onderdeel van het volkshuisvestingsbeleid geworden. Voormalig staatssecretaris Heerma voerde vanaf het einde van de jaren tachtig actief beleid om de gemeentelijke woningbedrijven in woningcorporaties om te zetten. Het vermogen is nu dan ook in private handen, tegelijk is de besteding ervan publiek genormeerd. Men spreekt ook wel over maatschappelijk gebonden vermogen, in juridisch opzicht overigens een ongelukkige, want buitengewoon wazige term.

### Zelfstandigheid punt van discussie

De zelfstandigheid van woningcorporaties ten opzichte van gemeente en rijksoverheid is steeds onderwerp van discussie geweest. Het non-profitregime kent een opmerkelijk grote flexibiliteit op dit punt. De woningcorporaties waren weliswaar zelfstandige instellingen, maar de sturing van overheidswege door gedragsregulering en door inzet van het financiële instrumentarium was sterk.

Opmerkelijk was ook dat in de woningwet van 1901 de mogelijkheid bestond te onteigenen ten behoeve van niet alleen de gemeente, maar ook ten behoeve van de toegelaten instellingen. Het toelatingsregime vond aanvankelijk zelfs in een artikel van de bij Woningwet gewijzigde Onteigeningswet zijn basis. In de visie van de wetgever stonden woningcorporaties kennelijk niet zo ver van het openbaar bestuur af. Pleidooien voor meer zelfstandigheid klonken steeds weer op als overheidsregulering de beleidsvrijheid van de instellingen beperkte. Dit was bijvoorbeeld na de crisis van de jaren dertig het geval, toen de corporaties hun exploitatieoverschotten moesten inleveren om eerder verleende subsidies terug te betalen. Eind jaren vijftig was een zelfde pleidooi te horen, toen de woningdistributie, het huurprijsbeleid en de subsidiëring de corporaties nagenoeg elke handelingsvrijheid ontnamen en bovendien de gemeenten een dominant plannende rol in de lokale volkshuisvesting hadden.

### *Financiële verwevenheid afgenomen, toezicht versterkt*

Vooraf bewindslieden van confessionele signatuur, die voorstander waren van een sterk maatschappelijk middenveld, voerden sindsdien een beleid van financiële en beleidsmatige verzelfstandiging van de toegelaten instellingen, doorgaans ook in periodes dat ontspanning op de woningmarkt werd verwacht. In die situatie is overheidsplanning minder nodig en hebben woningaanbieders meer vrijheid van handelen nodig. Zo hebben Bogaers (1963-1967) en Schut (1967-1971) corporaties meer mogelijkheden tot eigen fondsvorming gegeven en de beleidsvrijheid bij woningexploitatie en vooral bij nieuwbouw vergroot. Zij hebben ook met terugwerkende kracht de terugbetalingsplicht ingetrokken. Heerma was bijna twee decennia later van die verzelfstandiging groot voorstander, daarbij voortbouwend op het beleid dat Broxk gevoerd had. Het was zijns inziens wenselijk om de risicostructuur te veranderen en de zeer sterke financiële verwevenheid tussen rijk en corporaties te verminderen: ontvlechting. Vandaar de oprichting van een Centraal Fonds in 1988 (een solidariteitsfonds, nu ook een zelfstandig bestuursorgaan met toezichthoudende taken), voorafgegaan door een Waarborgfonds Sociale Huursector waarvan gaandeweg de werkingssfeer werd verruimd. Vandaar ook de afkoop van subsidies bij de bruteringsoperatie die in 1995 zijn beslag kreeg. Toen werd door de rijksoverheid de contante waarde van jaarlijkse exploitatiebijdragen uitbetaald en losten tegelijk de corporaties de nog uitstaande rijksleningen af. Hiermee was een bedrag van bijna € 17,5 miljard euro gemoeid.

Het non-profitstelsel veranderde hierdoor echter niet fundamenteel van karakter. De bestemmingsplicht bleef. Wel werd tegelijk het toezicht op de woningcorporaties versterkt. Dit toezicht veranderde van een financieel administratieve controle in een toezicht op handhaving van de gedragsregels die in de grondwet van de corporatiesector, het Besluit Beheer Sociale Huursector (bbsh), zijn vervat. Hierin is het werkterrein bepaald en zijn de velden omschreven waarop van de corporaties prestaties worden verwacht; zij moeten zich ook jaarlijks over die prestaties verantwoorden.

### **Scheiding markt en overheid noopt tot verandering**

Zelfstandigheid van private instellingen in een publiek bestel, meer hybride kon het niet. En juist dat werd onder Paars onderwerp van debat. Want was een programmapunt van Paars niet een duidelijker scheiding van markt en overheid? En zou voor het overheidsdeel niet sterker het primaat van de politiek moeten gelden? Bij dat alles kwam, dat door de liberalisering van het subsidiebeleid de sturingsmogelijkheden voor parlement en regering waren afgenomen, terwijl tegelijk het groeiende corporatievermogen lonkte. Verplichte verkoop van sociale huurwoningen aan bewoners, inzet van het vermogen voor de stedelijke herstructurering en voor ouderenzorg, en herverdeling van rijke naar arme corporaties: dat waren wel de topics in het politieke debat.

Veranderingen in regelgeving waren overigens beperkt. De sterkere overheidssturing moet zijn beslag nog krijgen. Mede daarvoor is een nieuwe Woonwet in voorbereiding. Toezicht zou, veel meer dan nu, ook een sturingsinstrument worden. Wordt deze lijn consequent doorgezet, dan komt het bestuurlijk model, waarin de instellingen binnen een breed werkterrein zelf bepalen wat hun prioriteiten zijn, onder druk. Tegelijk mag men verwachten dat, omdat overheidsdoelstellingen altijd veelvuldig en ambigu zijn, de beleidsvrijheid van de instellingen niet zal afnemen. Blijft wel de vraag waarom we een zo grote en naar verwachting zo rijke non-profitsector hebben. Is instandhouding van het afzonderlijke regime nog nuttig en zo ja, hoe?

---

## **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** Centraal Fonds Volkshuisvesting, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2000, Naarden, 2001. De gegevens over de vermogenspositie hebben betrekking op 620 corporaties