



OTB - Onderzoek voor  
de gebouwde omgeving  
Faculteit Bouwkunde

# Wonen 6.0

## Over de toekomst van de sociale huisvesting in Nederland

Peter Boelhouwer, Marja Elsinga, Vincent Gruis,  
Hugo Priemus, Jan van der Schaar en André Thomsen



# Wonen 6.0: Over de toekomst van de sociale huisvesting in Nederland

*Peter Boelhouwer, Marja Elsinga, Vincent Gruis, Hugo Priemus, Jan van der Schaar en André Thomsen<sup>1</sup>*

## 1. Inleiding

Woningcorporaties staan al gedurende een lange tijd ter discussie. De Parlementaire Enquête Woningcorporaties, waarvan het rapport eind oktober 2014 verschijnt, heeft de vele incidenten die tot een groot verlies aan maatschappelijk vermogen hebben geleid, nog eens voor het voetlicht gebracht. Er zijn duidelijk gebreken in het functioneren van deze instellingen. Bewindslieden zijn al jaren bezig om het wettelijk kader te veranderen: de Herzieningswet en de daaropvolgende Nouvelles. Minister Blok legt nu de laatste hand aan wetgeving die ertoe moet leiden dat de governance van de corporaties (interne bedrijfsvoering, bestuur, intern toezicht en extern toezicht) verbetert en de sector voldoet aan de eisen die door de Europese Commissie worden gesteld. Het debat over de corporaties zal bij de parlementaire behandeling van het rapport van de Enquêtecommissie en van de nieuwe wetgeving worden gevoerd en zal naar verwachting een grote invloed hebben op de toekomst van de sociale huursector in Nederland.

Aan het debat over de toekomst van de sociale huursector willen wij, hoogleraren die in Delft op het terrein van de volkshuisvesting werkzaam zijn, een bijdrage leveren in de vorm van een gemeenschappelijke visie en concrete beleidsaanbevelingen voor zowel de korte als de lange termijn. De bijdrage is tot stand gekomen na uitvoerige discussies. Het is geen samenvoeging van de afzonderlijke individuele opvattingen van de ondertekenaars maar een doorwrochte visie met als inzet het belang van een gezonde vernieuwing van de Nederlandse sociale huursector. Uiteraard leggen de ondertekenaars ieder hun eigen accenten.

Alvorens wij onze beleidsaanbevelingen presenteren, verschaft paragraaf 2 inzicht in de geschiedenis van de sociale huisvesting in Nederland. Inzicht hierin is van belang om de in de paragrafen 3 en 4 beschreven knelpunten te kunnen plaatsen. Het belangrijkste probleem van het falen van het huidige beleidssysteem is in onze ogen de ernstige legitimiteitscrisis die is ontstaan. Paragraaf 3 beschrijft uitgebreid de oorzaken van deze crisis. Onze oplossingen worden in paragraaf 4 ingeleid met een

---

<sup>1</sup> De auteurs zijn als hoogleraar op het gebied van het wonen verbonden aan de Technische Universiteit Delft

beschrijving van de kenmerken waaraan een goed functionerend huisvestingssysteem zou moeten voldoen. In deze paragraaf passeren, naast het in paragraaf 3 uitgebreid beschreven legitimiteitsprobleem, ook de problemen die corporaties op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid ondervinden de revue. De lessen die uit de voorafgaande paragrafen getrokken kunnen worden, vormen de input voor de aanbevelingen in paragraaf 5. Wat betreft de korte termijn richten wij onze pijlen op de door minister Blok ingediende Novelle op het wetsvoorstel tot herziening van de bepalingen in de woningwet over de woningcorporaties. Ten slotte werken wij een agenda voor de toekomst uit.

## 2. Terugblik

Nederland kent een lange traditie van sociale huisvesting, waarbinnen de woningcorporaties een belangrijke rol spelen. Woningcorporaties danken hun ontstaan als toegelaten instellingen aan de Woningwet van 1901 waarmee uitwerking wordt gegeven aan het later geformuleerde grondwettelijke recht op huisvesting (art. 22 lid 2). Het zijn private rechtspersonen (stichtingen of verenigingen) die met een publieke taak zijn belast en door de overheid zijn toegelaten. Het marktaandeel groeide vooral na de Tweede Wereldoorlog, toen er omvangrijke investeringen nodig waren voor de huisvesting van werknemers met een inkomen rondom modaal, waarbij omvangrijke subsidies in het geding waren. Staatssecretaris Heerma van Volkshuisvesting heeft begin jaren negentig het beleidssysteem gesaneerd, waarbij de woningcorporaties verzelfstandigd werden. In de periode daarna is vooral het eigenwoningbezit sterk gegroeid, doordat er op ruime schaal betaalbaar hypothecair krediet beschikbaar kwam, waarvan door de fiscale renteaftrek de kosten voor de eigenaar-bewoners werden beperkt. Deze groei van het eigenwoningbezit bij vooral de midden-inkomensgroepen is de grootste verandering in de volkshuisvesting na het tijdperk Heerma geweest. De woningcorporaties werden meer en meer de thuishaven van alleen nog mensen met een bescheiden inkomen. Wel nam door een combinatie van factoren het vermogen van de corporaties toe: rentedaling, stijgende verkoopprijzen, aanvankelijk forse huurverhogingen om op subsidies te bezuinigen. Later werden de huurverhogingen gematigd om te voorkomen dat de woonlasten en de huurtoeslag de pan uit zouden rijzen. De bezitsomvang van de corporaties bleef in absolute cijfers ongeveer gelijk (2,4 mln. woningen), het marktaandeel daalde (van 44% omstreeks 1990 naar 30% thans), de instellingen groeiden vooral door fusies (tot gemiddeld 7.000 woningen per woningcorporatie) en de kwaliteit van het bezit steeg door sloop en verkoop aan de ene kant en goede nieuwbouw en verbetering van het bezit aan de andere kant. De schaalvergroting was mede het gevolg van de alom ingevoerde bestuurlijke structuurverandering waarbij de oorspronkelijke verenigingen en stichtingen werden vervangen door het 2-tier RvC-model naar het voorbeeld van het bedrijfsleven, zoals dat ook in de onderwijs-, de zorg- en de cultuursector is ingevoerd. De schaalvergroting en de vermogensgroei gingen met een forse taakverbreding gepaard. Voorbeelden hiervan zijn de bouw van woningen in de commerciële sector (huur, koop, overig vastgoed), de integrale aanpak van te herstructureren gebieden, de aandacht voor leefbaarheid van buurten en maatschappelijke dienstverlening. Dit was ook het resultaat van door de (gemeentelijke) overheid gewenst beleid en niet alleen van het streven naar taakverbreding door de instellingen zelf.

De door staatssecretaris Heerma in gang gezette verzelfstandiging ging gepaard met enkele onbedoelde en/of onvoorziene effecten. De toename van de gemiddelde woningkwaliteit enerzijds en de afname van het gemiddelde doelgroepinkomen anderzijds, resulteerden in een groeiende

onbalans. Een deel van de corporaties transformeerde zich tot grote vermogende vastgoedbedrijven die op steeds grotere afstand van de doelgroep kwamen te staan. De afstand tussen huisbaas en doelgroep resulteerde in een groeiende maatschappelijke onbalans (Beekers 2013).

Rond de brutering in 1995 (de afkoop van bestaande subsidieverplichtingen) was er al veel aandacht voor het toezicht op de corporaties omdat er te weinig garanties zouden zijn dat het vermogen van deze instellingen ook goed gebruikt zou worden. Na de eeuwwisseling kwam het debat over positie van de sociale huursector in een stroomversnelling terecht. Dit debat is nadien *verdiept*. Er werd gewezen op gebreken in de disciplinerende van corporaties als hybride instellingen die opereren tussen markt, staat en gemeenschap. Noch de markt, noch de overheid, noch de maatschappij disciplineerde de woningcorporaties in voldoende mate (De Jong, 2013). Dit geldt a fortiori bij een grote rijkdom (hoog eigen vermogen, omvangrijke kasstromen) van instellingen zonder kritische aandeelhouders of financiers. De solidariteit door onderlinge borg en de rijksachtervang bij de garanties op leningen verminderden de drang om risico's te mijden en vergrootten de mogelijkheden van risico-afwenteling eens te meer. In het vorige decennium werden de kosten ervan duidelijker: dalende bedrijfsefficiëntie, stijgende salarissen, risico-onderschatting bij grondaankopen en projectontwikkeling, zelfoverschatting bij beeldbepalende projecten buiten de eigenlijke kerntaak. En toen de financiële crisis uitbrak werden de risico's ook concreet: er moest fors worden afgeboekt.

Het debat is bovendien *verbreed* tot staatssteun en marktwerking. Dat woningcorporaties staatssteun ontvangen staat buiten kijf. Weliswaar worden de instellingen nauwelijks direct gesubsidieerd, maar er is goedkope financiering, mede door overheids garanties. De vraag of er van een disproportionele bevoordeling van corporaties sprake was, kon lange tijd niet beantwoord worden omdat de opdracht die corporaties bij wet hadden gekregen zeer breed, zelfs welhaast onbepaald, was. Dit debat is pas in 2012 beslecht, door een uitspraak van de Europese Commissie. Die oordeelde dat de voorstellen van de Nederlandse regering om de kerntaak van de corporaties te beperken tot de aangewezen doelgroep van beleid en tot niet-geliberaliseerde woningen niet in strijd was met Europese regelgeving over marktordening. Hier past de constatering bij dat het tot dan geldende stelsel als bestaande staatssteun kan worden getypeerd, die legitiem werd verstrekt. Doordat de huurmatiging over de hele linie veel meer kost dan de voordelen van de staatssteun is de kwestie van de proportionaliteit van de staatssteun nu niet actueel meer. Dat wordt het pas weer als de huren nog sterk zouden stijgen.

Dan de marktwerking. Door vele economen is naar voren gebracht dat het voorkomen van marktfalen en het repareren van marktverstoringen een publiek belang is. Overheidsbeleid leidt al snel tot hoge kosten. In het woondomein is dit zeker het geval. De hoge fiscale subsidies voor hypotheekschuld en de impliciete subsidies voor lagere huren in de sociale huursector doorbreken de vrije prijsvorming, verstoren de doorstroming tussen huur en koop, zorgen ervoor dat essentiële schakels in de middensegmenten van de woningmarkt ontbreken, kennen reguleringskosten en gaan gepaard met extra belastingen en welvaartsverlies (Conijn, 2011; CPB 2008; Don, 2008; Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen, 2010; REA, 2006; SER CSED, 2010; VROMRaad 2007 en 2010). Het beleidsperspectief op langere termijn is het geleidelijk afschaffen van deze subsidies in zowel de huur- als de koopsector en het bevorderen van een sectorneutraal beleid door in beide deelsectoren een woonbijdrage te verstrekken aan de lagere inkomensgroepen. Door Aedes, Nederlandse Woonbond, Nederlandse Vereniging van Makelaars en Vereniging Eigen Huis (2012) is met Wonen 4.0 een dergelijk beleidsscenario onderschreven: geleidelijk naar elkaar toegroeien van de huursector en de koopsector door subsidiereductie, met huren die op termijn tenderen naar een evenwichtshuur (toen op 4,5% van de WOZ-waarde gesteld).

Deze discussies speelden zich vooral af tussen 2005 en 2010. Intussen hebben zich na 2012 veel beleidswijzigingen voorgedaan. In de koopsector zijn per 1 januari 2013 hervormingen doorgevoerd: verlaging van de overdrachtsbelasting van 6% naar 2%, verlaging in vier jaar tijd van de maximale Loan to Value van ruim 120% tot 100%, beperking van het maximale percentage van de renteaftrek in 30 jaar van 52% naar 38%. In de gereguleerde huursector zijn er de huurverhogingen van 2% boven inflatie, met nog eens een extra huurverhoging bij huishoudens met een relatief hoog inkomen, de forse verhuurderbelasting en de voorgenomen herijking van de woningwetparagraaf over woningcorporaties. Zowel de schandalen die in de parlementaire enquête centraal stonden als de verhuurderheffing hebben in de sociale huursector tot een schokeffect geleid. Corporaties beperken zich nu veel meer tot de kerntaken en mijden avonturen. Zij bezuinigen op grote schaal en sturen op efficiency. Doordat de huren zijn gestegen en de kooprijzen fors zijn gedaald, is het gat tussen huur en koop veel kleiner dan in de periode 2005-2008.

De crisis van na 2008 heeft ook andere risico's zichtbaar gemaakt. De woningmarkt is zeer vatbaar gebleken voor ontwikkelingen op de kapitaalmarkt. Ruime kredietverlening aan kopers van woningen leidt in een voorraadmarkt tot een zelfversterkende prijsstijging. Die lijkt dan in ieders belang, tot en met de gronduitgevende gemeenten. In die opgaande beweging nemen partijen risico's (ook woningcorporaties) die pas later manifest worden. De schuldopbouw (fiscaal gefaciliteerd) blijkt later, als het hoogtepunt plotseling voorbij is, de crisis te versterken. De beweging gaat met grote vraagverschuivingen gepaard: aanvankelijk wil een ieder kopen die het kan, vervolgens neemt door de prijsstijging de kloof tussen huren en kopen voor starters toe en na de omslag mijdt men risico's en wil men vaak huren. Leken de huren in verhouding tot de kooprijzen aanvankelijk laag, met een roep om huurverhogingen tot gevolg, na de crisis blijkt de ruimte voor verdere stijgingen van de woonlasten beperkt. Zonder welvaartsstijging zijn de marges voor een verdere woonlastenverhoging smal, zo niet afwezig. Hoge lasten (door sparen en aflossing, of door hoge huren) bevorderen de economische groei ook niet. De heftigheid van de conjunctuurcyclus roept de vraag op of het beleid eveneens de kwetsbaarheid van de woningmarkt voor externe schokken dient te verminderen.

Samenvattend kan worden gesteld dat het huidige corporatiebestel faalt en dat vernieuwing urgent is. Afgezien van de directe oorzaken van het falen is het weggezakte maatschappelijke draagvlak een cruciale bedreiging voor de toekomst van het stelsel. Voor het terugwinnen van het draagvlak zal een nieuw commitment tussen corporaties en hun doelgroep gevonden moeten worden. Er is sprake van marktfalen en overheidsfalen. Het woningmarktbeleid heeft niet geleid tot een beter functionerende woningmarkt maar juist het marktfalen verder versterkt. Als remedie stellen wij voor om via een geleidelijk transitietraject een fundamentele hervorming van het woningmarktbeleid door te voeren. Kern van deze hervorming zou moeten zijn dat de keuzevrijheid van huishoudens het uitgangspunt vormt, hetgeen ook een zoveel mogelijk eigendomsneutrale behandeling van kopen en huren impliceert.

### **3. Over de legitimiteit van woningcorporaties**

Dat er sprake is van een falend corporatiebestel is wat ons betreft dus evident. Ook is duidelijk dat dit verband houdt met een ernstig legitimiteitsverlies. Bestuurders van woningcorporaties zijn rentmeesters van het publieke, maatschappelijk belang en hebben een dienende taak (Koolma, 2008; Gerrichhauzen e.a., 2014). Ze werken met geld dat afkomstig is van overheidssubsidies en vooral

van huurpenningen van huurders met een bescheiden inkomen. De vermogensstijging is hun in de schoot gevallen. Taakverbreding leidde niet of nauwelijks tot extra middelen, zeker niet als de later gebleken risico's en afboekingen in de beschouwing betrokken worden. Van fraude of zelfverrijking was, enkele belangrijke uitzonderingen daargelaten, geen sprake. In elk geval niet in de mate waarin vastgoedschandalen buiten de sociale verhuursector zijn opgetreden. Binnen de wereld van de woningcorporaties blijken er onvoldoende corrigerende mechanismes bestaan die dat effectief tegengaan. Dat geldt voor de zachte cultuur in de sector en binnen de corporaties waarin veel was toegestaan en weinig werd afgewezen; voor de soms ondoorzichtige interne besluitvorming, bedrijfsvoering en controle; voor het diligente interne toezicht; voor de gebrekkige externe, weinig transparante verantwoording; maar ook voor het externe toezicht dat gedoogde, laat reageerde en door de organisatorische complexiteit ervan weinig slagvaardig was. De institutionele structuur van de sector is buitengewoon dicht en complex, maar kennelijk helpt dat juist niet. De periode van grote nadruk op zelfsturende organisaties en een zelfregulerende sector, die zowel in beleid als in belangenbehartiging lange tijd voorop stond, ligt nu wel achter ons; dit is al door velen beleden (Hoekstra, 2012; De Jong, 2013; Algemene Rekenkamer, 2014). Hernieuwde scherpte van wat van de corporaties (niet) wordt verwacht is inderdaad hard nodig, zowel wat de gewenste prestaties betreft, de transparantie in besluitvorming en de maatschappelijke verankering die bij dit type instellingen hoort, als de effectieve handhaving van die kaders. Daarbinnen is er wat ons betreft ruimte voor ondernemerschap en vertrouwen. In het navolgende zullen we nader ingaan op de maatregelen die we in dit verband urgent achten, in aanvulling op of in afwijking van wat minister Blok thans voortvarend probeert door te voeren. We richten ons daarbij allereerst op de korte termijn, op als het ware systeem-interne maatregelen.

Daarnaast stellen we de vraag wat de ontwikkelingsperspectieven van de sector van woningcorporaties op langere termijn zijn. Wordt deze uiteindelijk een gemeentelijk vangnet voor mensen die het in de markt niet redden? Een incassobureau van overheidsbelastingen? Vastgoedinstanties die ook nog een sociale taak hebben? Verkopen corporaties op grote schaal bezit aan beleggers, inclusief buitenlandse? En wat dan: hoe borgen we de functie van sociale huisvesting zodat mensen met bescheiden middelen goed kunnen wonen? Er is alle reden om deze vragen te stellen (die veel verder gaan dan instrumentele aanpassingen van het stelsel), omdat daarover de komende jaren besloten gaat worden en vooral omdat naar onze inschatting het niet meer vanzelfsprekend is dat woningcorporaties in hun huidige gedaante blijven bestaan. Hard werken aan betere prestaties binnen de wettelijke kaders, aan een beter imago ook, is belangrijk maar niet meer voldoende. Er is sprake van een ernstig legitimiteitsprobleem (Blessing, 2014; Suchman, 1995; Van Wijk, 2007). Daarvoor zien we verschillende oorzaken.

### Legitimiteitsproblematiek

De eerste oorzaak is dat woningcorporaties zich ontwikkelden tot nogal autonome en professionele vastgoedbedrijven (Beekers, 2012). De schaalvergroting was soms enorm. De afstand tussen bestuurders aan de ene kant en gemeenten, bewoners en andere betrokken instellingen aan de andere kant nam navenant toe. Het huidige streven naar bedrijfsefficiëntie versterkt dit zelfs: niet alleen door de interne rationaliteit van bedrijfsprocessen, ook door de daarmee samengaande centralisering van de aansturing, die beïnvloeding van buitenaf moeilijker maakt. Tegenkrachten ontwikkelen zich onvoldoende. Bewonersparticipatie langs de lijn van de Overlegwet is belangrijk maar is sterk geïnstitutionaliseerd en legt onvoldoende gewicht in de schaal. Hetzelfde geldt voor de formalisering van het overleg tussen gemeenten en woningcorporaties. Gemeenten zijn uiteindelijk ook geen

opdrachtgever en hebben soms conflicterende eigenbelangen. Het spanningsveld betreft in het bijzonder de klassieke afweging tussen vermogensopbouw, huurbeleid en investeringsbeleid. Veel corporaties willen in woningkwaliteit blijven investeren en hebben daartoe vermogen nodig, maar de zittende bewoners en de rijksoverheid betalen de kosten daarvan, door hogere huren c.q. door een hogere huurtoeslag, terwijl een gedeelde analyse van nut en noodzaak ontbreekt.

Een tweede oorzaak is dat voor veel bewoners het eigenwoningbezit de norm is geworden (Elsinga e.a., 2008). Eigen bezit staat voor zeggenschap over de eigen woonsituatie, voor individualiteit en eigen verantwoordelijkheid en het dragen van risico's. Met fiscale steun is er bovendien sprake van gesubsidieerde vermogensvorming. Dat ontbreekt in de sociale verhuursector. Maar binnen de sector is er weinig ruimte voor eigen initiatief. Wie richt er nog een woningcorporatie op? Het stelsel van de woningcorporaties is een gesloten stelsel geworden.

Een derde oorzaak en samenhangend met de tweede: woningcorporaties zijn destijds opgericht om een betere toegang tot de kapitaalmarkt te verkrijgen. Inmiddels is die markt veel efficiënter georganiseerd (met de bijbehorende risico's) en hebben grote groepen huishoudens de mogelijkheid tot bezitsverwerving, terwijl ze dat een aantal decennia geleden nog niet hadden. Als we in staat zouden zijn huishoudens met bescheiden middelen te helpen om bezit te verwerven en de risico's daarvan te matigen, en als we de fiscale geldstromen in dat opzicht efficiënter zouden kunnen inzetten, biedt dat wellicht nieuwe perspectieven. Dan wordt de toekomst van de corporaties – naast vangnet voor de groepen die niet kunnen of willen kopen – die van facilitaire eigenaar/beheerder die mensen in staat stelt om (mede-)eigenaar van hun woning te worden. Al doende zou ook voorkomen kunnen worden dat er langs de scheidslijn huren-kopen tegenstellingen in vermogensopbouw en zeggenschap ontstaan die op termijn hun doorwerking in pensioenstelsel en zorgfinanciering niet zullen missen (Toussaint, 2011).

Ten slotte kunnen we niet om de constatering heen dat er in de politieke arena geen gedeelde visie bestaat over de toekomst van de sociale verhuursector, in ieder geval over die van de woningcorporaties. De argeloze buitenstaander vraagt zich af waar een woningcorporatie voor staat. Er zijn vele opvattingen. Zo is er de opvatting dat Nederlandse burgers recht hebben op goed en betaalbaar wonen, ook als het huishoudensinkomen bescheiden is, dat goed wonen gestimuleerd dient te worden en dat daartoe een voorziening in het leven geroepen moet worden waarop zij aanspraak kunnen maken. Deze is deels collectief (woningcorporaties, huurtoeslag), deels een vorm van contractregulering (huurcontracten, huurprijswetgeving, ontruimingsbescherming), deels een directe marktinterventie (woningtoewijzing) en deels indirecte steun (fiscale faciliteiten). Deze vormen dienen, om aan de eis van non-discriminatie te voldoen, een ruim sociaal bereik te hebben. Men zou dit de *sociaal-democratische* benadering kunnen noemen. Een tweede opvatting is dat mensen zelf verantwoordelijkheid dienen te dragen voor de keuzes die ze maken. Hier ligt de nadruk op gelijke startkansen door onderwijs en in mindere mate inkomensherverdeling, rechtsbescherming ten behoeve van gelijke onderhandelingsposities en keuzevrijheid door vraagondersteuning. De overheid helpt mensen of groepen mensen vooral zichzelf te helpen. In deze *sociaal-liberale* benadering kunnen woningcorporaties als smal en activerend vangnet bestaan, naast een commerciële huursector en een eigenwoningsector voor brede lagen van de bevolking. In ieder geval is gelijkheid in uitkomsten (kwaliteit van wonen) geen doelstelling. Mensen moeten ook belang hebben bij verbetering van de eigen maatschappelijke positie. Ten slotte kan een *christen-democratische* visie genoemd worden, waarin ruimte voor particuliere organisaties met een grote diversiteit en van verschillende pluimage wordt bepleit, die de verantwoordelijkheid op zich nemen om, doorgaans op non-profit basis, de betreffende burgers sociale goederen of diensten te leveren (onderwijs, zorg, verzekering tegen



ziekte en werkloosheid); het private karakter van de woningcorporaties gaat bij uitstek op deze traditie terug.

Het gevolg van deze verschillen in toekomstvisie was tot op heden een stelsel van gescheiden markten: een sterk gestimuleerde koopsector voor de midden- en hogere inkomensgroepen en een sterk gestimuleerde sociale verhuur op non-profit basis met zelfstandige instellingen als eigenaar voor de midden- en de lagere-inkomensgroepen. Dit stelsel is nu aan herijking toe. De beleidsopgave wordt dan om een brug te slaan tussen de benaderingen door een meer sectorneutraal beleid, marktwerking, ruimte voor bezitsvorming en meer ruimte voor zelfbeschikking door bewoners en bewonersgroepen binnen en buiten de sociale huursector. Het concept dat hierbij hoort is niet zozeer de sociale verhuurder als vastgoedondernemer, maar als faciliterende organisatie die ruimte biedt voor diversiteit.

### Kind niet met het badwater weggooien

We moeten het kind niet met het badwater weggooien. Ondanks de problemen van een tekortschietende efficiency en een onvolkomen governance, zijn de door corporaties geleverde prestaties de moeite waard en internationaal vermaard. Zonder directe overheidssubsidies, maar met inzet van het maatschappelijk vermogen in de sector, was en is het mogelijk om betaalbare woningen van goede kwaliteit te bieden aan huishoudens met een bescheiden inkomen. De woningen die vrijkomen worden verhuurd aan de doelgroep van beleid, drievierde van de zittende bewoners valt binnen de maximum inkomensgrens, de buurten waarin deze woningen zijn gesitueerd zijn de afgelopen jaren mede door investeringen en bijdragen van corporaties leefbaarder geworden. Ook heeft de sociale verhuursector vele van oorsprong niet-Nederlandse bewoners een route tot verbetering van de woonsituatie geboden en doet dat nog steeds. Gemeten aan de beleidsdoelstellingen is de sociale huursector doeltreffend geweest. Afschaffing ervan zou tot grote problemen leiden.

Voor een onverkorte introductie van simplistisch gedefinieerde markthuren ontbreekt de koopkracht. Dit blijkt ook uit de vingeroefeningen van het CPB (2010), die op termijn een huurquote van bijna 60% voorspelde ondanks de ingecalculerde welvaarsstijging. Generieke verhoging van de kwaliteitsconsumptie is nu geen urgent doel meer, maar er zijn nog steeds belangrijke (des)investeringsopgaven, zoals het faciliteren van krimp in onderdrukgebieden en verbeteren van de (energetische) kwaliteit in met name vroeg-naoorlogs bezit. De opgave ligt daarnaast in differentiatie van woonarrangementen voor verschillende doelgroepen binnen de brede categorie die nu in de wet vastgelegd is: onzelfstandig en soms begeleid wonen voor mensen die moeite hebben de regie over hun leven te voeren (het zogeheten souterrain van de woningmarkt), een goedkope en kwalitatief bescheiden woonstart voor jongeren die daarna hun weg op de woningmarkt vinden, tijdelijk vangnet voor degenen die uit de boot vallen (echtscheiding, verlies van baan, ziekte), betaalbaar wonen voor mensen met een laag en/of onzeker inkomen, het bieden van een start op de woningmarkt aan asielzoekers met een verblijfsvergunning, voldoende en betaalbaar wonen in veilige buurten voor gezinnen met opgroeiende kinderen, comfortabel wonen voor senioren, levensloopbestendig wonen voor ouderen. De opgave ligt ook in het koesteren van een belangrijke emancipatoire doelstelling, namelijk niet alleen dat mensen met een laag inkomen goed wonen en daarbij keuzevrijheid hebben, maar ook dat ze tijdens het beheer kunnen meebepalen hoe ze dat doen. Waar beschikbaarheidstekorten aan de aanbodzijde en betaalbaarheidsproblemen aan de vraagzijde de woningmarkt bepalen, is de keuzevrijheid gering, zijn er weinig mogelijkheden tot

‘exit’ en wordt ‘voice’ belangrijk (Hirschman, 1970). In de koopsector is de zeggenschap van de bewoner uit de aard der zaak groot. Een eigendomsneutraal woonbeleid zou er mee gediend zijn als in de huursector ook ruimte voor zeggenschap is. Nu geeft de Overlegwet huurders beperkte collectieve rechten tot overleg; er is wel ZAV-beleid (Zelf Aangebrachte Voorzieningen) dat verbeteringen door bewoners toestaat maar geen zekerheid biedt over de vraag of bij beëindiging van het huurcontract de verbeteringen nog wat waard zijn: voor de huurder of de verhuurder. De keuzevrijheid zou op drie dimensies verder ontwikkeld kunnen worden: de mate waarin bewoners risicodragend aandeel in het eigendom willen en kunnen nemen (variërend van gewone huur tot coöperatief of individueel deel-eigendom), de mate waarin zij participeren in het beheer (variërend van geheel ontzorgde huur met eventueel een aanvullend dienstenpakket, tot vergaande zelfwerkzaamheid) en de mate waarin bewoners als individuele huurder of als deelnemer in een collectief willen participeren.

#### 4. Kenmerken van een goed functionerend huisvestingssysteem

Ook in wetenschappelijke kring wordt er verschillend gedacht over het waarom en hoe van nationaal en lokaal woonbeleid. Gemeenschappelijk vertrekpunt is de constatering dat de woning een individueel goed is en de woonwensen zeer divers zijn: er is weinig reden om de woningvoorziening aan het marktmechanisme te onttrekken. Ook is de constatering gemeenschappelijk dat er, uitzonderingen daargelaten, geen reden is voor overheidspaternalisme omdat mensen het nut van goed wonen niet onderschatten. Een deel van de (welvaarts)economen stelt vervolgens dat de overheid niet moet proberen om door allerlei interventies de uitkomsten van marktprocessen te beïnvloeden, omdat de kosten daarvan ook hoog kunnen zijn (beleidsfalen). Afgezien van collectieve goederen die alleen door de overheid kunnen worden aangeboden, zou het publiek belang van overheidsbeleid vooral liggen in het verbeteren van de marktwerking door marktfalen te repareren (Bovenberg, Teulings en Van Dalen, 2005). In deze benaderingswijze is er ruimte voor bijvoorbeeld minimum producteisen om veiligheid en gezondheid te bevorderen en voor consumentenbescherming. Inkomensherverdeling via een beleidssector (zorg, onderwijs, wonen etc.) is in deze visie inefficiënt en zou vooral door een algemene herverdeling van inkomens moeten plaatsvinden omdat daardoor de consumentensoevereiniteit wordt versterkt. Daar staat de opvatting tegenover dat het publiek belang gedefinieerd wordt door de politiek; de vraag is vervolgens hoe de voorziening ervan doeltreffend en doelmatig vormgegeven kan worden (WRR, 2000; Elsinga et al., 2008), waarbij de economische wetenschap een dienende taak heeft (Wolfson, 2001). Een tussenpositie is dat de overheid intervenueert indien en voor zover dat een positief welvaartseffect oplevert. Het publieke belang is dan een belang van ingezetenen van een land waarbij gegeven de omstandigheid overheidsbemoediging een grotere maatschappelijke welvaart kan opleveren dan wanneer er geen overheidsbemoediging is (Barr, 2004; Den Butter, 2011, 2014). Deze laatste positie nemen wij ook in.

Wat de woningvoorziening betreft is er sprake van marktfalen, doordat de informatievoorziening onvolledig is, mobiliteit aan beperkingen is onderworpen, de woning aan plaats is gebonden, een onvervangbaar (noodzakelijk) goed is, de productheterogeniteit groot is en er soms onvoldoende aanbod is. Tevens is er sprake van positieve en negatieve externe effecten: goede huisvesting bevordert schoolprestaties, arbeidsproductiviteit en geestelijke en lichamelijke gezondheid. De woning is een kostbaar goed, dat een groot deel van het budget van huishoudens vergt waardoor de kwaliteit die men zich kan veroorloven sterk van het inkomen afhankelijk is. De hoge investeringen

die woningaanbod en bezit vergen, vereisen efficiënte toegang tot de kapitaalmarkt. De woningmarkt is een voorraadmarkt met trage aanpassing van het aanbod aan vraagveranderingen. Dat voorraadmarktkarakter brengt ook verdelingsvraagstukken met zich mee (Priemus, 1978). Bovendien is een herverdeling van inkomen waarbij ieder kan kiezen voor een bij hem of haar passende woning, zeer kostbaar in vergelijking tot sectorspecifieke interventies, terwijl de second-best oplossing van een woontoeslag ook marktversturende elementen kent (naast herverdeling ook afwenteling doordat de kosten van individuele beslissingen op het collectief verhaald worden). Onze conclusie is dat in de werkelijkheid van alledag voor sociale huisvesting altijd wel combinaties van aanbod- en vraaginterventies nodig zullen zijn. Dit laat een internationale vergelijking ook wel zien (Boelhouwer en Van der Heijden, 1992). Maar de vraag blijft steeds welk doel gediend moet worden (de legitimiteit van het beleid) en of dat doeltreffend en doelmatig gebeurt.

Woningcorporaties zijn in dit kader al meer dan een eeuw een belangrijk instrument. Als private instellingen zijn zij een platform voor burgerinitiatief. Meer dan overheidsbureaus zijn ze ook in staat om een pluriform woningaanbod te verzorgen. Doordat er sprake is van onderlinge solidariteit en garantstelling van overheidswege, kan het benodigd rendement op vreemd vermogen relatief bescheiden zijn; het is niet nodig extra premies in rekening te brengen bij risicodragende investeringen. Per saldo kan de huur betaalbaar blijven ten opzichte van de geboden kwaliteit, zonder dat er sprake is van directe overheidssubsidies. Corporaties kunnen in het algemeen deze voordelen doorgeven aan de bewoners door betaalbare kwaliteit te bieden. Als er sprake zou zijn van vrijwillige associatie van instellingen, zou men het stelsel een efficiënte marktorganisatie kunnen noemen. Maar een vrijwillige associatie is het niet, omdat de corporatiesector vanaf de Woningwet van 1901 door de overheid is geconstitueerd, de betrokken minister verantwoording schuldig is over het reilen en zeilen van de sector jegens het Parlement, de onderlinge cohesie onvoldoende zou zijn om de centrifugale krachten van een dergelijk stelsel in toom te houden en overheidsachtervang bij garanties op de financiering node gemist kan worden. Die centrifugale krachten zijn, zoals gebleken, een streven naar autonomie voor de individuele organisatie, taakverschuiving van kernactiviteiten naar ogenschijnlijk meer uitdagende nevenactiviteiten of commerciële projecten, een overgang van een de publieke taak dienend naar een vorm van zelfzuchtig leiderschap, onvoldoende disciplinerende van de eigen organisatie en daarmee samenhangend ook een gebrek aan bedrijfsefficiëntie. Deze risico's zijn in bijna alle organisaties wel aanwezig, maar non-profit organisaties met een grote financiële armslag zijn er extra vatbaar voor. Er zijn dus tegenkrachten nodig in de vorm van effectief toezicht en goed werkende sturingsarrangementen. De reguleringskosten daarvan zijn lager als de intrinsieke motivatie van medewerkers en bestuurders bij de publieke taak past.

Samenvattend kan gesteld worden dat woningcorporaties onder voorwaarden een efficiënt en effectief beleidsinstrument kunnen zijn. Andere arrangementen, zoals inkoop van woondiensten bij commerciële verhuurders om dit goedkoop aan de doelgroep aan te bieden, en fiscale ondersteuning van betaalbaar commercieel aanbod, blijken in andere landen maar mondjesmaat van de grond te komen en intussen veel geld te kosten (Hoekstra en Oxley, 2014).

Het voorgaande stelt ons in staat om de eisen waaraan een sociaal huisvestingssysteem moet voldoen puntsgewijs te formuleren (zie figuur 1).

**Figuur 1 Eisen die aan een sociaal huisvestingssysteem moeten worden gesteld**

|                  |  |
|------------------|--|
| Legitimititeit   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• breed maatschappelijk draagvlak</li> <li>• heldere en maatschappelijk gedragen afbakening werkdomein in wettelijke kaders</li> <li>• transparantie in en verantwoording over de geleverde prestaties aan overheid, bewoners en overige belanghouders</li> <li>• ruimte voor bewonersinitiatief, bewonersparticipatie en bewonerszeggenschap</li> <li>• intrinsiek gemotiveerde medewerkers en bestuurders en levende normen voor integer gedrag</li> <li>• instandhouding van het voor de volkshuisvesting bestemde vermogen</li> </ul> |
| Doeltreffendheid | <ul style="list-style-type: none"> <li>• heldere en maatschappelijk gedragen omschrijving van gewenste prestaties binnen het werkdomein (kwalitatief en kwantitatief voldoende en betaalbaar aanbod dat op de doelgroepen is afgestemd)</li> <li>• aantoonbare maatschappelijke baten van (voorgenomen) activiteiten</li> <li>• keuzevrijheid van bewoners</li> <li>• geen onnodige belemmeringen voor doorstroming binnen, naar en uit de sociale huursector</li> <li>• geen maatschappelijke uitsluiting door ruimtelijke segregatie en stigmatisering in het wonen</li> </ul> |
| Doelmatigheid    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• kostenefficiënte bedrijfsvoering</li> <li>• stringente risicobeheersing</li> <li>• beprijzing naar kwaliteit van woning, woonomgeving en locatie (profijtbeginssel)</li> <li>• (interne) subsidiëring proportioneel aan bereik publieke doelen</li> <li>• beperkte reguleringskosten van het systeem</li> <li>• beperking van markt- en overheidsfalen, rekening houdend met positieve en negatieve externe effecten</li> <li>• geen verstoring 'level playing field' ten opzichte van marktpartijen</li> </ul>                         |

De eisen die aan de legitimiteit kunnen worden gesteld zijn reeds uitgebreid in paragraaf 3 besproken. Wat de doeltreffendheid betreft valt het ons op dat weliswaar het werkgebied omschreven is, maar dat daarbinnen slechts mondjesmaat de gewenste prestaties zijn omschreven. De definitie van publiek belang blijft open en daardoor ontbreken de benodigde scherpte en duidelijkheid in het debat over de vraag of corporaties de juiste dingen doen, zowel binnen de corporatiesector als daarbuiten. Wat is het belang van de volkshuisvesting? In veel wetenschappelijke publicaties wordt gewezen op de noodzaak van een duidelijke publieke opdracht (Conijn, 2005; Koning en Leuvesteijn, 2010).

### Doeltreffendheid

Het is gebruikelijk om onderscheid te maken tussen de gewenste *kwaliteit*, *betaalbaarheid* en *beschikbaarheid*. Daarnaast is de *zeggenschap* van bewoners van cruciaal belang. Afgezien van de minimum eisen in het Bouwbesluit zijn de kwaliteitsnormen sinds het afschaffen van specifieke aan de sector en/of subsidie gebonden normen (zoals de Voorschriften en Wenken) niet meer vastgelegd. In de afgelopen decennia is die kwaliteit, mede met het oog op verhuurbaarheid en minimalisatie van onderhoudskosten, gemiddeld sterk gestegen. Ook nam de woonconsumptie door de kleiner wordende huishoudens steeds verder toe. Van vraagbeperking was geen sprake omdat de kosten ervan maar gedeeltelijk door de bewoners worden gedragen. Ook ten aanzien van de betaalbaarheid ontbreken ijkpunten: weliswaar zijn er in de huurtoeslag impliciet betaalbaarheidsnormen vastgelegd, maar deze veranderen jaarlijks met de huurstijgingen en een onderliggende normstelling over wat een maximum woonquote bij een genormeerde kwaliteit, c.q. wat na aftrek van de woonlasten het minimum resterend budget mag zijn, ontbreekt (dit in tegenstelling tot de normen bij hypotheekverlening in de koopsector). Evenmin zijn er duidelijke normen voor wat noodzakelijke huurinkomsten zijn om (gegeven een efficiënte bedrijfsvoering) de bedrijfscontinuïteit veilig te stellen. Dat geldt ook ten aanzien van de beschikbaarheid. Het gewenste aanbod (voorraad sociale huurwoningen in verhouding tot de omvang van de doelgroep, gewenste toevoegingen of veranderingen in het aanbod door investeringen, aanvaardbare termijnen waarbinnen een woning gevonden kan worden) wordt in analyses van woningmarktonderzoek wel

verkend, maar slechts in beperkte mate geprogrammeerd. Wat zeggenschap betreft is er een groot verschil in keuze- en handelingsvrijheid ten aanzien van de woning tussen huurders en eigenaar-bewoners (Elsinga en Hoekstra, 2004). Zeggenschap is ook een belangrijke reden om een woning te kopen (Zijlstra, 2007) en in gebieden met gemengd bezit wordt het verschil in zeggenschap ook steeds meer van buiten zichtbaar. Zelfbeschikking en keuzevrijheid zijn essentiële voorwaarden voor geluk en tevredenheid, zowel in het algemeen (Vermea, 2009) als voor de mate waarin bewoners hun woning en woonomgeving waarderen en zich daarvoor verantwoordelijk voelen (Blokland, 2009). Leefbaarheidsproblemen ontstaan vooral waar die voorwaarden niet aanwezig zijn. Zeggenschap, keuzevrijheid en het recht op zelfbeschikking zijn ook voorwaarden voor het herwinnen van het commitment en het maatschappelijk draagvlak. Participatie in het beheer is een middel om de keuzevrijheid en de zeggenschap van bewoners te vergroten. Huurders hebben weliswaar op collectief niveau invloed via de Overlegwet, maar dit overleg is sterk geïnstitutionaliseerd op instellingsniveau. Op individueel niveau is afgezien van een beperkt recht op zelf aangebrachte verbeteringen nauwelijks sprake van invloed. Keuzevrijheid gaat niet verder dan exit, zo de woningmarktsituatie dat al toelaat. Voor de toekomst van de sociale huursector is vergroting van de zeggenschap en keuzevrijheid al met al een belangrijke voorwaarde.

Een goed onderbouwde beleidsagenda zou helpen om kaders te bieden in het licht waarvan de prestaties van corporaties beoordeeld kunnen worden. De afwegingen die woningcorporaties op de genoemde dimensies maken, zouden daardoor ook transparanter kunnen worden. Zo is er een grote investeringsbehoefte in oudere en kwalitatief matige woningen (bijvoorbeeld vroeg-naoorlogse portieketageflats), maar tegelijk daalt de omvang van de betaalbare kernvoorraad zeer snel. De woonlasten (huur, servicekosten en energiekosten) zijn in de huursector sterk gestegen (Boelhauer en Lamain, 2013) en een groeiende groep blijkt na aftrek van de woonlasten onder de armoedegrens te vallen (Haffner en Boumeester, 2012; Kromhout, 2013). Mede door de stagnatie van de koopsector en de vraagverschuiving naar de huursector zijn de wachttijden fors opgelopen. Zo zijn in de grote steden wachttijden van tien jaar al geen uitzondering meer. Behoud van een betaalbare voorraad, een naar inkomen passende toewijzing en bevordering van de doorstroming worden dan belangrijke aandachtspunten.

## Doelmatigheid

Wat de doelmatigheid betreft is er door vele auteurs op gewezen dat de interne bedrijfsvoering van woningcorporaties transparant noch doelmatig is (Conijn, 2011; Vlak, 2011). Inzicht in de kosten per activiteit is vaak onvolkomen en het ontbreekt nog steeds aan een goede basis voor bedrijfsvergelijking. Meer specifiek worden de diverse rollen en functies uit de vastgoedkolom (vermogensverschaffing, portfoliomanagement, asset, property en facility management en de afstemming van vraag en aanbod van diensten) door woningcorporaties niet helder onderscheiden. Hierdoor is het mogelijk om verliezen in de ene functie te verevenen met opbrengsten uit een andere functie en worden verantwoordelijkheden voor kosten- en risicobeheersing in de organisatie vaak niet helder belegd. Door onder meer de verhuurderheffing worden corporaties nu wel gestimuleerd om de bedrijfskosten te verlagen. Maar de sturing op doelmatigheid kan veel scherper. Dat geldt ook voor de verantwoording over de besteding van de aan de corporatie toevertrouwde middelen. Het is veelal niet duidelijk hoeveel kosten de corporaties maken voor hun maatschappelijke rol en of de maatschappelijke baten van de geleverde prestaties in verhouding tot die kosten staan. De zeer uiteenlopende waarderingsgrondslagen van het vastgoed beperken de transparantie eens te meer.

De discussie over de doelmatigheid van de impliciete subsidies die corporaties aan de bewoners geven, zou door een grotere transparantie aan inhoud en scherpte winnen. Dat is ook van groot belang voor de legitimiteit van de beslissingen die corporaties nemen. Dit vergt inzicht in de markthuur, want pas dan is duidelijk wat het verschil is tussen die huur en de aan de bewoner van de corporatiewoning gevraagde huur; de marktwaarde (en veranderingen daarin) vormt ook een belangrijk beoordelingscriterium bij investeringsbeslissingen. Subsidiëring kan een uitvloeisel zijn van de publieke taakuitoefening. Het non-profit bestel is er immers juist op ingericht subsidies mogelijk te maken door van een marktconform rendement af te zien. Maar dat vergt wel een goed onderbouwde besluitvorming. Omdat de vaststelling van de markthuur een cruciaal onderdeel is van het functioneren van corporaties, besteden we in Bijlage I specifiek aandacht aan de markthuur, de kostprijs huur en het rendement dat corporaties dienen te behalen.

## 5. Aanbevelingen

### Beleid van minister Blok

Het wetsvoorstel tot herziening van de bepalingen in de Woningwet over de woningcorporaties, die in 2013 door de Tweede Kamer is aanvaard, was op zich al een eindpunt van een jarenlange discussie over de eisen van de Europese Unie en over de governance van de sector. Naast een scheiding tussen kerntaken waarvoor staatssteun beschikbaar is en overige op commerciële leest geschoeide activiteiten, was een belangrijk onderdeel daarvan een betere organisatie van de toezichtsketen bij woningcorporaties. Uit het Vestia-schandaal en een aantal andere incidenten bleek dat het toezicht vaak onvoldoende functioneerde (Hoekstra, 2012). Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II bevatte over het woonbeleid belangrijke passages: versnelde huurstijging in het bijzonder bij huurders met een hoger inkomen die in de sociale huursector wonen, een meer marktconform huurbeleid, een aanzienlijke verzwaring van de verhuurderheffing, een abrupte taakbeperking van corporaties, versterking van de positie van de gemeenten en het plaatsen van de externe toezichthouder onder directe verantwoordelijkheid van de minister. Later kwam hier ook een herziening van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit bij, vastgelegd in het brede woonakkoord (februari 2013) dat de regering met enkele fracties uit de Tweede Kamer sloot. De behandeling van de Herzieningswet is aangehouden en nu ligt de tweede Novelle, die het resultaat is van veel discussie en lange onderhandeling met onder meer Aedes (en opmerkelijk genoeg niet met de Woonbond), bij de Tweede Kamer. De afbakening van het werkterrein is minder streng dan aanvankelijk voorgenomen. Maatschappelijk vastgoed, leefbaarheidsactiviteiten en herstructurering van wijken blijven binnen het werkdomein van de corporaties en er is naast een juridische ook een administratieve scheiding van commerciële taken mogelijk. Een werkveld dat circa 40% van alle huishoudens omvat sluit goed aan bij de huidige situatie en is voldoende breed om sociale uitsluiting te voorkomen. Onze kritiek richt zich (naast de precieze grensbepaling) vooral op de mogelijkheden van rendabele exploitatie en financiering van het af te splitsen bezit en de ingewikkelde procedures bij de externe toetsing van de afsplitsing en later te ondernemen nevenactiviteiten. Ook is er grote twijfel over de vraag of er nog voldoende ruimte zal blijven bestaan voor een rol van de woningcorporaties bij de herstructurering, terwijl de noodzaak van een integrale gebiedsgerichte aanpak van oudere woonwijken onverminderd blijft bestaan.

Op enkele onderdelen zijn we het eens met het beleid dat door minister Blok wordt gevoerd. Een versterking van het interne en het externe toezicht op woningcorporaties is zeer gewenst. Een splitsing tussen kerntaken en overige taken is dat ook. Daarbij dient de corporatiesector zich te focussen op DAEB-taken (Diensten van Algemeen en Economisch Belang), en niet-DAEB-taken zoveel mogelijk achterwege te laten. Dat maakt een complexe en riskante scheiding DAEB – niet-DAEB grotendeels overbodig. Dat duidelijke begrenzings worden doorgevoerd onderschrijven wij met het oog op het vergroten van de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de sector. Het staatssteunakkoord met de Europese Commissie en overwegingen over het level playing field nopen daar eveneens toe. Daar komt bij dat een heldere domeindefinitie de risico's van taakverschuiving en taakverbreding, risico's die in de afgelopen periode zijn gebleken) voor de toekomst zal beperken. Dit is nodig omdat, als de crisis voorbij zou zijn, de verlokkingen van commerciële ontwikkelingen weer zullen toenemen. Een non-profit stelsel bestaat slechts bij de gratie van de begrenzing ervan; de legitimiteit van een dergelijk stelsel wordt zeer gediend met een zodanige grenstelling dat er ook brede maatschappelijke steun voor bestaat. Het herwinnen van die steun vraagt niet alleen om conditionerende maatregelen die het vertrouwen in de sector kunnen herstellen maar vooral ook om een grotere betrokkenheid van de bewoners via zowel collectief als individueel belanghouderschap. De verhuurderheffing is veel gekritiseerd (dat doen wij ook), maar deze heeft wel een schokeffect in de sector teweeggebracht met ook positieve gevolgen, zoals de sterk gegroeide aandacht voor doelmatig werken. De negatieve effecten zijn ook duidelijk, in het bijzonder als deze heffing na 2018 structureel wordt: een ernstig vermogensverlies, forse beperking van de investerings- en financieringscapaciteit van woningcorporaties en een forse stijging van de woonlasten en daarmee ook van de huurtoeslag. Dat er in de nadagen van de crisis gezocht wordt naar middelen om de marktwerking te versterken en daardoor private investeringen en beleggingen in de commerciële huursector te bevorderen, achten wij evenzeer een goede zaak. Temeer als zal blijken dat de groeiperspectieven van het eigenwoningbezit bescheidener zijn dan eerder vermoed. Er is al heel lang discussie over de wenselijkheid om de polarisatie tussen de huursector en de koopsector te verminderen en een tussengebied met een gedifferentieerd aanbod van woningen en woonarrangementen te ontwikkelen. Het beleid van minister Blok draagt daar aan bij, maar de vraag is wel of dat in voldoende mate gebeurt.

Hoewel in de beleidsagenda van september 2013 (Blok, 2013) wordt gesteld dat woningcorporaties voor een goed woonbeleid onmisbaar zijn, menen we dat het toekomstperspectief van de sector onduidelijk is en dat daardoor een richtsnoer voor de langere termijn ontbreekt.

### **Aanbevelingen ten aanzien van de Herzieningswet en de Novelle**

1. De in de novelle voorgestelde administratieve en juridische splitsing tussen DAEB en niet-DAEB is risicovol (CFV, 2014) en nodeloos ingewikkeld. De levensvatbaarheid van de niet-DAEB-activiteiten is op financieel-economische gronden gering, vanwege de hoge financieringslasten. Als bestaande woningen door een huurverhoging boven de liberalisatiegrens komen, moeten deze worden overgezet naar de afgesplitste vennootschap of naar het commerciële deelbedrijf en volgt de noodzaak van marktconforme herfinanciering. Gemengd (ver)bouwen heeft eenzelfde effect. Bij herstructurering is juist de doelstelling de bezitsdifferentiatie te vergroten. De in de Novelle vervatte maatregelen belemmeren dit onnodig. En dit terwijl bij bestaande woningen de vóór 2007 ontstane staatssteun legitiem is.

We stellen daarom allereerst voor dat bij nieuwe activiteiten en projecten buiten bestaand bezit (waar sprake hoort te zijn van een open concurrentie met derden) woningcorporaties zich beperken tot de kerntaken, dus tot Diensten van Algemeen Economisch Belang. Wel kan, in samenwerking met derden, in deelnemingen worden gewerkt aan gemengde projecten, of kunnen sociale huurwoningen ingekocht worden bij de commerciële opdrachtgever ervan. Bij bestaand bezit is een lankmoediger houding wenselijk, mede gemotiveerd vanuit het feit dat dit bezit destijds met legitieme steun tot stand gekomen is. Hier stellen we voor om de eenvoudige regel in te voeren (analoog aan de toewijzingsnorm van DAEB-woningen voor ten minste 90% van de doelgroep) dat binnen de woningcorporatie een (klein) percentage (ten hoogste 10%) van de woningen een huur boven de liberalisatiegrens mag hebben. Dan vervalt bij deze woningen de noodzaak tot afsplitsing en blijft de WSW-garantie mogelijk bij die woningen waarvoor deze destijds is verstrekt. De noodzaak van verkoop of aanbidding aan derden vervalt ook als bezit door huurverhogingen ‘doorzakt’. Bestaand bezit kan binnen deze marge geherpositioneerd worden. In veruit de meeste gevallen zal bij een dergelijke marge de overgangsproblematiek opgelost zijn en is er geen noodzaak tot oprichting van afzonderlijke rechtspersonen. Bij de initiële splitsing vervalt veel administratieve ballast. Bij overschrijding van deze marge geldt de in de Novelle vastgelegde procedure van de markttoets. Ook dan moeten er meer mogelijkheden zijn dan verkoop aan niet-doelgroep-gecommitteerde derden en moeten opties die zo dicht mogelijk bij de sociale doelstellingen blijven – zoals overdracht in coöperatief bezit van aan de bewoners – voorrang krijgen.

2. In het geval van herstructurering (waarmee ook een publiek belang gemoeid is) zou ook een marge van bijvoorbeeld 10% kunnen worden aangehouden. In herstructureringsgebieden zijn er binnen het corporatiebezit soms veel commerciële of maatschappelijke functies (bedrijfsruimten, winkels). Deze marge moet mogelijk blijven door deze te beschouwen als ‘onroerende aanhorigheden’. De precieze normstelling is nu niet goed aan te geven. Denkbaar is een project-/gebiedspecifieke marge vast te stellen onder goedkeuring van de gemeente en/of toezichtautoriteit. Bij integrale gebiedsontwikkeling buiten de contouren van het bestaande corporatiebezit zou dan wel de in de tweede Novelle voorgestelde toetsingsprocedure gevolgd moeten worden, die waarborgt dat er ten opzichte van commerciële ondernemingen een ‘level playing field’ geldt.
3. Wij bepleiten heroverweging van een deel van de voorstellen die in de tweede Novelle over het toezicht zijn opgenomen. Dit betreft vooral de plaatsing van de financiële toezichthouder binnen de ambtelijke organisatie en de scheiding c.q. de scheidslijn tussen het financiële en het volkshuisvestelijke toezicht: dat laatste wordt in Bloks voorstellen binnen de inspectie ILT gebracht; de omschrijving van dat laatste toezichtsdomein omvat bijvoorbeeld ook de governance van de instellingen. Het is beter het toezicht in één hand te brengen en wettelijk te borgen dat deze toezichthouder zelfstandig is en op eigen gezag slagvaardig kan handelen. In de Woningwet kunnen de instelling, het mandaat en de taken, de bevoegdheden en de ministeriële aansturing geregeld worden. Uit de parlementaire enquête is inmiddels wel gebleken dat de prestaties van het ministerie met betrekking tot het externe toezicht uitgesproken zwak zijn. De ervaringen met betrekking tot de zelfstandigheid van de Zorgautoriteit laten ook zien dat een bescherming daarvan nodig is, naast rolvast gedrag. Daarom gaat onze voorkeur sterk uit naar een zelfstandige woonautoriteit die buiten het ministerie geplaatst is, met een breed mandaat en een eigen buitendienst, zodat een risicogericht, professioneel en slagvaardig toezicht kan worden uitgevoerd. De taken van deze externe toezichthouder omvatten naast het financiële toezicht ook de rechtmatigheid, de



governance en het Staatssteundossier. Bovendien zou deze toezichthouder de inzet van de financiële middelen van de corporaties moeten kunnen beoordelen op doelmatigheid (efficiency en risicobeheersing) en in relatie tot de beleidsopgaven die woningcorporaties zich gesteld hebben in overleg met de gemeenten.

4. Het volkshuisvestelijke toezicht wordt in deze benadering anders van karakter. De kern van de zaak ligt hier in een nadere omschrijving van de gewenste prestaties van de corporatiesector, uitgewerkt tot op het regionale niveau. Dit komt goed overeen met het voornemen van minister Blok om de beleidsagenda te formuleren, na de kritiek van de Commissie-Hoekstra dat er voor het volkshuisvestelijke toezicht een toetsingskader ontbreekt. Vervolgens dienen zich twee mogelijkheden aan om de feitelijk geconstateerde prestaties van de woningcorporaties aan de hand van dit toezichtskader te beoordelen. Allereerst kan deze taak worden opgepakt door de Woonautoriteit. Die beoordeelt dan of corporaties conform de met de gemeente gemaakte prestatieafspraken handelen en in welke mate hier het beleidskader van het Rijk wordt gerespecteerd en informeert en adviseert terzake de Minister. Omdat de lokale overheid eveneens partij is, zal bij afwijkingen de minister handelend kunnen optreden. Het voordeel van deze werkwijze is dat het volkshuisvestelijk en financieel toezicht dan integraal kunnen worden uitgevoerd.  
Een tweede optie is dat een met de monitoring van de sociale huursector belast dienstonderdeel van het ministerie dat dicht aanzit tegen de beleidsafdeling, zou kunnen vaststellen of de inzichten van het ministerie in voldoende mate doorwerken in de praktijk van corporaties en gemeenten. Het voordeel van deze keuze is dat het volkshuisvestelijk toezicht dan goed is verankerd in het gehele beleidsproces. Daarnaast is het in beide gevallen de taak van de minister om bij gebleken noodzaak of op verzoek van een van beide partijen, te bemiddelen bij een conflict tussen de corporatie en de gemeente. Voorts zou de behandeling van integriteitskwesaties tot zijn taak (en die van de rechter) behoren. Zoals ook nu in de Herzieningswet is vervat, heeft de minister altijd bij zware sancties die een bestuurlijke afweging vergen, de eindverantwoordelijkheid.
5. Als de voorstellen voor een zelfstandige Autoriteit ingang vinden, is het niet nodig om de saneringsfunctie daarvan los te maken. In ieder geval blijft bij saneringstrajecten en in de daaraan voorafgaande fase van intensief toezicht, een goede en open samenwerking tussen de Autoriteit en het Waarborgfonds nodig. Een andere mogelijkheid is om de saneringsfunctie bij het WSW te beleggen. In dat geval zou het logisch zijn dat het WSW financieel risico draagt en dus volgens een vooraf vastgestelde verdeelsleutel bijdraagt in de kosten ervan (zie ook Commissie Hoekstra, 2012). Dit om moral hazard te voorkomen. Een dergelijke keuze brengt echter de gunstige beoordeling door rating agencies in gevaar. Het is tegen deze achtergrond dat wij er voor kiezen om de saneringsfunctie bij de autoriteit te beleggen. We menen ook dat het de moeite van het overwegen waard is om de Autoriteit het ankerpunt te laten zijn van de organisatie die zich met benchmarking van de sector bezig houdt. De kosten daarvan, net als van die van de Autoriteit, worden door de sector gedragen. Visitaties gericht op het maatschappelijk presteren zijn een instrument van leren en verbeteren van de sector zelf en van het beoordelen van afzonderlijke corporaties.

Met deze aanbevelingen wordt er een transparant stelsel van normstellingen over het werkdomein bereikt, alsook een aanzienlijke vereenvoudiging in de toezichtketen.

## Aanbevelingen ten aanzien van de Agenda voor nieuw beleid

1. Woningcorporaties hebben een wettelijk verankerde zorgplicht voor de doelgroep. Deze zorgplicht betreft zowel de kwaliteit, de beschikbaarheid als de betaalbaarheid van woningen. Voor de komende periode voorzien we een scherpere afweging tussen deze drie. Woningcorporaties hebben de taak om een zodanig portefeuillebeleid te voeren dat er voldoende voor de doelgroep betaalbare huurwoningen beschikbaar zijn en blijven en waarbij een kwalitatief ijkpunt is gewenst (sober en doelmatig). Ze hebben een eigenstandige taak ten aanzien van de betaalbaarheid, in de vorm van een beleid van betaalbare huren binnen de kaders van de bedrijfscontinuïteit. Van deze instellingen mag verwacht worden dat zij de aan het regime verbonden voordelen aan bewoners doorgeven. Zij dienen ervoor te zorgen dat door passende toewijzing de woning betaalbaar is en blijft. Dit laatste is vergelijkbaar met de zorgplicht van banken bij hypotheekverstrekking binnen de NIBUD-normen. Tot de zorgplicht behoort ook het bevorderen van keuzevrijheid, de leefbaarheid van wijken en het faciliteren van een wooncarrière van de doelgroep.
2. De bedrijfseconomische verzelfstandiging van woningcorporaties is een gegeven (Commissie-Dekker, 2013). Het is wenselijk dat binnen de randvoorwaarden van bedrijfscontinuïteit een sterkere normering komt op de door de corporaties te realiseren programma's. Dit is primair een kwestie van lokaal en regionaal samenspel tussen corporaties, bewoners en gemeenten. De jaar- en meerjarenprogramma's van corporaties worden afgestemd op de woonvisies en woonprogramma's van de gemeenten. Daarbij zijn de bewonersorganisaties betrokken. Dit is ook in de Novelle vervat. De Woonagenda van rijkswege wordt tot op regionaal niveau in indicatieve programma's uitgewerkt. De rijksoverheid beziet de doorwerking ervan, en overlegt met provincies en gemeenten over de prioriteiten en de realisatie ervan. Op deze wijze ontstaat ook in het kader van het interne en externe toezicht een beter beeld van de gewenste prestaties dan nu het geval is. Bovendien heeft de minister aldus een beoordelingskader ingeval een conflict tussen lokale partijen tot een oplossing gebracht moet worden.
3. In de huidige context kunnen woningcorporaties met een tamelijk breed marktaandeel (30%) en met een doelgroep die ongeveer 40% van de huishoudens uitmaakt, niet gemist worden. Voor het toekomstbestendig maken van de sociale huursector zal het wederzijdse commitment tussen corporaties en hun doelgroep en overige stakeholders sterk verbeterd en op een nieuwe leest geschoeid moeten worden. Een middel daartoe is vergroting van de woonsatisfactie, de zeggenschap en de keuzevrijheid van de bewoners. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen het collectieve en individuele niveau en moeten naast het geïnstitutionaliseerde overleg op basis van de Overlegwet meer participatiemogelijkheden op andere niveaus komen variërend van periodiek overleg over beheer en onderhoud tot vergaand al of niet coöperatief zelfbeheer. Ook om een vraaggestuurde, toekomstgerichte flexibilisering van het stelsel mogelijk te maken is het wenselijk dat ontwikkelingspaden worden verkend van coöperatieve vormen van woningbezit, sociale koopwoningen met een onderliggende structuur van risicobeperking en ondersteuning, c.q. andere vormen waarbij rechten op zelforganisatie en zelfbeschikking binnen de sector worden vergroot. Huurders krijgen als zij dat wensen een sterkere positie bij het beheer van hun woning(complex) en woonomgeving, door de rechten op zelforganisatie te vergroten. Hierdoor neemt de diversiteit en keuzevrijheid toe, wordt binnen het woningbeheer en ook bij bouwprojecten een ketenomkering bereikt en kan ook binnen de sociale verhuursector meer concurrentie

ontstaan. Tegelijk nemen bewoners naarmate de zelforganisatie doorgang vindt, ook meer zelf verantwoordelijkheid voor hun woonsituatie en kunnen dan ook meer voordeel daarvan genieten. Randvoorwaarde is steeds dat het maatschappelijke vermogen van corporaties in stand blijft. Financiële participatie door bewoners en winstuitkering naar rato is niet in strijd met het 'revolving fund' principe, dat immers ook externe financiering toestaat. Wellicht kan een dergelijke bezitsparticipatie door een systeem van woonsparen, analoog aan het bouwsparen in de koopsector (Dol en Van der Heijden, 2014) worden bevorderd. De overgang van huur naar koop wordt minder abrupt. Hiermee ontstaan ook zinvolle alternatieven voor verkoop van corporatiebezit aan beleggers.

4. Experimenten met woningcoöperaties zullen bottom-up moeten worden opgezet, voorlopig kleinschalig van karakter moeten zijn en zorgvuldig moeten worden geëvalueerd. Randvoorwaarde is dat het maatschappelijk vermogen van de woningcorporaties in stand blijft en dat passende oplossingen worden gevonden voor de wijze waarop bewoners risico's kunnen dragen. Belangrijke evaluatiecriteria zijn: de woonsatisfactie van bewoners, de mate waarin bewoners zeggenschap kunnen uitoefenen over hun woonsituatie en de gevolgen van veranderingen in de vastgoedwaarde voor de financiële situatie van bewoners. Gegeven het beleid om gedurende enkele decennia fiscale en indirecte subsidies geleidelijk terug te dringen, moet van een vermogensgroei bij woningcoöperaties niet al te veel worden verwacht. Voorlopig veronderstellen wij dat het hier om een interessante 'niche' gaat, waarin kan worden geëxperimenteerd.
5. De huren van nieuwbouw en voorraad worden naar kwaliteit van woning, woonomgeving en locatie gedifferentieerd op basis van gewildheid. De WOZ-waarde kan voor deze huurdifferentiatie een goede basis bieden en meer ruimte bieden aan de factoren 'locatie' en 'regio'. Zolang technische staat, energiezuinigheid en voorzieningen nog onvoldoende in de WOZ-waarde doorwerken, kan het huidige WWS-stelsel daarvoor echter nog niet geheel gemist worden. Door een huursombenadering kan de huidige praktijk van ophoping van huren rond de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens worden doorbroken; deze praktijk belemmert te zeer de doorstroming.
6. De huurtoeslag als instrument van rijksbeleid is een onmisbaar sluitstuk voor de borging van de betaalbaarheid. Om deze functie te vervullen zullen de huurtoeslagtabellen moeten worden aangepast. Vermeden moet worden dat de kosten de pan uit rijzen. Corporaties dragen om die reden ook aan de bekostiging ervan bij. Een belangrijk deel van de huurtoeslag vloeit voort uit het sociaal grondrecht Wonen in de Grondwet, wat een structurele rijksbekostiging van de huurtoeslag indiceert.
7. De huurtoeslag krijgt, naar huishoudensgrootte gedifferentieerd, een sterkere nadruk op het profijtbeginsel boven een nader te normeren basiskwaliteit. Huishoudens hebben dan financieel belang bij kwaliteitskeuzes die ze maken. De beheersbaarheid ervan wordt daardoor bevorderd. De huurtoeslag wordt gelijktijdig zodanig aangepast dat grotere huishoudens binnen hun bestedingsruimte een grotere woning kunnen kiezen. Het is naar onze opvatting zeer gewenst normen voor betaalbaarheid uit te werken. Wat de betaalbaarheid betreft zou de woonlastennorm gebaseerd kunnen zijn op een maatstaf voor het minimum inkomen na aftrek van de huur en de energiekosten, bij het bewonen van een kwalitatief modale woning. De huurtoeslag dient zo te zijn vormgegeven dat, gegeven een effectief woningtoewijzingssysteem, de gehele sociale huursector betaalbaar is voor de doelgroep.

8. Door de huidige huurprijsregulering in combinatie met de huurtoeslag zijn de betalingsverplichtingen en dus ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen huurder en verhuurder op uniforme wijze gefixeerd. Het streven naar differentiatie in verhuurarrangementen maakt een flexibilisering hiervan nodig. Er zouden meer mogelijkheden moeten komen voor contractdifferentiatie. Als in het huurbeleid de WOZ-waarde een grotere rol speelt, ontstaat vanzelf een grotere regionale differentiatie in het huurbeleid.
9. Met de invoering van een medebekostiging van de huurtoeslag wordt de verhuurderheffing zo spoedig mogelijk afgeschaft; deze werkt marktversturend. Bij de woningcorporaties blijft een vereveningsheffing op meer dan noodzakelijke exploitatieresultaten/vermogen gewenst om binnen deze sector de onderlinge solidariteit via een fonds vorm te geven en maatschappelijk nuttige projecten te bekostigen. In het bijzonder gaat het dan om herstructurering van problematische buurten en wijken.
10. Voor woningcorporaties is kostenefficiënt bouwen en beheren van het vastgoed een belangrijk doel. Hiertoe is het nodig dat bedrijfsprocessen transparant worden gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld door in de bedrijfsvoering een onderscheid te maken tussen belegging en vastgoedbeheer aan de ene kant en de maatschappelijker activiteiten waarin de specifieke rol van de woningcorporatie naar voren komt aan de andere kant. Het rendement op de exploitatie wordt zichtbaar gemaakt, waarbij een eenduidige waardering op basis van marktwaarde plaatsvindt. De woningcorporaties verantwoorden zich over de vastgoedprestaties (inclusief rendement op eigen vermogen) en over de wijze waarop ze de zorgplicht voor de doelgroep hebben vormgegeven, de maatschappelijke resultaten die daarmee bereikt zijn en de daarmee gemoeide middeleninzet (zie het Driekamermodel van Conijn, 2012). Verantwoording kan ook door verschillende activiteiten zoals onderhoud, huurincasso, sociaal beheer en VvE-beheer transparant te maken door aan te besteden of te voorzien van heldere benchmarks.
11. Het versterken van de verantwoording biedt ook de mogelijkheid om de positie van huurders in het langetermijnbeleid te onderbouwen. Zelfbeheer op complexniveau kan een stimulans voor huurdersorganisaties vormen. Op deze wijze krijgen de huurders in sterkere mate de eigenaarsrol en wordt de gemeente de belangrijkste, zo niet de enige belanghouder. Het gat in de governance van de instellingen wordt zo op natuurlijke wijze verkleind. Samenwerking met derden (zorg, onderwijs, veiligheid) is en blijft nuttig en vindt doorgaans gebiedsgericht of op projectbasis plaats.

### **Aanbevelingen ten aanzien van sectorneutraal beleid in de toekomst**

12. In de voorgaande beschouwingen zijn het huidige beleid voor aanpassing van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit als een gegeven beschouwd. Een hoger transitietempo zal, als de omstandigheden dat toelaten, weldadig zijn. Op langere termijn is een sectorneutraal woonbeleid wenselijk. De vermindering van de fiscale subsidies zou in een periode van opgaande conjunctuur op de woningmarkt moeten plaatsvinden, waardoor een kooprijdsdaling wordt voorkomen of beperkt. Een deel van de opbrengst van deze subsidievermindering kan worden aangewend om de huurtoeslag te verbeteren, de huurtoeslag tot een woontoeslag uit te breiden; een groot deel zal bestemd worden voor belastingverlaging. De voordelen die ook

huurders hiervan genieten kunnen worden gebruikt om de zelf te betalen huur te verhogen, waardoor de hoogte van de huurtoeslag wordt beperkt.

Voordeel van deze beweging is dat de scheidslijnen tussen huren en kopen gaandeweg minder scherp worden. Langs deze weg ontstaat er ook meer ruimte voor de commerciële huursector. De door velen gewenste groei van de commerciële huursector is binnen de huidige beleidskaders uiterst lastig. Deze sector wordt immers als enige eigendomssector niet financieel door de overheid ondersteund, en betaalt mee aan de verhuurderheffing. Hierdoor kan de sector thans lastig concurreren met de koopsector en de sociale huursector.

## 6. Samenvatting

### Onze diagnose

Ten eerste is in de corporatiesector sprake van een fors legitimiteitsprobleem, mede veroorzaakt door een tekortschietende doeltreffendheid en doelmatigheid van de sector. De legitimiteit van de corporatiesector is in het geding doordat een aantal woningcorporaties zich in het kader van de financiële verzelfstandiging, door fusies en vermogensaanwas ontwikkelden tot grootschalige semi-commerciële vastgoedbedrijven die op steeds grotere afstand van huurders en gemeenten kwamen te staan. De legitimiteit kwam verder onder druk doordat de eigen woning fiscaal werd ondersteund, de toegang tot de kapitaalmarkt eenvoudiger werd en een eigen woning daardoor voor de middengroepen meer en meer de norm werd. In dat spanningsveld ontbrak bovendien een heldere politieke visie.

Ook ontbreekt het aan doeltreffendheid: er is weliswaar een werkgebied omschreven, maar een heldere omschrijving van gewenste prestaties ontbreekt. Wat is het belang van de volkshuisvesting? Gebruikelijk is daarbij onderscheid te maken tussen de gewenste *kwaliteit*, *betalbaarheid*, *beschikbaarheid* en *zeggenschap*. In de afgelopen jaren is die kwaliteit gemiddeld sterk gestegen, mede doordat de kosten ervan maar gedeeltelijk door de bewoners werden gedragen. De kwaliteitsverhoging heeft een weerslag op de prijs en daarmee op de betaalbaarheid. Het ontbreken van een duidelijke opvatting over de verantwoordelijkheid van corporaties voor de betaalbaarheid brengt huurders in financiële nood en vormt een bedreiging voor de toekomst van de huurtoeslag. Voor zowel de betaalbaarheid als de beschikbaarheid ontbreken duidelijke ijkpunten. De kloof tussen woningcorporaties en gemeenten komt vooral tot uiting in een gebrek aan wederzijds commitment. Ook het grote verschil in keuzevrijheid en zeggenschap over de eigen woning tussen huurders en eigenaar-bewoners zoals dat in gebieden met gemengd bezit steeds meer zichtbaar wordt, draagt daar niet aan bij.

In de derde plaats ontbreekt het aan doelmatigheid; de interne bedrijfsvoering van woningcorporaties is transparant noch doelmatig. Het inzicht in de kosten per activiteit is vaak onvolkomen en het ontbreekt nog steeds aan een goede basis voor bedrijfsvergelijking. Het is veelal niet duidelijk hoeveel kosten de corporaties maken voor het vervullen van hun maatschappelijke rol en of de maatschappelijke baten van de geleverde prestaties in verhouding tot die kosten staan. De

zeer uiteenlopende waarderingsgrondslagen van het vastgoed beperken die transparantie eens te meer.

## Het beleid van minister Blok

Het wetsvoorstel tot herziening van de bepalingen in de Woningwet over de woningcorporaties is een eindpunt van een jarenlange discussie over de eisen van de Europese Unie en over de governance van de sector. Naast een scheiding tussen kerntaken waarvoor staatssteun beschikbaar is en overige op commerciële leest geschoeide activiteiten, is een belangrijk onderdeel daarvan een betere organisatie van de toezichtsketen bij woningcorporaties. Op enkele onderdelen zijn we het eens met het beleid van minister Blok. Een versterking van het interne en het externe toezicht op woningcorporaties is zeer gewenst. Een non-profit stelsel bestaat slechts bij de gratie van de begrenzing ervan; de legitimiteit van een dergelijk stelsel wordt zeer gediend door een zodanige grenstelling dat er ook brede maatschappelijke steun voor bestaat. We menen echter dat het toekomstperspectief van de sector in dat opzicht onduidelijk is. Een richtsnoer voor de langere termijn ontbreekt. We presenteren allereerst een kortetermijnperspectief en gaan vervolgens in op de langere termijn.

## Kortetermijnperspectief

- Corporaties zijn organisaties die zich primair bezighouden met activiteiten die het publiek belang dienen en op staatssteun kunnen rekenen. We stellen allereerst voor dat bij nieuwe activiteiten en projecten buiten bestaand bezit (waar sprake hoort te zijn van een open concurrentie) woningcorporaties zich beperken tot Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Bij bestaand bezit stellen we voor om een eenvoudige regel in te voeren, analoog aan de toewijzingsnorm bij DAEB-woningen, dat binnen de woningcorporatie een percentage van ten hoogste 10% woningen met een huur boven de liberalisatiegrens is toegestaan. Daardoor is in de meeste gevallen een complexe en riskante scheiding DAEB – niet-DAEB overbodig. Ook voor deze woningen blijft WSW-borging mogelijk.
- Onze voorkeur gaat uit naar een zelfstandige woonautoriteit buiten het ministerie, met een breed mandaat en een eigen buitendienst, zodat een risicogericht, professioneel en slagvaardig toezicht kan worden uitgevoerd. De taken van de externe toezichthouder omvatten naast het financiële toezicht ook de rechtmatigheid, staatssteunaspecten, de governance en mogelijk de volkshuisvestingsprestaties. Visitaties zijn vooral een instrument van leren en verbeteren van de sector zelf.
- Het is de taak van de minister om bij gebleken noodzaak of op verzoek van een van beide partijen, te bemiddelen bij conflicten tussen de corporatie en de gemeente. Voorts behoort de behandeling van integriteitskwesties tot de taak van de minister, respectievelijk de rechter.
- Een goede en open samenwerking tussen de Woonautoriteit en het Waarborgfonds is noodzakelijk.

## Langetermijnperspectief

- Woningcorporaties hebben een wettelijk verankerde zorgplicht voor de doelgroep. Deze zorgplicht betreft zowel de kwaliteit, de beschikbaarheid als de betaalbaarheid van woningen. Voor de komende periode voorzien we een scherpere afweging tussen deze drie. Woningcorporaties hebben een taak om een zodanig portefeuillebeleid te voeren dat er voldoende voor de doelgroep betaalbare huurwoningen beschikbaar zijn en blijven. Ze hebben een eigenstandige taak ten aanzien van de betaalbaarheid, door een beleid van betaalbare huren binnen de kaders van de noodzakelijke bedrijfscontinuïteit. Van deze instellingen mag verwacht worden dat zij de aan het regime verbonden voordelen aan bewoners doorgeven. Ze dienen ertoe bij te dragen dat door passende toewijzing en door een verbeterde huurtoeslagregeling de woning betaalbaar is. Tot de zorgplicht behoort ook het bevorderen van keuzevrijheid en van leefbaarheid van buurten. Een heldere afbakening van het begrip leefbaarheid is noodzakelijk, alsook het formuleren van normen voor betaalbaarheid en beschikbaarheid.
- De jaar- en meerjarenprogramma's die corporaties vaststellen en waarin de ambities ten aanzien van kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid concreet worden gemaakt, worden afgestemd op de woonvisies en programma's van gemeenten. Daarbij zijn de bewonersorganisaties nauw betrokken.
- In de huidige context kunnen woningcorporaties met een tamelijk breed marktaandeel van circa 30% en een doelgroep die ongeveer 40% van de huishoudens uitmaakt, niet gemist worden.
- Om een vraaggestuurde, toekomstgerichte flexibilisering van het stelsel mogelijk te maken is het wenselijk dat ontwikkelingspaden worden verkend waarbij rechten op zelforganisatie en zelfbeschikking worden vergroot, alsmede mogelijkheden voor huisvesting van het middensegment. Daarbij wordt het maatschappelijke vermogen van woningcorporaties niet aangetast en worden risico's die bewoners lopen, beheersbaar gemaakt.
- Het versterken van de verantwoording aan huurders is van belang met het oog op de legitimiteit. De huurders krijgen in sterkere mate de eigenaarsrol toebedeeld. De gemeente wordt de belangrijkste, zo niet de enige belanghouder. De governance van de instellingen wordt zo op een natuurlijke wijze verbeterd.
- De huren worden naar kwaliteit van de woning, woonomgeving, locatie en regio gedifferentieerd. Door een huursombenadering wordt de huidige praktijk van ophoping van huren rond de aftoppings- en de liberalisatiegrens zoveel mogelijk doorbroken; de huidige praktijk belemmert te zeer de doorstroming.
- De huurtoeslag als instrument van rijksbeleid is een onmisbaar sluitstuk voor de borging van de betaalbaarheid. De huurtoeslag krijgt, naar huishoudensgrootte gedifferentieerd, een sterkere nadruk op het profijtbeginsel boven een nader te normeren basiskwaliteit. Huishoudens hebben dan financieel belang bij kwaliteitskeuzes die ze maken en de budgettaire beheersbaarheid van de huurtoeslag wordt daardoor bevorderd.
- Kostenefficiënt bouwen en beheren is cruciaal voor het behoud van het maatschappelijk vermogen in de sector. Hiertoe is het nodig dat bedrijfsprocessen transparant worden gemaakt aan de hand van heldere benchmarks. Dit kan bijvoorbeeld door in de bedrijfsvoering

onderscheid te maken tussen belegging en vastgoedbeheer enerzijds en anderzijds maatschappelijke activiteiten waarin de specifieke rol van de woningcorporatie naar voren komt. De woningcorporaties verantwoorden zich voor de vastgoedprestaties en voor de wijze waarop ze de zorgplicht voor de doelgroep hebben vormgegeven. Dit kan ook door verschillende activiteiten zoals onderhoud, huurincasso, sociaal beheer en VvE-beheer transparant te maken in de vorm van uitbesteding en ze te voorzien van heldere benchmarks.

- In de voorgaande beschouwingen zijn de huidige voornemens voor aanpassing van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit als een gegeven beschouwd. In goede tijden is een versnelling van transitie in de eigenwoningsector gewenst. Op langere termijn is een sectorneutraal woonbeleid wenselijk. De vermindering van de fiscale subsidies zou in een periode van opgaande conjunctuur op de woningmarkt moeten plaatsvinden, waardoor een koopprijsdaling wordt voorkomen of beperkt. Voordeel van deze beweging is dat de scheidingslijnen tussen huren en kopen gaandeweg minder scherp worden. Er ontstaat zo meer ruimte voor de commerciële huursector en voor nieuwe eigendomsvormen.

Ten slotte geeft figuur 2 op schematische wijze de in de paragrafen 3 en 4 besproken problemen weer op de onderdelen legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid (eerste kolom). In de tweede kolom wordt de vermoedelijk situatie nadat de door minister Blok voorgestelde maatregelen zijn ingevoerd in beeld gebracht, terwijl in de derde kolom de effecten van de door ons voorgestelde alternatieven zijn weergegeven.



**Figuur 2 Schematisch overzicht van problemen in de sociale huursector voor en na de voorstellen van minister Blok en alternatieven om deze problemen het hoofd te bieden**

| Criterion        | 'Voor' Blok  | 'Na' Blok   | Alternatief  |
|------------------|--|---|--|
| Legitimiteit     | <p>Legitimiteit onder meer door incidenten verspeeld en maatschappelijk draagvlak voor de sociale huursector ernstig verzwakt.</p> <p>Er is sprake van vage kaders en een 'gunstige' cultuur voor incidenten</p> <p>Ondanks veel initiatieven om belanghouders bij de sociale huursector te betrekken en waardering van lokale partners (incl. gemeente) leidt participatie te vaak niet tot bevredigende resultaten</p> | <p>Er ontstaan duidelijker kaders en een ongunstiger omgeving voor risico's</p> <p>Er blijft wel een risico met betrekking tot bewaking van de kaders door directe koppeling van het toezicht aan de minister</p> <p>Er zal nog meer aandacht zijn voor transparantie</p> <p>De waardering van lokale partijen neemt mogelijk af doordat er minder kan</p> <p>Waardering van de huurders zal mogelijk ook afnemen omdat zij 'de rekening krijgen gepresenteerd'</p>   | <p>Er ontstaan duidelijker kaders en een ongunstiger omgeving voor risico's</p> <p>Toezicht op afstand door de minister, verder zelfde als bij Blok</p> <p>Vergroten transparantie in besteding van middelen en huurbeleid (met expliciete aandacht voor bijdrage corporaties aan betaalbaarheid)</p> <p>Vergroten commitment van huurders in governance en beheer door niet-vrijblijvende rol corporaties</p>   |
| Doeltreffendheid | <p>Woonlasten te hoog</p> <p>Investerings onder druk door economie</p> <p>Weinig doorstroming, hoge druk, mede door gebrek prijsdifferentiatie en huurtoeslaggrens</p> <p>Toenemende residualisering, met risico van sociale uitsluiting op termijn</p> <p>Verschillend per corporatie, reguliere huur hoofdmoot</p>   | <p>Woonlasten verder onder druk</p> <p>Investeren en herstructureren nog lastiger door heffing en wijze van scheiding DAEB en niet-DAEB</p> <p>Doorstroming wordt bevorderd door toenemende prijsdifferentiatie, maar met een 'kunstmatige grens' doordat een deel van de huurprijzen wordt gemaximaliseerd naar de huurtoeslaggrens.</p> <p>Residualisering wordt versterkt</p> <p>Invoering recht op 'coöperatie' versterkt zeggenschap/keuze</p>   | <p>Woonlasten minder onder druk door niet voortzetten verhuurderheffing vanaf 2018</p> <p>Investerings en kwaliteit bevorderen, ondermeer door herstructurering huidige DAEB-bezit ook als DAEB-activiteit aan te merken (i.v.m. toegang tot borging door WSW en vermijden administratieve belemmeringen). Acceptatie van max. 10% boven liberaliseringgrens als DAEB-bezit</p> <p>Doorstroming bevorderen door huurprijsdifferentiatie op basis van langetermijn-evenwichtshuur</p> <p>Residualisering wordt voorkomen</p> <p>Experimenten met coöperatie, actief ook andere ontwikkelingspaden ter vergroting keuzevrijheid en zeggenschap van bewoners stimuleren</p> |
| Doelmatigheid    | <p>Hoge bedrijfslasten</p> <p>Hoge risico's, mede door vage taakafbakening en 'coulant' toezicht</p> <p>Hoge indirecte subsidies en huurtoeslag</p> <p>Lage huur heeft mogelijk negatief effect op nieuwbouwproductie, marktpartijen ervaren valse concurrentie</p>  | <p>Lasten omlaag door financiële druk</p> <p>Minder risico's door strakkere kaders en slechtere toegang tot kapitaalmarkt</p> <p>Indirecte subsidies zullen afnemen, huurtoeslag zal toenemen, per saldo afname indirecte subsidies</p> <p>De administratieve lasten van het stelsel nemen flink toe door bureaucratische procedures en wijze van scheiding DAEB en niet-DAEB</p> <p>Er zal minder directe concurrentie met marktpartijen plaatsvinden en door hogere huren ook minder verstoring van de nieuwbouwmarkt</p> | <p>Lasten omlaag door financiële druk, transparantie en vergroting zeggenschap huurders</p> <p>Indirecte subsidies zullen geleidelijker afnemen ten gunste van betaalbaarheid en beheersbaarheid huurtoeslag</p> <p>De administratieve lasten van het stelsel zullen flink minder zijn dan bij Blok door vermijding ingewikkelde procedures van DAEB en niet-DAEB</p>  |

## Literatuur

- AEDES, Woonbond, NVM, Vereniging Eigen huis, 2012, *Wonen 4.0*. Amersfoort: Vereniging Eigen Huis.
- Algemene Rekenkamer, 2014, *Toezicht op presteren van woningcorporaties*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Barr, N., 2004, *Economics of the welfare state*, fourth edition. Oxford: Oxford University Press.
- Beekers, W., 2012. *Het bevoonbare land: geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Amsterdam: Boom (Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam).
- Blessing, A., 2014, *Magical or monstrous? Hybridity in social housing governance: Understanding market orientated reforms of social housing*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).
- Blok, S., 2013, hervormingsagenda Woningmarkt.. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.
- Blokland, T., 2009, *Oog voor elkaar; Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Boelhouwer, P.J. and H. van der Heijden, 1992, *Housing Systems in Europe. Part I, A comparative study of housing policy*: Delft: Delft University Press.
- Boelhouwer, P.J. en C. Lamain, 2013, *Marktconforme huren en woonuitgaven*. Delft: Onderzoekinstituut OTB.
- Bovenberg, L., C. Teulings en H. Van Dalen, *De cirkel van goede intenties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Butter, F., den, 2011, Marktwerking en het 'wat' en 'hoe' van het publiek belang. *Tijdschrift voor openbare financiën* 43, no.2, pp.78-92
- Butter, F., den, 2014, Intrinsieke motivatie bij borging van het publiek belang. In: *RSB* 99, pp.413-415.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting, 201, Financiële meerjarenverkenning van de corporatiesector na administratieve scheiding: Baarn. CFV.
- Commissie Dekker, 2013, *Gemeenten en corporaties; de vrijblijvendheid voorbij*. Den Haag. VNG.
- Conijn, J.B.S., 2005, *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Amsterdam. Rigo.
- Conijn, J.B.S, 2011, *Woningcorporaties op een kruispunt*. De vastgoedlezing 2011, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Conijn, J.B.S., 2012, *Driekamermodel*. Rotterdam/Amsterdam. ORTEC Finance bv.
- Centraal Planbureau (CPB), 2010, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag. CPB.
- Dol, K. en H. van der Heijden, 2013, *Bouwsparen bij de burens. Ervaringen met bouwsparen in enkele West-Europese landen*. Delft. Onderzoeksinstituut OTB.
- Don, H., 2008, *Agenda voor de woningmarkt: Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 2008*, Amsterdam. KVS.
- Dreimuller, A., V. Gruis en C. Snoeijs, 2013, *Regiecorporatie versie 2.0*. Rotterdam: roAg.
- Elsinga, M., M. Haffner en H. van der Heijden, 2008, *Idealen van woonbeleid; financiering en legitimatie*, Rotterdam: SEV.
- Elsinga, M. en J. Hoekstra, 2004. *De betekenis van eigenwoningbezit*, VROM-Raad Achtergrondstudie nummer, 17.

- Gerrichhauzen, L., V. Gruis, R. Koolma en J. van der Schaar, 2014, *Van lof en lof naar schade en schande, een analyse van ontsporing van leiderschap bij zes corporaties*, Dordrecht. GenP Governance.
- Haffner, M. en H. Boumeester, 2012, Is huren te duur? *Real Estate Research Quarterly*, oktober 2012, pp.36-46.
- Hirschman, A.O., 1970, *Exit, voice and loyalty*. Harvard University Press.
- Hoekstra, R.J., L.H. Hoogduin en J. van der Schaar, 2012, *Commissie Kaderstelling Toezicht Woningcorporaties*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hoekstra, J.S.C.M. en M. Oxley, 2014, Fiscale stimulansen zorgen voor investeringen in Franse particuliere huursector, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 4, pp.11-14.
- Jong, R. de, 2013, *De balans verstoord*. Den Haag: AEDES.
- Koning, P. en M. van Leuvensteijn, 2010, *De woningcorporaties uit de verdwijndrieboek*. Den Haag: Centraal Planbureau CPB.
- Koolma, R., 2008, *Verhalen en prestaties. Een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*. Rotterdam: Kapsenberg van Waesberge b.v.
- Kromhout, S. 2013, *Woonlasten van huurders*. Amsterdam: Rigo.
- Peeters, 2014, E.M., 2014, *Intern toezicht bij woningcorporaties: de vrijblijvendheid voorbij*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Priemus, H., 1978, *Volkshuisvesting – begrippen, problemen, beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- REA, 2006, *De woningmarkt uit het slot*. Den Haag: Raad voor Economisch Adviseurs.
- SER-CSED, 2010, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: SER.
- Suchman, M.C., 1995, “Managing legitimacy: strategic and institutional approaches”, *Academy of Management Review*. 20 (3), 571-610.
- Toussaint, J., 2011, *Housing wealth in retirement strategies*. Sustainable Urban Areas 42. Delft: IOS Press BV.
- Vermea, P., 2009, *Happiness, freedom and control*, Elsevier BV.
- Vlak, A., 2011, *Vastgoed bevrijd uit de Gordiaanse knoop*. Openbare les. Rotterdam.
- VROMRaad, 2007, *Tijd voor keuzes*, Den Haag: VROMRaad.
- VROMRaad, 2010, *Stap voor stap. Naar hervorming van het woningmarktbeleid*. Den Haag: VROMRaad.
- Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen, 2010, *Rapport Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Wolfson, 2013, De woningcorporatie als maatschappelijke onderneming, *VtOF* 45, no.2, pp. 91-97
- WRR, 2000, *Het borgen van het publieke belang*. Den Haag. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zijlstra, S., 2011, *Klantgestuurd voorraadbeleid en empowerment. Over Te Woon en andere initiatieven van woningcorporaties*. Delft, TU Delft.

# Bijlage I

## Markthuur, kostprijs huur, rendement

In beginsel kan het marktmechanisme zorgen voor een optimale allocatie van woningen en woondiensten en voor een optimale efficiency bij de productie van woningen en woondiensten. Dan dienen wel maatregelen te worden genomen om de welbekende imperfecties van de woningmarkt en de woningbouwmarkt te reduceren: de overheid als marktmeester.

Daar waar vraag- en aanbodcurve elkaar kruisen, ontstaat theoretisch een evenwichtsprijs bij een bepaalde hoeveelheid woningen en woondiensten. Het CPB en andere economen gaan ervan uit dat de evenwichtsprijs tot stand komt bij een bepaald rendement, bijvoorbeeld 5.4% van de WOZ-waarde. Dit rendement stelt wellicht aanbieders c.q. financiers tevreden, maar kan gepaard gaan met een veel te kleine huurwoningvoorraad. De evenwichtsprijs kan voor een deel van de vragers niet betaalbaar zijn. Daar waar een doelgroep centraal staat met bescheiden inkomens, zal de vraagcurve, in combinatie met een kwantitatief toereikend aanbod, leiden tot een evenwichtsprijs waarbij het rendement lager is dan 5,4% van de WOZ-waarde. Dit effect kan worden getemperd door de huurtoeslag die voor huishoudens met een laag inkomen de netto woonlasten verlaagt.

In de Nederlandse sociale huursector, bedoeld voor de doelgroep met een jaarinkomen tot € 34.678 (2014), is niet zonneklaar vast te stellen op welk niveau de markthuur ligt. Dat is de huur waarbij de gevraagde hoeveelheid en de aangeboden hoeveelheid pakketten woondiensten, afgezien van een normatief leegstandspercentage, aan elkaar gelijk zijn. In elk geval staat vast dat er forse regionale verschillen optreden in het markthuurniveau: relatief hoog in het midden en westen van het land, relatief laag in de periferie en op het platteland. In krimpgebieden is dat evenwichtsniveau wellicht al bereikt en zou een verdere huurverhoging tot leegstand kunnen leiden.

Woningcorporaties kunnen tegen relatief lage kosten nieuwe woningen produceren: een lage rente dankzij WSW en publieke achtervang en dankzij residuele grondkosten waarvan het niveau is afgestemd op het bescheiden huurniveau van nieuwe sociale huurwoningen. Deze lage kosten behoeven niet altijd volledig te worden doorgegeven aan de bewoners. Soms is het marktniveau voor de doelgroep hoger dan de kostprijs, soms is dat niveau lager. De corporatie zou zich in eerste instantie moeten oriënteren op het (veronderstelde) marktniveau door overschotten en tekorten te egaliseren. Daarnaast kunnen er publieke belangen in het spel zijn die de wenselijkheid of noodzaak introduceren om de huur te verlagen. De huurtoeslag heeft geen effect of slechts een beperkt effect boven de kwaliteitskortingsgrens. Het primaire recept luidt dat er valide redenen zijn om de huurtoeslagtabellen te herzien, zodat de betaalbaarheid voor de doelgroep in de hele sociale huursector kan worden verzekerd. Zolang de huurtoeslag niet is aangepast, zouden corporaties ervoor kunnen kiezen om voor huishoudens met een laag inkomen de netto huur betaalbaar te maken.

Als een woning een slechte energetische kwaliteit heeft, leidt dat tot hoge energielasten. Een aanzienlijke verbetering van deze energetische kwaliteit is dan geïndiceerd. Zolang dat nog niet is gebeurd, kan een corporatie overwegen om de totale woonlasten (huur + energiekosten) betaalbaar te maken door de huur te verlagen. Daar waar de huur lager is dan de doelgroep kan betalen, kan bij mutatie een harmonisatie-ineens worden toegepast tot het voor de doelgroep betaalbare huurniveau.

Bij de toewijzing van sociale huurwoningen in de voorraad zal mede rekening moeten worden gehouden met de relatie tussen het niveau van de huur en het inkomensniveau van het desbetreffende huishouden. Dit vergt algemeen geaccepteerde normen voor betaalbaarheid bij verschillende huishoudengroottes en verschillende inkomensniveaus. In elk geval moet worden gewaakt voor willekeur bij het bepalen van het huurniveau in de sociale huursector.

Voorts kunnen tijdelijke huurverlagingen door een woningcorporatie worden overwogen als zich structurele huurachterstanden voordoen en/of – meer algemeen – in het kader van schuldhulpverlening. In dergelijke gevallen zal het in beginsel steeds om tijdelijke maatregelen in de huursfeer gaan. En vaak is een samenwerking geboden tussen woningcorporaties, maatschappelijk werk en een schuldhulpverleningsorganisatie.

Veel economen melden simpelweg dat in de huursector een stapsgewijze transitie nodig is naar markthuurniveau (SER-CSED, 2010). De jaarlijkse huuraanpassing van bewoonde woningen dient daarbij aan een bepaald maximum te worden gebonden (bijvoorbeeld: inflatie + 2%). Onderschat wordt het probleem om per woningtype, woninggrootteklasse, bouwjaarklasse en regio het markthuurniveau te bepalen. Het markthuurniveau kan in de praktijk worden vastgesteld door na te gaan bij welk huurniveau een structureel leegstandspercentage van 2 tot 5% ontstaat: genoeg om residentiële mobiliteit in de voorraad te faciliteren en woningtekorten te voorkomen. In bepaalde gevallen, waarvan wij enkele voorbeelden noemden, kan een huur onder het markthuurniveau worden vastgesteld. Het vast te stellen niveau kan zowel onder als boven het kostprijsniveau liggen. Enerzijds dient aan de hele linie de financiële continuïteit van de corporatie te worden veiliggesteld, anderzijds dienen overschotten uitsluitend ten bate van de volkshuisvesting te worden aangewend en dient het wonen betaalbaar te zijn.

### **Rendement: de sociale beleggingsfunctie**

In hun analyse van concurrentieverhoudingen in corporatieland geven Wolters en Verhage (2001) aan dat de kern van de sociale verhuur de functie van sociale belegger is: die van een belegger die genoeg kan en wil nemen met een matig rendement. De overige functies van een woningcorporatie (beheer, onderhoud, makelaardij, ontwikkeling etc.) kunnen in beginsel aan marktpartijen worden uitbesteed. Als dat over de hele linie zou gebeuren, spreken we van een regiecorporatie (Driemuller e.a. 2013). Het voordeel van het selectief uitbesteden en inhuren is dat daarmee de efficiency van het eigen functioneren kan worden getoetst en verbeterd. De sociale beleggersfunctie, de status van toegelaten instelling en de publieke eisen die aan toegelaten instellingen worden gesteld (zoals de focus op de doelgroep van huishoudens met een inkomen tot € 34.678), zorgen voor een principieel verschil tussen woningcorporaties en commerciële verhuurders, ook als woningcorporaties streven naar een meer marktgeoriënteerd huurbeleid. Dat laat onverlet dat ook woningcorporaties dienen te waken voor een behoorlijk rendement, om de toegang tot de kapitaalmarkt veilig te stellen en de financiële continuïteit van de corporatie te verzekeren.

OTB - Onderzoek voor  
de gebouwde omgeving  
Faculteit Bouwkunde

Jaffalaan 9, gebouw 30  
2628 BX Delft  
Tel. 015 - 278 3005  
E-mail: [OTB-bk@tudelft.nl](mailto:OTB-bk@tudelft.nl)