L. G. GERRICHHAUZEN

HET WONING-CORPORATIEBESTEL IN BEWEGING

VOLKSHUISVESTING
in theorie en praktijk

5

Delftse Universitaire Pers

411087

HET WONING-CORPORATIEBESTEL IN BEWEGING

Bibliotheek TU Delft

C 0003814971

2413
278
2

HET WONING-CORPORATIEBESTEL IN BEWEGING

Proefschrift ter verkrijging van
de graad van Doctor aan
de Rijksuniversiteit te Leiden,
op gezag van de Rector Magnificus
Dr. J.J.M. Beenakker,
hoogleraar, in de faculteit der Wiskunde en Natuurwetenschappen,
volgens besluit van het college van dekanen
te verdedigen
op woensdag 7 maart 1990
te klokke 15.15 uur.

door

Leonardus Gerardus Gerrichhauzen
geboren te Huissen (Gld) in 1948

Delftse Universitaire Pers / 1990

PROMOTIECOMMISSIE

Promotores:	Prof.dr. U. Rosenthal Prof. dr. ir. H. Priemus (Technische Universiteit Delft)
Referent:	Prof. dr. A.J.G.M. Bekke
Overige leden:	Prof. dr. ir. J. van der Schaar (Universiteit van Amsterdam) Prof. dr. T.A.J. Toonen.

Copyright © 1990 by Delft University Press

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher: Delft University Press, Delft, The Netherlands.

INHOUD

VOORWOORD

LIJST VAN TABELLEN

LIJST VAN FIGUREN EN SCHEMA'S

1 INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING 1

1.1 Woningcorporaties een vorm van particulier initiatief 1
1.2 Het particulier initiatief in de verzorgingsstaat 1
1.3 De positie van het particulier initiatief in de volkshuisvesting: de opzet van de studie 4
1.4 Plaatsbepaling en beperkingen van de studie 7
1.5 De opbouw van de studie 12
Voetnoten hoofdstuk 1 14

2 WONINGCORPORATIES: VAN EEN AANVULLENDE NAAR EEN DOMINERENDE ROL IN DE HUURSECTOR 17

2.1 Inleiding 17
2.2 Opkomst en toelating door de staat 17
2.3 De crisis 26
2.4 Het herstel 32
2.5 Het vervolg 41
2.6 Balans 46
Voetnoten hoofdstuk 2 47

3 DE INTERNE EN EXTERNE ORGANISATIE VAN TOEGELATEN INSTELLINGEN 53

3.1 Inleiding 53
3.2 De interne organisatie: enkele algemene kenmerken 53
3.3 De organen nader beschouwd 56
3.4 De betrekkingen met de centrale overheid 63
3.5 De gemeenten en de woningcorporaties 77
3.6 Woningcorporaties en de cliënten 85
Voetnoten hoofdstuk 3 92

4 DE CENTRALES VAN WONINGCORPORATIES: BELANGEN EN ORGANISATIES 101

4.1 Inleiding 101
4.2 Geschiedenis van de Nationale Woningraad en het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting 101

4.3 Het recruteringsdomein 109
4.4 De organisatie: interne aspecten 111
4.5 De beleidsideologie van de centrales ten aanzien van de taak en positie van de woningcorporaties 125
Voetnoten hoofdstuk 4 132

5 DE KERNFUNCTIE VAN DE CENTRALES: POLITIEKE BELANGENBEHARTIGING EN SERVICEVERLENING 137

5.1 Inleiding 137
5.2 Politieke belangenbehartiging door de centrales 137
5.3 De toegang via advieslichamen 142
5.4 Andere invloedswegen 147
5.5 De centrales als service-instituten 155
Voetnoten hoofdstuk 5 168

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES 173

6.1 Inleiding 173
6.2 Woningcorporaties: een bijzondere vorm van particulier initiatief 174
6.3 De taak en positie van de centrales 180
6.4 Tot slot: de voornaamste conclusies op een rij 186
Voetnoten hoofdstuk 6 189

7 UITLEIDING: KANTELT HET WONINGCORPORATIEBESTEL? 191

7.1 Het veranderende volkshuisvestingspanorama 191
7.2 Financiële verzelfstandiging en aanscherping van de sociale taakstelling 193
7.3 De mogelijke gevolgen van het nieuwe ordenings- en sturingskader voor het woningcorporatiebestel 198
7.4 Tot slot 208
Voetnoten hoofdstuk 7 209

SUMMARY 211

BIBLIOGRAFIE 219

CURRICULUM VITAE 241

VOORWOORD

Dit onderzoek naar de werking van het woningcorporatiebestel is gestart in het begin van de jaren tachtig. Tussentijds zijn er tal van publicaties verschenen waarin over onderdelen van het onderzoek gerapporteerd is. In de loop der jaren hebben vele personen en instellingen een bijdrage geleverd aan dit onderzoeksproject, met name de student-assistenten A. van Marle, H.N. Rosman en P. van Mil verdienen vermelding.
Dit project was lange tijd een gezamenlijke onderneming van drs. Merijn van Giessen en mij. De resultaten van deze gezamenlijke activiteiten zijn neergeschreven in tal van artikelen en twee boeken. Zonder onze gezamenlijke eerdere inspanningen was dit boek niet tot stand gebracht.
Drs. P. 't Hart vertaalde met zorg de summary. Jeanne Gerrichhauzen-van den Heuvel heeft op niet te verwoorden wijze bijgedragen aan de totstandkoming van het manuscript. Bovendien heeft zij de bibliografie samengesteld.
Het Algemeen verslagbureau Drexhage & Knop heeft de tekstverwerking en de lay-out verzorgd.
Hen allen ben ik zeer erkentelijk,

Leo Gerrichhauzen
Roosendaal, juli 1989

LIJST VAN TABELLEN

2.1. Aantal ingevolge de Woningwet toegelaten instellingen onderscheiden naar het jaar van toelating of eventuele ontbinding (1904-1937). 22

2.2. Aandeel woningcorporaties in vooroorlogse woningbouw-produktie, 1905-1940. 26

2.3. Voorschotten uit 's Rijks kas en jaarlijkse bijdragen aan verenigingen en gemeenten krachtens de Woningwet(1905-1941). 26

2.4. Huren en huurderving over het exploitatiejaar 1927/1928 der met rijks-steun ingevolge de Woningwet gebouwde woningen. 28

2.5. Aantal gemeenten waar wel en waar geen woningcorporaties gevestigd zijn, onderscheiden naar provincie. 30

2.6. De in de loop der jaren ingevolge de Woningwet toegelaten corporaties, onderscheiden naar provincie en naar rechtsvorm. 31

2.7. De op 31 december 1938 bestaande woningcorporaties, onderscheiden naar richting en provincie. 32

2.8. Het relatieve aandeel van woningcorporaties en gemeente in de totale bouwproduktie 1946 tot en met 1957. 34

2.9. Woningbouw door gemeente en woningcorporaties in 1953. 37

2.10. Aantallen gebouwde woningen naar opdrachtgever (1958-1977). 45

2.11. Gemiddelde bezitsgrootte van de toegelaten instellingen (1914-1987). 46

3.1. De levensbeschouwelijke en/of politieke grondslag van woningcorpora-ties. 54

3.2. Mogelijkheden voor huurders en woningzoekenden om lid te kunnen worden van een woningbouwvereniging. 55

3.3. Aantal huurders/leden van corporaties. 56

3.4. Kapitaal en verenigings- of stichtingsreserves, guldens per woning, 1982-1984. 57

3.5. Aantal huurderszetels in besturen woningbouwverenigingen. 59

3.6. Recruteringsbronnen van besturen van NCIV-corporaties. 60

3.7. Aanwezigheid en werkterrein van de eigen onderhoudsdienst, aantal instellingen, per ultimo 1980 62

3.8. Samenwerkende corporaties naar grootteklasse en hun woningbezit (1-1-1981). 64

3.9. Ontwikkelingen in het aantal toegelaten instellingen, 1978-1987. 66

3.10. De ontwikkeling van de algemene bedrijfsreserve (ABR) en per woning, in lopende prijzen, ultimo 1980-1984 68

3.11. Gereedkomen woningen naar opdrachtgever, 1978-1987. 71

3.12. Aantal verbeterde woningwetwoningen per jaar en de gemiddelde verbeteringskosten per jaar, 1984-1987. 73

3.13. Rol van de corporatie in de gemeente, afgezet tegen de invloed van de corporatie. 78

3.14. Procentuele verdeling van corporaties in het toetsingsmechanisme. 81

3.15. Voor wie behoren de woningcorporaties te werken? 85

3.16. Representativiteitspatronen corporatiewoningen. 86

3.17. Opdrachtgever wooneenheden, 1978-1983. 88

3.18. Oordeel woningcorporaties over huurdersparticipatie. 91

4.1. Woningvoorraad naar eigenaar (%), 1981 en 1986. 110

4.2. Professionals en bestuursleden in Verenigingscommissies NWR, 1979-1985. 117

5.1. De samenstelling van de RAVO. 145

5.2. Organisatieadviezen NWR aan de leden. 158

5.3. Administratieve dienstverlening door NWR per 1-1-1975 en 1-1-1984 naar omvang bezit leden. 161

5.4. Participatie leden NWR aan opleidingen per 1-1-1975 en 1-1-1984 naar omvang bezit leden. 165

LIJST VAN FIGUREN EN SCHEMA'S

1.1. Het woningcorporatiebestel: een ordeningskader. 5

2.1. Grondwet voor de woningcorporaties. 42

4.1. Organisatieschema bureau NWR. 121

4.2. Structuur Werkapparaat NCIV. 123

5.1. Structuur overleg centrales en het DGVH. 139

7.1. Zekerheidsstructuur. 195

LIJST VAN VEEL GEBRUIKTE AFKORTINGEN.

ABR	Algemene bedrijfsreserve
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ATW	Adviescommissie Toelating Woningcorporaties
BTIV	Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CFV	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
DGVH	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
KIV	Katholiek Instituut voor de Volkshuisvesting
MG	Mededeling aan de Gemeenten
NCIV	Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting
NWI	Niet Winstbeogende Instellingen
NWR	Nationale Woningraad
PGWB	Platform Gemeentelijke Woningbedrijven
RAVO	Raad voor de Volkshuisvesting
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOL	Vereniging Ons Limburg
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WF	Waarborgfonds sociale woningbouw

1
INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

1.1 Woningcorporaties een vorm van particulier initiatief

Vanuit een wettelijk gezichtspunt zijn woningcorporaties een verzameling van door de centrale overheid toegelaten verenigingen en stichtingen die uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam mogen zijn. Zij richten zich in het bijzonder op de huisvesting van lagere-inkomensgroepen en worden daartoe financieel ondersteund door de overheid. Over het algemeen zijn de activiteiten van woningcorporaties lokaal gericht en onderhouden woningcorporaties zelfs een rechtstreeks contact met de gemeentelijke overheid. Op nationaal niveau worden hun belangen behartigd door twee zogenoemde centrales: de Nationale Woningraad (NWR) en het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV). Woningcorporaties en hun centrales zijn een vorm van particulier initiatief. Dit particulier initiatief is typerend voor de institutionele vormgeving van de Nederlandse verzorgingsstaat.

1.2 Het particulier initiatief in de verzorgingsstaat

Dit is het organisatietype waarbij de overheid binnen het kader van een zekere speciale bemoeiïng, waaruit blijkt dat zij bij een bepaalde taak een publiek belang betrokken acht, de behartiging van dit belang geheel of gedeeltelijk overlaat aan particuliere lichamen, die de verzorging daarvan spontaan op zich genomen hebben of hiertoe bereid zijn (1).

Het particuliere stelsel is sinds eind vorige eeuw, steeds meer het voertuig geworden van confessionele invloed. Deze ontwikkeling staat in haar meest geprononceerde fase bekend als het proces van verzuiling. Met de beginselen van souvereiniteit in eigen kring (gereformeerd) en subsidiariteit (katholiek) is dit verschijnsel steeds gelegitimeerd. Op allerlei terreinen kon men deze leerstellingen in beleid omzetten; in de politieke arena beschikten de confessionele partijen immers over een meerderheid. Volgens Van Doorn konden de confessionelen greep houden op "de allocatie van de publieke middelen in de richting van de eigen activiteiten. De combinatie vormde een bijna geniale formule: baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap"(2).

Van Doorn gaat zelfs zover dat hij stelt, dat "op het hoogtepunt van de verzuiling (...) het feitelijk bestuur van de Nederlandse verzorgingsstaat gevormd werd door degenen die de 'koepels' van de verzuilde voorzieningencomplexen beheren" (3).

Verzuiling was lange tijd een van de centrale kenmerken van de Nederlandse samenleving. "Een zuil is een veelvoud, een geïntegreerd complex van maatschappelijke organisaties of instellingen op levensbeschouwelijke grondslag" (4). Sinds de tweede helft der jaren zestig is er sprake van ontzuiling. Dit betekent niet dat er geen organisaties meer te vinden zijn op een levensbeschouwelijke grondslag, maar dat die organisaties meer verzelfstandigd zijn. Ze zijn niet langer ingebed in een geïntegreerd complex van maatschappelijke organisaties. Van Wersch maakt een onderscheid tussen organisatorische verzuildheid en verzuilingsmentaliteit. Onder organisatorische verzuiling verstaat hij de verhouding tussen het aantal verzuilde en niet verzuilde of algemene organisaties op een bepaald terrein (5). Verzuilingsmentaliteit noemt hij de mate waarin gebruikers en personeel "nog belang hechten aan de godsdienstige grondslag van de instellingen, waarvan zij gebruik maken of waarbinnen zij werkzaam zijn" (6). In veel organisaties van particulier initiatief is de verzuilingsmentaliteit afgenomen. Cliënten hechten geen of weinig belang meer aan de levensbeschouwelijke identiteit van de instelling. Maar de organisatorische verzuildheid is veelal in tact gebleven. Een gevolg van het ontzuilingsproces is, dat de legitimiteit van dit type organisatie niet meer vanzelfsprekend is. Veel meer dan tijdens de hoogtij-dagen van de verzuiling zal die legitimiteit verworven moeten worden door middel van beleidsprestaties. Daarbij komt nog dat er tegelijkertijd ook een deconfessionaliseringsproces in de politiek is geweest. Doordat de gezamenlijke confessionele partijen sinds 1967 niet meer over een meerderheid in het parlement beschikken is de machtspositie van het zogeheten particulier initiatief verzwakt omdat die confessionele partijen te beschouwen zijn als natuurlijke bondgenoten van die instellingen.

Uit bovengenoemde ontwikkeling mag niet de conclusie worden getrokken, dat de macht van de oorspronkelijke verzuilde organisaties is gebroken. Dit is, zegt Van Doorn, niet het geval; binnen die instellingen is de macht verschoven van de confessionele bestuurders naar de professionele medewerkers. Deze laatsten zouden erin geslaagd zijn op adequate wijze het openbaar bestuur te penetreren. Daardoor zou een 'vijfde macht' of 'ijzeren ring' ontstaan zijn. Maar volgens anderen is de overheid de organisaties van het particulier initiatief steeds meer gaan beheersen. De oorspronkelijke autonome organisaties zouden zijn gedegradeerd tot uitvoeringsorganen van de overheid. Daardoor zouden de particuliere instellingen hun buffer- en filterfuncties ten opzichte van de staatsmacht verliezen. Zij zouden als de verlengstukken van de staat gaan fungeren (7).

Van Doorn signaleert nog een relevant kenmerk van onze verzorgingsstaat: meestal worden op lokaal niveau diensten verleend door het verzuilde particulier initiatief, maar op nationaal niveau hebben deze organisaties zich verenigd om hun gezamenlijke belangen te behartigen tegenover de staat. Deze organisaties van particulier initiatief vervullen een politieke dubbelrol: zij trachten overheidsbeleid te beïnvloeden en gedragen zich als zodanig als pressiegroepen. In de tweede plaats zijn zij betrokken bij de uitvoering van een (gedeelte van) het overheidsbeleid. Zij bekleden

in die hoedanigheid politieke gezagsrollen. Het bekleden van gezagsrollen houdt in dat belangengroepen beschikken over formele beslissingsbevoegdheden. De reikwijdte van zulke beslissingsbevoegdheden strekt zich uit tot de leden van de eigen groep, maar omvat in bepaalde gevallen alle leden van een samenleving. Beide rollen worden door de instellingen van particulier initiatief overigens niet op hetzelfde niveau en in dezelfde mate vervuld. De publieke taakuitoefening heeft veelal plaats op lokaal niveau, omdat de particuliere instellingen op dit niveau werkzaam zijn en dienstverlening plegen aan de burgers die lid zijn van de lokale gemeenschap. Pressie-uitoefening naar de overheid, in dit geval het gemeentebestuur, komt wel voor, maar vormt geen hoofdbestanddeel van de werkzaamheden van de lokale instellingen. De pressie-uitoefening heeft vooral plaats op nationaal niveau. "De instellingen van particulier initiatief hebben zich vooral op nationaal niveau in 'koepels' verenigd. Deze nationale koepels vormen in elke beleidssector waarin de instellingen van particulier initiatief een vooraanstaande rol in de publieke taakuitoefening innemen (onderwijs, gezondheidszorg, volkshuisvesting en maatschappelijke dienstverlening) machtige bolwerken, waarin de particuliere instellingen zich hebben verschanst tegenover de overheid" (8).

Functies

De Amerikaanse socioloog Kramer en de Nederlandse jurist Van Wersch hebben elk een zelfstandige, bestuurskundige argumentatie ontwikkeld om de voorziening van goederen en diensten in handen te leggen van instellingen van particulier initiatief (9). Deze argumenten houden geen verband met de aard van de betrokken goederen en diensten, maar met de organisatorische kenmerken van het openbaar bestuur en van het particuliere stelsel. Beide auteurs noemen bijna dezelfde functies die de instellingen van particulier initiatief vervullen. Deze functies zijn:

1. de proeftuinfunctie van de democratie. Het particulier initiatief is een uiting van zelfwerkzaamheid van de bevolking (Van Wersch);
2. de waarborgfunctie inzake culturele pluriformiteit. Het particuliere initiatief draagt bij aan het behoud van levensbeschouwelijke verscheidenheid bij de uitoefening van publieke taken (Kramer, Van Wersch);
3. de voorhoedefunctie tegenover de overheid. Het particuliere initiatief is bij uitstek geschikt om een pioniersrol te vervullen in de dienstverlening aan de burgers (Kramer, Van Wersch);
4. de tegenspelfunctie tegenover de overheid. Het particuliere initiatief kan een nuttige functie vervullen door het overheidsbeleid op zijn werkterrein kritisch te volgen en daartegen tegenspel te bieden (Kramer, Van Wersch);
5. de functie van service-organisaties. Het particuliere initiatief kan een hogere kwaliteit van dienstverlening tegen een lagere prijs bieden en kan beter inspelen op de voorkeuren van zijn cliënten (Kramer).

Tegenover deze voordelen, die gehanteerd kunnen worden als argumenten voor publieke taakuitoefening door instellingen van particulier initiatief, wordt door Van Wersch (10) ook een aantal nadelen van het particuliere stelsel besproken, die kunnen worden gebruikt als even zovele tegen-argumenten:

1. de expansie van het particuliere stelsel heeft een minder efficiënte en minder overzichtelijke organisatiestructuur in de publieke taakuitoefening tot gevolg, waardoor kostenverhoging van de dienstverlening wordt veroorzaakt (de zogeheten 'kosten van verzuiling');
2. de minder overzichtelijke organisatiestructuur levert problemen van politieke controle op: zowel de externe controle van particuliere instellingen door politiek-bestuurlijke organen van de parlementaire democratie als de interne controle ervan door de eigen bestuurlijke organen van de instellingen wordt erdoor gehinderd;
3. de bescherming van de gebruikers tegen willekeur van de zijde van de met de publieke taakuitvoering belaste instellingen is van groot belang maar is niet verzekerd: er dreigt ontoereikende rechtsbescherming voor de cliënten;
4. tenslotte dreigt het gevaar dat de gebruikers zich tegen hun zin moeten wenden tot instellingen met een confessionele signatuur: dit gevaar is des te groter naarmate de instellingen van particulier initiatief binnen hun werkgebied een monopoliepositie hebben weten te veroveren.

1.3 De positie van het particulier initiatief in de volkshuisvesting: de opzet van de studie

De meeste studies over het particulier initiatief betreffen de gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening en het onderwijs. De institutionele aspecten van de volkshuisvesting zijn nauwelijks in kaart gebracht. Toch is de volkshuisvesting één van de oudste arrangementen die de verzorgingsstaat te bieden heeft: de staat draagt er al bijna 90 jaar medeverantwoordelijkheid voor. Nog voor de onderwijspacificatie werd reeds in de Woningwet van 1901 een particulier bestuursstelsel ontworpen. De staat coöpteerde particuliere organisaties voor de realisering van bepaalde onderdelen van het volkshuisvestingsbeleid. Voorts werd een aantal wezenskenmerken vastgelegd die ook heden ten dage het instituut woningcorporatie nog kenmerken. Er werden functionele organisaties gecreëerd die, wanneer zij aan bepaalde kenmerken voldeden, faciliteiten konden verwerven voor het bouwen en beheren van woningen. Deze organisaties mochten geen andere belangen dienen dan die van de volkshuisvesting. Anders gezegd: er werd bepaald welk domein de woningcorporaties bestreken. Dit domein beperkte zich tot de huursector.

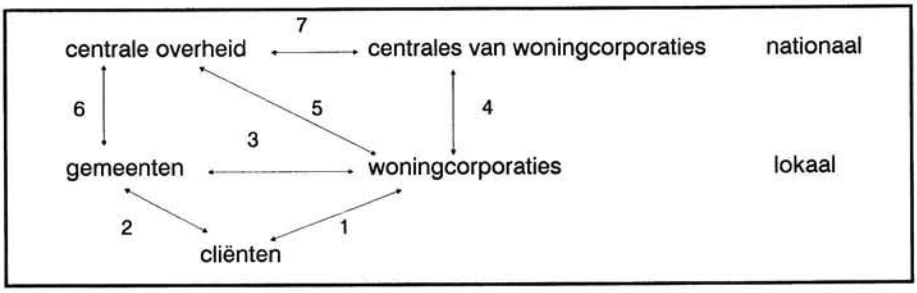
Hun geschiedenis gaat terug tot 1852. Op 21 februari 1952 werd de 'Vereniging ten behoeve der arbeidersklasse in Amsterdam' opgericht. De vereniging stelde zich als doel dat het "... bouwen van arbeiderswoningen geen filantropische maar een economische onderneming moest zijn" (11). In 1853 bouwde de vereniging haar eerste woonblok van achttien woningen. Het Amsterdamse initiatief kreeg spoedig navolging. In de periode 1852-1901 waren de woningcorporaties een van vorm van *zuiver particulier initiatief*. Maar hun positie in het volkshuisvestingsbestel was marginaal. Hun marktaandeel betrof enkele duizenden woningen. Honderdzevenendertig jaar later is de positie van de woningcorporaties in het volkshuisvestingsbeleid structureel veranderd.

Anno 1989 zijn de woningcorporaties een vorm van *verstatelijkt particulier initiatief*. Tegelijk is hun positie in het volkshuisvestingsbestel zeer dominant. Van de totale voorraad huurwoningen is meer dan de helft in bezit van woningcorporaties (ruim anderhalf miljoen woningen). Geen enkel West-Europees land kent zo'n grote non-profit huursector (12).

Op het nationale niveau worden de belangen van deze lokale instellingen behartigd door een tweetal centrales. De oudste landelijke centrale is de Nationale Woningraad (NWR). Het is een niet-confessionele centrale, die in 1913 is opgericht. Het is niet alleen de eerste en oudste landelijke centrale maar ook de grootste, ongeveer twee/derde van de toegelaten instellingen is lid van deze organisatie. De tweede centrale is wel van confessionele huize. Het is het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV). Bij deze instelling is het resterende een/derde deel van de corporaties aangesloten. Het NCIV is voortgekomen uit een drietal confessionele organisaties en bestaat sinds 1971.

Evenals vele andere organisaties van particulier initiatief zijn ook de woningcorporaties en hun centrales op verschillende niveaus van het staatsbestel actief. Figuur 1.1 geeft een overzicht van de in het woningcorporatiebestel te onderscheiden posities en relaties.

Figuur 1.1 Het woningcorporatiebestel: een ordeningskader



In dit model zijn twee analyse-niveaus van belang. Ten eerste het nationaal niveau, waarbij met name de interacties tussen de centrales van woningcorporaties en de centrale overheid van belang zijn. Ten tweede het lokale niveau waarbij vooral de relaties tussen gemeenten, woningcorporaties en cliënten van belang zijn. Tot slot is de wisselwerking tussen de analyse-niveaus van belang. Op het nationale niveau worden eisen en steun omgezet in de vorm van beleidsmaatregelen die weer de invoer vormen voor het lokale niveau.

Het model is een sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid. Ten eerste wordt elk van de blokken voorgesteld als een monolitische eenheid, terwijl dit in feite niet het geval is. Deze blokken zullen – waar het noodzakelijk is – verder ontleed worden. Ten tweede zij nog opgemerkt, dat tal van relevante actor(s) zowel op het nationale analyse-niveau alsmede op het lokale analyse-niveau buiten beschouwing zijn geble-

ven. Zo opereren op het landelijke analyse-niveau ook nog belangenbehartigers van cliënten, gemeenten en andere opdrachtgevers.

Het woningcorporatiebestel wordt door mij opgevat als een politiek (sub)-systeem. Het kan omschreven worden als een geheel van structuren en processen waarlangs een bindende toedeling van waarden voor een deel van de samenleving tot stand komt. Het politiek sub-systeem is een op zichzelf staand onderdeel van het macro-politieke systeem. Het omvat het geheel van interacties rond een bepaald probleemveld. Deze interacties hebben zoveel regelmaat, dat een institutioneel complex is ontstaan met bijvoorbeeld eigen regelgeving en media. Het wordt wel beïnvloed door ontwikkelingen in het macro-politieke systeem (bijvoorbeeld bezuinigingen) maar ook het omgekeerde doet zich voor. Daaruit blijkt dat het een open systeem is. Regelmatig penetreren andere actoren in het sub-systeem en beïnvloeden de besluitvormingsprocessen. Ook zijn er min of meer autonome processen, zoals demografische en technische ontwikkelingen, die hun uitwerking hebben in het sub-systeem. Het probleemveld waarop het woningcorporatiebestel zich richt, valt niet samen met het complete volkshuisvestingssysteem maar met een sub-systeem daarvan: de non-profithuursector.

Het woningcorporatiebestel omvat zowel staats- als particuliere instellingen. Dit heeft tot gevolg dat er minimaal twee typen van machtsverhoudingen onderscheiden moeten worden. In de eerste plaats de machts- en invloedsverhoudingen tussen de staatsinstellingen op de verschillende niveaus. Het gaat dan met name om de verhoudingen tussen de centrale overheid en de gemeenten. Sinds de tweede helft van de jaren zeventig voert de centrale overheid op het gebied van de volkshuisvesting een territoriaal volkshuisvestingsbeleid waardoor de positie van de gemeente versterkt wordt. In de tweede plaats de machtsverhoudingen tussen enerzijds de staatsinstellingen en anderzijds de particuliere instellingen. Het gaat dan om bijvoorbeeld de machts- en invloedsverhoudingen tussen een gemeentebestuur en de binnen die gemeente werkende woningcorporaties. Met name deze verhoudingen hebben de discussies in de jaren vijftig en zestig beheerst en geleid tot een regime waarin de zelfstandigheid van de woningcorporaties ten opzichte van met name de lokale overheid beter omlijnd is. Het handelt hier dus om een vorm van functionele decentralisatie.

Doel van de studie.

Het doel van deze studie is de taak, positie(s) van de woningcorporaties en hun centrales en de relaties van deze actor(s) met de overheden en de cliënten en de in de loop der tijd ontstane veranderingen in die taak, posities en relaties te beschrijven en te analyseren. De studie heeft voor een deel het karakter van een trendrapport. Met andere woorden: het gaat met name om de hoofdlijnen in de ontwikkeling van een bepaald verschijnsel, in dit geval het woningcorporatiebestel.
De studie richt zich op de volgende posities en relaties:
- positie a: de woningcorporaties;
- positie b: de centrales.
- relatie 1: de verhouding tussen de woningcorporaties en de cliënten;

- relatie 3: de verhouding tussen de woningcorporaties en de gemeenten;
- relatie 4: de verhouding tussen de woningcorporaties en de centrales van woningcorporaties;
- relatie 5: de verhouding tussen de woningcorporaties en de centrale overheid;
- relatie 7: de verhouding tussen de centrales van woningcorporaties en de centrale overheid.

Deze studie beoogt met name de dynamiek in deze posities en betrekkingen zichtbaar te maken.
In het bijzonder wordt getracht een antwoord te vinden op de volgende vragen:
Posities a en b.
Wat zijn de institutionele kenmerken van de woningcorporaties en hun centrales? Welke institutionele wijzigingen hebben zich bij deze belangengroepen sinds hun ontstaan voorgedaan?
Relatie 1.
In welke mate zijn de woningcorporaties te beschouwen als een uiting van zelfwerkzaamheid van de bevolking (proeftuinfunctie)? In welke mate zijn de woningcorporaties een waarborg voor levensbeschouwelijke pluriformiteit (waarborgfunctie)? Voor welke huishoudens bouwen en beheren de woningcorporaties woningen (servicefunctie)? En welke veranderingen zijn in de uitoefening van deze functies opgetreden?
Relatie 3.
Op welke wijze zijn de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van het bouwen en beheren tussen de gemeenten en de woningcorporaties verdeeld? Zijn daar in de loop der tijd belangrijke veranderingen in opgetreden? Oefenen de woningcorporaties gerichte pressie uit op de gemeentebesturen?
Relatie 4.
Welke functies vervullen de centrales ten behoeve van de woningcorporaties?
Relatie 5.
Op welke wijze zijn de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van het bouwen en beheren tussen de centrale overheid en de woningcorporaties verdeeld? Welke veranderingen zijn in die verdeling van verantwoordelijkheden opgetreden? Zijn de toegelaten instellingen verworden tot uitvoeringsorganen van de centrale overheid?
Relatie 7.
Op welke wijze behartigen de centrales de belangen van de woningcorporaties tegen de centrale overheid? In hoeverre zijn de centrales een verlengstuk van de centrale overheid?

1.4 Plaatsbepaling en beperkingen van deze studie

Volkshuisvestingswetenschap en bestuurswetenschap

Deze studie is te plaatsen in het overgangsgebied van de volkshuisvestingswetenschap en de bestuurswetenschap. Priemus heeft er al in zijn oratio pro domo op gewezen dat de volkshuisvesting een ervaringsobject is en geen wetenschappelijke discipline (13). In zijn visie is de volkshuisvestingswetenschap een wetenschapsgebied waarin

verschillende wetenschappelijke disciplines simultaan worden toegepast. In dit wetenschapsgebied wordt niet de nadruk gelegd op een bepaalde discipline, maar op het ervaringsobject. Volgens hem komt de volkshuisvestingswetenschap het best tot haar recht "als het accent wordt gelegd op het combineren en integreren van fundamentele inzichten die in de verschillende disciplines zijn verworven en wanneer een relatie wordt gelegd met concrete volkshuisvestingsproblemen. Zowel de wetenschappelijke als de maatschappelijke relevantie lijken ermee gediend te zijn als de volkshuisvestingswetenschappen worden geïnterpreteerd als intermediair tussen concrete volkshuisvestingsproblemen – 'problem oriented' – en de verschillende fundamentele wetenschappelijke disciplines – 'method oriented' –" (14).

Priemus ziet de volkshuisvesting als een kluster van technische, sociale, economische en politieke problemen. Kennis en inzicht in de wijze waarop besluitvormingsprocessen met betrekking tot de woningvoorziening verlopen, is essentieel voor de vooruitgang in de volkshuisvestingswetenschap. Volkshuisvesting wordt door hem dan ook opgevat als een complex van op het wonen en bouwen gerichte besluitvormingsprocessen waarbij vele partijen zijn betrokken. In de volkshuisvestingspraktijk zijn de overheidsbesluitvorming en de besluitvorming door particuliere consumenten en producenten niet scherp van elkaar te onderscheiden terreinen.

Daar komt nog bij dat de volkshuisvesting een belangrijk verzorgingsstaatarrangement is. De zorg voor voldoende woongelegenheid is in de grondwet verankerd.
Volgens Van Doorn neemt de verzorgingsstaat in feite de vorm aan van een uiterst omvangrijk en ingewikkeld complex van "gespecialiseerde maatschappelijke voorzieningen dat weliswaar door de overheid wordt gegarandeerd en gesteund maar overigens in een maatschappelijk middenveld opereert, in directe wisselwerking met de onderscheiden categorieën en cliënten" (15).
Wat de verzorgingsstaat doet is het instandhouden van een verzorgingsmaatschappij. En hij vervolgt zijn betoog met de volgende these: "Indien men stelt, dat de maatschappelijke dienstverlening van de verzorgingsstaat aan organisaties en professies is gedelegeerd, dan zegt men meteen dat zich tussen de overheid en de burger een relatief autonoom gebied bevindt, waarop de overheid weinig greep heeft en waarvan de burger zich afhankelijk weet" (16).

Priemus wijst erop dat in de volkshuisvesting in de loop der tijd tal van instituties gevormd zijn die enerzijds private belangen bundelen en anderzijds veelal te maken hebben met het vervullen van publieke taken. Deze instituties vervullen belangrijke functies in het volkshuisvestingsbestel. Als voorbeelden noemt hij dan woningcorporaties, bemiddelende organen en projectgroepen in de stadsvernieuwing. En volgens hem zal men om de volkshuisvesting te kunnen begrijpen "zich een beeld moeten vormen van de aard, de plaats en de relaties van deze instituties" (17).

Hoewel het woningcorporatiebestel een belangrijke functie heeft bij de woningvoorziening in ons land is dit bestel nooit systematisch onderzocht. Dit geldt in het bijzonder voor de centrales van woningcorporaties waarvan het functioneren nog nooit onderzocht is. Over het functioneren van de woningcorporaties is wel steeds meer bekend geworden, zij het dat de informatie sterk verbrokkeld is. Deze studie

beoogt deze verbrokkelde informatie te codificeren en poogt voor het eerst een beeld te schetsen van de taken, de positie en de veranderingen daarin van de centrales van woningcorporaties.
De studie kent geen strikt disciplinaire benadering. De nadruk ligt op een beschrijving en analyse van een concreet maatschappelijk verschijnsel. Het is een descriptief onderzoek. Swanborn stelt dat descriptief onderzoek in tegenstelling tot explorerend en toetsend onderzoek niet gericht is op theorieontwikkeling (18). Dit neemt niet weg dat in de hoofdstukken over de centrales gebruik is gemaakt van theoretische inzichten en concepten die ontleend zijn aan de literatuur over belangengroepen.

Para-politieke systemen.

In zijn Rotterdamse oratie heeft Rosenthal gesteld dat de politicologie zich dient te concentreren op de analyse van politieke systemen, dat wil zeggen op de onderlinge betrekkingen tussen groepen, organisaties en instellingen, die betrokken zijn of kunnen zijn bij de bindende toedeling van waarden voor en namens de maatschappij (19). In deze oratie poneerde hij ook de these dat deze bindende toedeling van waarden niet bij voorbaat behoeft te worden voorbehouden aan de staat en het staatspolitieke circuit. Hij vroeg daarbij in het bijzonder aandacht voor de bindende allocatie van waarden door politieke partijen, pressiegroepen en voor parapolitieke systemen (20).

Het Nederlandse politieke systeem kent een bonte verzameling van dergelijke parapolitieke organisaties. Op bijna elk beleidsterrein zijn deze organisaties actief. Tot voor kort hebben bestuurskundigen dit type organisaties nauwelijks bestudeerd. De laatste jaren verschijnen er veel publikaties, zij het dat zelden geprobeerd is een specifieke vorm van een para-politiek bestuursstelsel te beschrijven (21). Het woningcorporatiebestel is een voorbeeld van zo'n bestuursstelsel.
Met de beschrijving en analyse van de wording en werking van dit bestel wordt ook een bijdrage geleverd aan de vergroting van de bestuurswetenschappelijke veldkennis. Voorts wordt een bijdrage geleverd aan de kennis over het functioneren van belangengroepen; een studieveld dat in ons land relatief weinig bewerkt is. Andere onderzoekers kunnen deze studie wellicht gebruiken voor ontwikkeling van een conceptueel kader dat zich leent voor toepassing op het ontstaan en de ontwikkeling van een para-politiek systeem.
Rosenthal c.s. onderscheiden de bestuurswetenschappelijke kennis in een drietal pakketten: organisatiekennis, beleidskennis en politieke kennis (22). Deze studie draagt bij aan een kennisvergroting ten aanzien van organisatie en politieke kennis. Ten eerste demonstreert deze studie de betekenis die particuliere organisaties hebben voor de uitvoering van het beleid. Zij laat zien dat veel beleidsdoelen op het gebied van de volkshuisvesting zonder medewerking van particuliere instellingen niet te realiseren zijn. Daarnaast verschaft de studie ook inzicht in de wijze waarop de particuliere instellingen organisatorisch in elkaar steken. Ten tweede draagt de studie bij aan een vergroting van de politieke kennis. Met begrippen en inzichten ontleend aan de belangengroepentheorie worden de positie(s), functies en de veranderingen daarin van de centrales van woningcorporaties beschreven. Daardoor wordt een

bijdrage geleverd aan een vergroting van politieke kennis die betrekking heeft op de externe werking van het openbaar bestuur.

Ontstaansgeschiedenis

Dit onderzoek naar het ontstaan en het functioneren van de woningcorporaties en hun centrales kent een ontstaansgeschiedenis. In die geschiedenis is een aantal deelprojecten te onderscheiden. Elk van die projecten leidde tot een aantal publikaties. Deze publikaties vormen weer de basis van onderhavige studie en moeten in samenhang met elkaar bezien worden. Deze projecten zijn:

a. *Het WRR-project. Beleidsgerichte toekomstverkenning.*
Ten behoeve van een beleidsgerichte toekomstverkenning van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is een voorstudie verricht over de taak en positie van de woningcorporatie. Op basis van die analyse zijn voor de toekomstige ontwikkelingen van het instituut woningcorporaties een vijftal keuzedilemma's geschetst. Dit leidde tot publikatie van een rapport (23).

b. *Het partnermodel.*
Sinds 1977 voert het Rijk een territoriaal-decentralisatiebeleid voor de volkshuisvesting. Dit beleid heeft consequenties voor de taak en positie van de woningcorporaties. In opdracht van het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting heb ik in samenwerking met mijn toenmalige collega Van Giessen gepoogd die consequenties in kaart te brengen. Tevens is door ons een model geschetst dat beoogt de positie die de toegelaten instellingen innemen in een gedecentraliseerd volkshuisvestingsbestel te versterken. Dit is het partnermodel, waarover in 1986 een boek verscheen (24).

c. *Documentatie Woningcorporaties.*
Ten behoeve van de Documentatie Woningcorporaties werd de geschiedenis van de woningcorporaties en hun bijdragen aan de volkshuisvesting beschreven. Voorts werd de taak en positie van de toegelaten instellingen bepaald. Ook deze publikaties kwamen in samenwerking met Van Giessen tot stand (25).

d. *Overige activiteiten.*
Daarnaast verscheen er nog een reeks van artikelen over bepaalde aspecten van het woningcorporatiebestel en een studie ten behoeve van de Wiardi Beckman Stichting. Tot slot werd er door mij in samenwerking met de toenmalige college Van Mierlo, een werkgroep geformeerd waarin de politieke dubbelrol van het particulier initiatief geanalyseerd is. Deze activiteit leidde in 1988 tot de publikatie van een boek (26).

Materiaalverzameling

De gegevens voor deze studie zijn voornamelijk in de periode 1981-1987 verzameld. De dataverzameling is begonnen ten behoeve van de onderzoeksopdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Doordat steeds gewerkt is met

bescheiden onderzoeksbudgetten is waar mogelijk gebruik gemaakt van bestaand onderzoeksmateriaal. Teneinde dit materiaal te inventariseren is gestart met een literatuurstudie. Met name de literatuur over de geschiedenis en de interne en externe organisatie van de woningcorporaties is redelijk overvloedig. Over de centrales van woningcorporaties is bijna niets gepubliceerd. Teneinde de literatuur te kunnen ordenen, is een classificatie opgesteld die het woningcorporatiebestel in een aantal aspecten uiteenzet. Op deze wijze werd al snel duidelijk welke gebieden van het woningcorporatiebestel nog niet in kaart zijn gebracht. Teneinde de woningcorporaties als een verschijningsvorm van het genus particulier initiatief te kunnen plaatsen is eveneens de literatuur geïnventariseerd met betrekking tot het particulier bestuursstelsel. Daardoor werd duidelijk dat met name politicologen en bestuurskundigen dit studieveld bijna volledig verwaarloosd hebben, waardoor er ook niet direct conceptuele modellen voorhanden waren die geschikt zijn voor een analyse van het woningcorporatiebestel.

In de tweede plaats heb ik algemeen toegankelijke bronnen als kamerstukken en jaarverslagen van het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting (DGVH) en de beide centrales geraadpleegd. Voorts is het statistisch materiaal verzameld bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het DGVH en de centrales. Waar nodig is dit materiaal door mij bewerkt. Ook de van belang zijnde mededelingen aan de gemeenten (MG) en de relevante wetsteksten zijn bestudeerd.

In de derde plaats heeft ook een dossieronderzoek plaatsgevonden. In het bijzonder zijn de volgende dossiers geraadpleegd:
- archief Adviescommissie Toelating Woningcorporaties (ATW);
- verslagen Agendaoverleg met de centrales;
- archief van de RAVO met betrekking tot de totstandkoming van een aantal adviezen;
- inspectierapporten.

Het archief van de ATW is geraadpleegd teneinde een beeld te krijgen van de totstandkoming van het toelatingsbeleid. Het dossier met betrekking tot het agendaoverleg is bestudeerd teneinde zicht te krijgen op de rol die de centrales in dit overleg vervullen, wie aan dit overleg deelnemen en wat de functies van dit overleg zijn. De verslagen die geraadpleegd zijn betreffen de periode 1980-1986. De dossiers van de RAVO zijn bestudeerd met betrekking tot de totstandkoming van een aantal voor het woningcorporatiebestel van groot belang zijnde adviezen. Daartoe zijn zes voor de woningcorporaties belangrijke adviezen geselecteerd, welke in de periode 1973-1983 zijn uitgebracht. Elders heb ik in samenwerking met anderen uitvoerig verslag uitgebracht van dit onderzoek (27). De inspectierapporten zijn geraadpleegd in het kader van een nader onderzoek naar de wijze waarop het toezicht op de corporaties functioneert.

Tot slot zijn met bijna dertig sleutelfiguren open interviews gehouden. Ten eerste met vertegenwoordigers van de centrales zelf. Het doel van deze gesprekken was om een beter beeld te krijgen van de wijze waarop de centrales hun politieke belangen behartigen en wat de onderlinge verschillen tussen de centrales zijn. Voorts hebben

deze gesprekken gediend om gegevens die uit de dossieronderzoeken naar voren kwamen beter te kunnen plaatsen.
Ten tweede met vertegenwoordigers van het DGVH. Deze gesprekken dienden meerdere doelen. Allereerst zijn in aanvulling op het dossieronderzoek met betrekking tot het agendaoverleg met vertegenwoordigers van dit directoraat gesprekken gevoerd teneinde een scherper beeld te krijgen van de functies van dit overleg. Daarnaast is er zeer intensief contact geweest met medewerkers van de toenmalige afdeling woningcorporaties teneinde meer inzicht te verwerven in de wijze waarop het toelatings- en toezichtsbeleid gevormd is en uitgevoerd wordt.
Ten derde met vertegenwoordigers van andere belangengroepen. Zo zijn er gesprekken gevoerd met vakbondsvertegenwoordigers teneinde zicht te krijgen op de wijze waarop de CAO voor de woningcorporaties tot stand komt. Met vertegenwoordigers van consumentenorganisaties zijn interviews gehouden teneinde meer inzicht te krijgen in de wijze waarop woningcorporaties hun diensten aanbieden ten behoeve van specifieke doelgroepen en wat de rol van de centrales daarbij is.
Tot slot zijn interviews gehouden met een aantal kamerleden en fractiemedewerkers teneinde inzicht te krijgen in de wijze waarop bij de Tweede Kamer gelobbyd wordt door vertegenwoordigers van de centrales. Aandachtspunten bij deze gesprekken waren vragen als wie initieert het contact? Waar en met wie vinden contacten plaats? Welke drukmiddelen hanteren de centrales? Bij welke gelegenheden vinden deze contacten plaats? Welke prestige hebben de centrales bij de specialisten in vergelijking met andere belangengroepen?

1.5 De opbouw van de studie

In hoofdstuk 2 wordt de ontwikkeling van woningcorporaties van een vorm van zuiver particulier initiatief tot een vorm van verstatelijkt particulier initiatief geschetst. In de geschiedenis van de woningcorporaties zullen drie fasen worden onderscheiden. In de eerste fase (1852-1901) zijn de woningcorporaties een vorm van zuiver particulier initiatief. In de tweede fase (1901-1945) worden de corporaties toegelaten instellingen die publieke taken vervullen. In de derde fase (1945-heden) verwerven de woningcorporaties een dominante positie in de huursector. In de non-profit-huursector veroveren zij dankzij een regime-verandering zelfs een hegemonie. In 1977 komt een nieuw regime tot stand waarin woningcorporaties een meer zelfstandige positie verkrijgen ten opzichte van de overheid.

Het functioneren van de woningcorporaties (in de periode 1978-1988) onder dit nieuwe regime is het onderwerp van hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt eerst de interne organisatie van de woningcorporaties behandeld. Daarna worden de posities van leden, besturen en werkapparaten beschreven. Vervolgens komen de betrekkingen met de centrale overheid aan de orde en worden de relaties met de gemeenten geanalyseerd. Tot slot wordt de positie van de cliënten in ogenschouw genomen.
Hoofdstuk 4 betreft de positie en het functioneren van de centrales. Eerst wordt de geschiedenis van de koepels geschetst. Daarna wordt het recruteringsdomein van de centrales getypeerd. Voor welke belangen komen zij op? Vervolgens wordt de interne organisatie van de koepels beschreven. Wat is de positie van de leden? Hoe hoog is

de organisatiegraad? Deze vragen zullen in dit hoofdstuk beantwoord worden. Tevens wordt de positie van de verenigingsorganen en de werkapparaten geanalyseerd. Tot slot wordt de beleidsideologie van de centrales ten aanzien van de taak en positie van de woningcorporaties beschreven.

Hoofdstuk 5 handelt over de kernfuncties van de centrales: politieke belangenbehartiging en serviceverlening. Eerst wordt de politieke belangenbehartiging geanalyseerd. Hoe proberen de centrales het volkshuisvestingsbeleid te beïnvloeden? Welke invloedswegen bewandelen zij? Daarna komt de serviceverlening van de centrales aan hun leden aan de orde.

In hoofdstuk 6 wordt de balans van deze studie opgemaakt. De voornaamste conclusies worden dan op een rij gezet. De studie wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een toekomstperspectief voor de jaren negentig.

Na beschrijving van een aantal reeds in gang gezette beleidsveranderingen of voorgenomen beleidsinnovaties, zoals die in de nota over het te voeren volkshuisvestingsbeleid in de jaren negentig verwoord zijn, worden de mogelijke gevolgen van deze beleidsvernieuwingen voor het functioneren van het woningcorporatiebestel geanalyseerd.

Voetnoten hoofdstuk 1

(1) S.W. Couwenberg, **Het particuliere stelsel; De behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen,** Alphen aan den Rijn, 1953, p. 8.

(2) J.A.A. van Doorn, De verzorgingsmaatschappij in de praktijk, in: J.A.A. van Doorn, en C.J.N. Schuyt, (red.), **De stagnerende verzorgingsstaat,** Meppel, 1978, p. 29.

(3) J.A.A. van Doorn (1978), op. cit., p. 29, 30.

(4) J.P. Kruyt, Verzuildheid in Nederland, blijvende structuur of aflopende episode, in: J.J. Gielen e.a. **Pacificatie en de zuilen,** Meppel, 1965, p. 12.

(5) P. van Wersch, **Democratisering van het bestuur van non-profitinstellingen,** Alphen aan den Rijn, 1979, p. 36.

(6) P. van Wersch (1979), op. cit., p. 42.

(7) A.C. Zijderveld, De verstatelijking van het middenveld, in: **Intermediair,** 24e jrg. 27 mei 1988, p. 47.

(8) J.G.A. van Mierlo, **Pressiegroepen in de Nederlandse politiek,** 's-Gravenhage, 1988, p. 174.

(9) P.M. Kramer, **Voluntary Agencies in de Welfare State,** Berkeley, 1981, p. 171-255; P. van Wersch (1979), op. cit., p. 56-71.

(10) P. van Wersch (1979), op. cit., p. 71-80.

(11) Leo Gerrichhauzen, **Woningcorporaties: bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid,** Deventer, 1985, p. 14.

(12) E. Heerma, **Volkshuisvesting in de jaren negentig, van bouwen naar wonen,** 's-Gravenhage 1989, p. 87.

(13) Hugo Priemus, **Volkshuisvesting: Oratio pro domo,** Delft, 1977, p. 8-10.

(14) Hugo Priemus, **Volkshuisvestingssystemen en woningmarkt, Volkshuisvesting in theorie en praktijk, 1,** Delft, 1983, p. 5.

(15) J.A.A. van Doorn (1978), op. cit., p. 21.

(16) J.A.A. van doorn (1978), op. cit., p. 21.

(17) Hugo Priemus, (1983), op. cit., p. 8.

(18) P.G. Swanborn, **Aspecten van sociologisch onderzoek,** Meppel, 1974, (3e druk), p. 40, 41.

(19) U. Rosenthal, **Politiek, de Staat en het staatsapparaat,** Alphen aan den Rijn, 1980, p. 21.

(20) U. Rosenthal, (1980), op. cit., p. 13-30.

(21) Recentelijk verschijnen er wel een aantal studies.
Zie bijvoorbeeld: J.G.A. van Mierlo (red.) **Particulier initiatief in de klem,** Lochem, 1989.

(22) U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen, A.B. Ringeling, **Openbaar bestuur; organisatie, beleid en politieke omgeving,** Alphen aan den Rijn, 1982, (3e druk), p. 24.

(23) L.G. Gerrichhauzen, **Woningcorporaties, een beleidsanalyse,** V-37 WRR, 's-Gravenhage 1983. Een maatschappelijke discussie vond plaats in: Woningcorporaties, een beleidsanalyse getoetst aan de praktijk in: **Volkshuisvesting** 7/8, 1983.

(24) L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen, **Naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen; het partnermodel, Volkshuisvesting in theorie en praktijk 9,** Delft, 1986.

(25) M. van Giessen en L.G. Gerrichhauzen, Woningcorporaties 1852-1940, in: **Documentatie woningcorporaties,** aflevering 39, Den Haag-z.j., p. 1-66.
L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen, Een institutionele plaatsbepaling, in: **Documentatie Woningcorporaties,** op. cit., p. 1-140.

(26) Leo Gerrichhauzen (1985) op. cit.
J.G.A. van Mierlo en L.G. Gerrichhauzen (red.)
Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij, een bestuurskundige benadering, Lochem-Gent, 1988.

(27) H.N. Rosman, L.G. Gerrichhauzen, M. van Giessen, **Pressiegroepen in adviesorganen: De Landelijke Centrales van woningcorporaties en de raad voor de Volkshuisvesting,** Paper ten behoeve van het politicologenetmaal, 5 en 6 juni, 1986, Werkgroep particulier initiatief.

2

WONINGCORPORATIES: VAN EEN AANVULLENDE NAAR EEN DOMINERENDE ROL IN DE HUURSECTOR

2.1 Inleiding

De geschiedenis van de woningcorporaties is in drie periodes onder te verdelen. In de eerste periode (1852-1901) zijn de woningcorporaties een vorm van zuiver particulier initiatief. De instellingen uit deze periode hebben model gestaan voor de woningcorporaties, welke na de aanvaarding van de Woningwet (1901) tot stand zijn gekomen.
In de tweede periode (1901-1945) worden de woningcorporaties door de staat erkend. Zij worden dan toegelaten instellingen die publieke taken vervullen. Zij beleven een bloeiperiode rond de Eerste Wereldoorlog. Ten gevolge van een liberalisatiepolitiek van toenmalige regeringen belanden zij vanaf de tweede helft der jaren twintig in een crisis die tot na de Tweede Wereldoorlog voortduurt. Paragraaf 2.2 beschrijft het ontstaan en de ontwikkeling van de woningcorporaties tot aan het ontstaan van deze crisis. Paragraaf 2.3 analyseert deze crisis en beschrijft de ontwikkeling van de toegelaten instellingen tot 1945.
In de derde periode (1945-heden) kennen de woningcorporaties een ongekende groei. In de huursector nemen zij een dominante positie in. Ook verwerven zij bij de bouw van nieuwe woningwetwoningen een voorrangspositie ten opzichte van gemeentelijke woningbedrijven. Er komt een nieuw regime tot stand waarin de toegelaten instellingen een meer zelfstandige positie ten opzichte van de gemeenten verwerven.
Paragraaf 2.4 behandelt de ontwikkeling van de woningcorporaties in deze na-oorlogse periode tot de publikatie van het rapport van de Commissie De Roos. Daarna wordt in paragraaf 2.5 het bestuurlijk vervolg op dit rapport behandeld. Tot slot wordt in paragraaf 2.6 de balans opgemaakt.

2.2 Opkomst en toelating door de staat

Op 21 februari 1852 werd de 'Vereniging ten behoeve der arbeidersklasse' in Amsterdam opgericht. De vereniging stelde zich als uitgangspunt dat het "Bouwen van arbeiderswoningen geen filantropische maar een economische onderneming moest zijn" (1). Vijfentwintig ingezetenen uit de gegoede Amsterdamse burgerij verbonden zich geen hogere rente van hun geld – *f* 2.000,- – te trekken dan 3%.

In de zichzelf opgelegde limiet van 3% komt zowel het economisch aspect – de kapitaalverschaffers wensten (enig) rendement te zien op het door hen verschafte vermogen – als het sociale aspect naar voren. In 1853 bouwde de vereniging haar eerste woonblok: 18 woningen.

Het Amsterdamse initiatief zou spoedig navolging krijgen. Tussen 1850 en 1860 werden negen wettelijke verenigingen opgericht. Alhoewel het belang van deze particuliere initiatieven zeker niet onderschat moet worden, was de woonsituatie dermate ellendig dat alleen een grootscheepse aanpak hierin verandering had kunnen brengen. Van particuliere zijde, dat wil zeggen bouwbedrijven die volgens het vrije marktbegrip werkten, was weinig te verwachten. Het grootste gedeelte van de bevolking zou de huren van de te bouwen huizen niet kunnen opbrengen. Ingrijpen door de overheid behoorde indertijd evenmin tot de reële mogelijkheden. Het politieke klimaat was nog niet rijp voor het idee van direct overheidsingrijpen in het maatschappelijke leven.

Rond 1850 is er wel sprake van een opkomende belangstelling voor het lot van de arbeidende klasse en – onder meer – haar huisvesting. Naast de oprichting van de eerste woningcorporaties kunnen de volgende gebeurtenissen dat illustreren.

* In 1853 verzocht koning Willem III aan het Koninklijk Instituut voor Ingenieurs inlichtingen omtrent de eisen waaraan een goede arbeiderswoning zou moeten voldoen. Tevens wenste de koning voorlichting "omtrent de middelen tot verbetering van den hoogst ongunstigen toestand waarin de arbeidende standen in dit opzicht verkeren". Het rapport aan de koning bleef echter zonder praktische gevolgen (2).
* Een jaar later, 1854, werd door het conservatieve kamerlid Wintgens een initiatiefwetsontwerp ingediend: (...) betreffende het tot stand komen van raden van gezondheid, welke ook op de woningen toezicht zouden houden" (3). Het wetsontwerp werd door Wintgens zelf weer ingetrokken, nadat de meerderheid van de Tweede Kamer van talrijke bezwaren had blijk gegeven. Met name zou het wetsontwerp inbreuk maken op de gemeentelijke autonomie. Het zou nog bijna vijftig jaar duren eer er sprake was van een rechtstreeks ingrijpen door de rijksoverheid.

De toenmalige corporaties moesten hun werk zonder staatshulp zien te klaren. Binnen de woningbouwverenigingen uit deze tijd zijn drie hoofdtypen te onderscheiden:

1. bouwverenigingen opgericht door de gegoede burgerij;
2. bouwverenigingen opgericht door fabrikanten;
3. bouwverenigingen opgericht door leden van de arbeidende klasse.

De oprichters van het eerste type bouwvereniging wilden bewijzen dat met de bouw van arbeiderswoningen een behoorlijk rendement te behalen viel. Indien dat niet het geval was geweest, "zoude men aan de algehele oplossing van het woningvraagstuk moeten wanhopen" (4). Het tweede type initiatieven kenmerkte zich door zowel ideële als meer zakelijke motieven. Bekend zijn de initiatieven van Van Marken in Delft, die vanuit idealistische overwegingen het lot van de arbeiders wilde verbeteren. Voor deze ondernemers waren ook zakelijke motieven van belang, zoals het binden

van de arbeiders aan het bedrijf en het verhogen van de arbeidsproduktiviteit. Het derde type verenigingen, ontstaan vanuit de arbeidersklasse, had vaak tot doel het verwerven van een eigen woning. Deze initiatieven werden meestal vanuit behoudende vakorganisaties, zoals het protestants-christelijke Patrimonium, ondernomen. De sociaal-democratie was nog zwak. Bovendien werden revolutionaire arbeiders door dit type woningbouwverenigingen van een lidmaatschap uitgesloten (5).

De kwantitatieve betekenis van de activiteiten van deze bouwverenigingen in de tweede helft der negentiende eeuw was beperkt. Tussen 1851 en 1870 zijn door de gezamenlijke woningbouwverenigingen, circa 30 in totaal, ongeveer 3.000 huizen gebouwd. Geheven de toenmalige volkshuisvestingssituatie een druppel op de gloeiende plaat. Bovendien profiteerde hiervan alleen de elite onder de werklieden, zij die een 'redelijke' huur konden opbrengen. Al diegenen die niet tot de bovenlaag van de arbeidende klasse behoorden, of geen deel uitmaakten van de arbeidende klasse, konden weinig anders doen dan berusten in hun lot (6).

De kwantitatieve betekenis van de inspanningen van de woningbouwverenigingen was weliswaar klein, de symbolische betekenis daarentegen was groot. Ze gaven een marsroute aan waarlangs de volkshuisvestingssituatie kon worden verbeterd zonder dat de bestaande economische orde fundamenteel werd aangetast.

Naar een Woningwet

In de jaren negentig van de vorige eeuw begint het besef te ontstaan dat de vrije markt niet in staat is het woningprobleem op korte termijn op te lossen. Het politieke klimaat wordt geleidelijk rijp voor overheidsinterventie (7).
Een van de kenmerkende aspecten bij het tot stand komen van de Woningwet is dat de besluitvorming hierover zich vooral op elite-niveau afspeelt. In tegenstelling tot de onderwijskwestie of bijvoorbeeld de kiesrechtuitbreiding is woningnood geen issue dat zich kan verheugen in een participatie op massa-niveau. Een liberale instelling welke een grote rol speelt bij de meningsvorming op het gebied van de (volks)huisvesting is de 'Maatschappij tot nut van 't algemeen'. In 1890 bracht de Maatschappij tot nut van 't algemeen een rapport over de huisvestingssituatie uit, "De arbeiderswoningen in Nederland" (8). Het rapport bevatte een beschrijving van nieuwbouwactiviteiten door particuliere verenigingen en personen.

Van groter belang was echter een ander rapport, eveneens geschreven in opdracht van de Maatschappij. Dit rapport, getiteld "Het vraagstuk der volkshuisvesting" verscheen in 1896 (9). Het rapport bepleitte een voorname rol voor de woningcorporaties in het verbeteren van de volkshuisvesting. De auteurs van het rapport waren voorstanders van overheidsfinanciering van corporatie-activiteiten. Bovendien waren zij tegenstanders van individuele eigendom van de woningen door de arbeiders. "Zodra men den arbeider eigenaar maakt van zijne woning, belemmert men hem in zijn vrijheid van beweging en kluistert men hem vast aan een moeilijk realiseerbaar onroerend goed, waarvan hij de reparatieën vaak niet kan betalen en dat hem te groot kan worden als hij oud wordt, te klein als zijn gezin aangroeit" (10). Als voorbeeld verwijst het rapport naar de slechte ervaringen met individueel eigendom te Mühlhau-

sen. In het nutsrapport wordt dan ook gepleit voor collectief eigendom. Het belang van dit laatste kan moeilijk onderschat worden. Het nutsrapport – dat tevens een pleidooi was voor de invoering van een Woningwet – vormde één van de bouwstenen voor de Woningwet 1901. Drie jaar na publikatie van het rapport wordt het wetsontwerp Woningwet, 1899, ingediend.

Hoe belangrijk het rapport, en de rol van de auteurs, met name Drucker, ook is geweest, de Woningwet is niet alleen het resultaat van hun onvermoeid ijveren (d.w.z. pressie uitoefenen). Medici en andere betrokkenen in de gezondheidssector voerden eveneens pleidooien voor een wettelijke regeling van het volkshuisvestingsvraagstuk. Zo werd onder meer op het eerste 'Nederlandse Congres voor openbare Gezondheidsregeling' (1896) de stelling verdedigd dat "(...) de uitbreiding eenen gemeente moet geschieden naar een vooraf wel overwogen plan, vastgesteld met behulp van kundige beoefenaren der gezondheidsleer" (11). Op congressen in 1897 en 1898 werd deze roep om een Woningwet herhaald.
Ook in de vergadering der 'Vereniging van Staatshuishoudkunde en Statistiek' 1898, kwam een eventuele Woningwet ter sprake. In aanwezigheid van onder meer Pierson (minister van Financiën) en Goeman Borgesius (minister van Binnenlandse Zaken) pleitte S. van Houten tegen de invoering van een Woningwet. Zolang men de armoede niet kon opheffen was grote voorzichtigheid bij maatregelen tot verbetering van de volkshuisvesting noodzakelijk, aldus Van Houten (12).
Daarnaast zijn twee enquêtes van belang geweest. In 1896 nam Goeman Borgesius het initiatief tot het houden van een parlementaire enquête naar de arbeidsomstandigheden. In 1893 werden de resultaten van een enquête "naar den feitelijken toestand der oude arbeiderswoningen in Nederland" gepubliceerd. Deze enquête was het werk van de 'Volksbond tot wering van drankmisbruik', met als voorzitter Goeman Borgesius.

De Woningwet van 1901

Het wetsontwerp wordt na een intensieve parlementaire behandeling en met tal van amendementen in 1901 aanvaard. Deze wet vormt het fundament waarop het instituut woningcorporatie tot op de dag van vandaag is gebouwd. In deze wet worden de voorwaarden vastgelegd waaronder de corporaties als bijzondere instellingen kunnen worden 'toegelaten' en waardoor zij in aanmerking kunnen komen voor voorschotten en exploitatiebijdragen van de overheid, mits zij uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn. De wetgever wenste de woningbouw en het beheer strikt te scheiden van de werkzaamheden van werkgevers, vakbonden, produktie- of consumptiecoöperaties. In de memorie van toelichting en tijdens de kamerdebatten sprak de regering een duidelijke voorkeur uit voor de bouw en het beheer van woningwetwoningen door de woningcorporaties. Gemeenten zouden alleen in bijzondere omstandigheden zelf woningen mogen bouwen en beheren. Alleen de SDAP wilde een actievere rol voor de gemeenten. Desalniettemin bouwde in 1905 de gemeente Edam de eerste tien woningwetwoningen. In 1906 bouwde de eerste woningbouwvereniging haar woningen.
Voorts werd er door de regering van uitgegaan dat de financiële steun voor de non-profit huursector geen grote omvang zou krijgen. De woningbouw zou door de

particuliere sector moeten worden gefinancierd. Pas wanneer langs die weg onvoldoende in de woningbehoefte zou worden voorzien, was er een taak voor de woningbouwverenigingen of de gemeenten. Die financiële steun zou beperkt moeten blijven tot het verstrekken van voorschotten. De centrale overheid zou bankier zijn, met de gemeente als risicodragende tussenschakel. Op den duur zouden de corporaties zichzelf financierende instellingen moeten worden. Bijdragen (subsidies) werden meestal alleen bij krotopruiming verstrekt (sociale achterlijkheidsbijdragen).

De Woningwet 1901 vormde een kaderwet. De vraag hoe deze wet in de praktijk zou uitvallen, kreeg een eerste antwoord met de Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB) van 1902. Toelating, toezicht en financiering werden nader geregeld in dit Woningbesluit van 28 juli 1902 (13).
Paragraaf 3, artikel 7 t/m 13, bevat de nadere uitwerking van de eisen met betrekking tot toelating en toezicht. Van belang zijn met name de volgende punten:

a. uit de statuten of akte moet blijken dat de vereniging, vennootschap of stichting als doel heeft uitsluitend in het belang van verbetering der volkshuisvesting werkzaam te zijn (art. 9);
b. eventuele winsten mogen alleen aangewend worden met als doel als hiervoor onder punt a. omschreven (art. 10, lid b);
c. het college van burgemeester en wethouders (B en W) van de gemeente waarin de toegelaten instelling werkzaam is, dient elk jaar een beredeneerd verslag van werkzaamheden te verkrijgen en een financieel jaarverslag (art. 10, lid f);
d. van groot belang is artikel 11 van het Woningbesluit. Op grond van dit artikel werd het in individueel eigendom verkrijgen van een woning van een toegelaten instelling onmogelijk. Aan collectief eigendom werd de voorkeur gegeven. De Woningwet zelf bevat overigens nergens een dergelijke bepaling. (14)

Woningwet en Woningbesluit traden begin augustus 1902 in werking.

De implementatie van een en ander zou echter zeer moeizaam blijken te zijn. Op 20 juli 1904 wordt de eerste bouwvereniging toegelaten, de 'Vereeniging tot Bevordering van den bouw van Werkmanswoningen' te Leiden. In dat zelfde jaar worden nog toegelaten de 'Vereeniging Volkswoningen' te Den Haag en de 'Woningstichting' in de gemeente Het Bildt. In de jaren daarna neemt het aantal toegelaten instellingen slechts geleidelijk toe. Een flinke vermeerdering van het aantal toegelaten instellingen vindt plaats vanaf 1912, dat wil zeggen 10 jaar na invoering van de Woningwet. De grote sprong voorwaarts vindt plaats in de periode 1917 t/m 1920, zie tabel 2.1.

Verwonderlijk is deze trage ontwikkeling echter niet. Een aantal factoren op zowel nationaal als lokaal niveau kan ter verklaring worden aangevoerd. Om te beginnen dient de aandacht gericht te worden op het feit dat de liberale ideologie overheersend was. Alhoewel aan de leidende politieke rol van de liberalen een definitief einde kwam met de komst van het confessionele kabinet Kuyper (1901-1905), betekende dit geenszins een ondergraving van de liberale ideologie. Het principe van een ondernemingsgewijs produktiestelsel bleef dan ook onaangetast. Ook op het terrein van de volkshuisvesting werd woningbouwproduktie door het bedrijfsleven als de normale situatie gezien. Financieel ingrijpen van de overheid zag men als een tijdelijke zaak. Het verlenen van voorschotten en bijdragen werd door de overheid dan

ook bescheiden aangepakt gedurende de eerste tien jaren van de Woningwet. Zie tabel 2.3 (p. 26)

Tabel 2.1 **Aantal ingevolge de Woningwet toegelaten instellingen, onderscheiden naar het jaar van toelating of van de eventuele ontbinding (1904-1937).**

Jaar van toelating	aantal corporaties toegelaten	opgeheven	Totaal op 31 december
1904	3	-	3
1905	12	-	15
1906	14	1	28
1907	16	-	44
1908	30	1	73
1909	29	-	102
1910	21	2	121
1911	39	-	160
1912	66	2	224
1913	78	1	301
1914	81	3	379
1915	34	1	412
1916	61	-	473
1917	80	3	550
1918	106	-	656
1919	261	-	917
1920	376	1	1.292
1921	44	-	1.336
1922	10	5	1.341
1923	-	24	1.317
1924	-	14	1.303
1925	3	9	1.297
1926	6	7	1.296
1927	4	190	1.110
1928	7	34	1.083
1929	4	33	1.054
1930	7	3	1.058
1931	8	2	1.064
1932	4	6	1.062
1933	7	2	1.067
1934	2	9	1.060
1935	7	2	1.065
1936	6	3	1.068
1937	3	3	1.068

Bron: Beter Wonen, Amsterdam, 1938, p. 56.

Huurprijsclausule

De uitvoering van de Woningwet werd, wat onder andere de financiële paragrafen betreft, op rijksniveau in handen gelegd van het College van Bijstand. De secretaris van dat college, mr. dr. A. van Gijn, speelde een sleutelrol. Hij ontwierp model-statuten voor de woningbouwverenigingen, welke als model moesten dienen voor op te richten verenigingen. Het voornaamste doel van die statuten was te voorkomen dat bijdragen en voorschotten verleend zouden worden aan gezinnen die over een voldoende inkomen beschikten ter betaling van de huur van een goede woning. De model-statuten bevatte de zogenaamde 'huurprijsclausule', dat wil zeggen dat toegelaten instellingen zich zouden verplichten om woningen te verhuren tegen de geldende marktprijs. De verplichting om in ruil voor toelating een dergelijke bepaling in de statuten op te nemen, een verplichting die geëist werd door het Ministerie van Financiën stuitte op bezwaren van het departement van Binnenlandse Zaken. Veel geholpen heeft dat echter niet. Weliswaar liet het departement van Financiën deze eis bij de toelating vallen, maar zij kwam er op terug bij het verlenen van steun. "De psychologischen werking van de huurprijsclausule was (...) noodlottig, daar het velen vreesachtig had gemaakt om een proef te nemen met de oprichting van een woningvereniging" (15). De huurprijsclausule-eis werd pas losgelaten tijdens de bouwcrisis van 1914 en de daarop volgende jaren.
Tenslotte kan nog gewezen worden op het ontbreken van een landelijk opererende pressiegroep. De Nationale Woningraad (NWR) werd eerst in 1913 opgericht, in welk jaar reeds 301 toegelaten instellingen bestonden.

Lokale factoren speelden eveneens een rol bij de trage ontwikkeling van het woningcorporatiebestel. Nogal wat gemeenten namen een conservatief standpunt in met betrekking tot overheidsbemoeiïng en de volkshuisvesting. Het meest duidelijk komt dit nog aan het licht wanneer gekeken wordt naar de uitvoering van de verplichting door gemeenten tot het vaststellen van een bouwverordening. De Woningwet stelde hiervoor een termijn van twee jaar (1 augustus 1904). Er waren echter zo weinig gemeenten die binnen de termijn aan deze verplichting hadden voldaan, dat het noodzakelijk bleek de termijn met een jaar te verlengen.

Lokale factoren

De trage uitvoering van de Woningwet berustte echter niet alleen op conservatieve inzichten. Veel – vooral kleine – gemeenten waren ook niet in staat direct uitvoering te geven aan de bepalingen van de Woningwet. Het ontbrak hen ook aan een deskundig ambtelijk apparaat. Een uiterst belangrijke rol vormt de financiële regeling van de Woningwet en het daarop gebaseerde Woningbesluit. Al eerder is gewezen op het feit dat in de Woningwet gekozen is voor een indirect financieringsstelsel. Het was de gemeente die het initiatief moest nemen tot het verlenen van voorschotten en/of bijdragen. En het was de gemeente die het financiële risico liep. Op zichzelf is het dan ook niet vreemd dat sommige gemeenten een voorzichtige, respectievelijk een afwachtende, houding aannamen (16).

Het waren echter niet alleen financiële of conservatieve attitudes die gemeenten deden aarzelen bij het toekennen van financiële steun. Sommige gemeenten gaven namelijk de voorkeur aan de bouw van gemeentewoningen. Zo werd in Den Haag gedurende een reeks van jaren geen enkele woningwetwoning gebouwd. De Haagse woningcorporaties zagen een discussie in de gemeenteraad over de door hen ingediende bouwplannen voortdurend uitgesteld. De Haagse gemeenteraad was namelijk verdeeld over de vraag waaraan de voorkeur moest worden gegeven: aan de bouw van gemeentewoningen of aan de bouw door corporaties (17). In 1912 (!) leek het pleit beslecht ten gunste van gemeentelijke woningbouw. Toen werden pas de eerste (gemeentelijke) woningwetwoningen gebouwd. De nieuwe wethouder van openbare werken, C. Lely, kwam echter al snel tot de conclusie dat het weinig zinvol was een keuze te maken tussen gemeentelijke bouw of bouw door het particulier initiatief. De woningnood in Den Haag was dermate groot dat er ruimte genoeg was voor de bouw door zowel gemeente als corporaties. Tenslotte nam de Haagse gemeenteraad een voorstel aan (juli 1914) waarin besloten werd tot een grootscheepse aanpak van de Haagse woningnood. De woningcorporaties kregen hierin een aandeel. Interessant zijn hierbij de gemeentelijke voorwaarden waaronder de Haagse woningcorporaties in aanmerking konden komen voor financiële steun. Die werd namelijk alleen verleend aan die woningcorporaties die over 2% van het benodigde bouwkapitaal beschikten, terwijl in bepaalde gevallen 1% nodig was om voor financiële steun in aanmerking te komen.

De eis dat woningcorporaties over een – belangrijk – eigen kapitaal moesten beschikken om voor steun door de gemeente in aanmerking te komen, werd dikwijls gesteld. Voor woningcorporaties was het niet altijd even gemakkelijk aan deze eis te voldoen en zeker niet voor die woningcorporaties die werden opgericht door de belanghebbenden zelf. In de eerste jaren was er dan ook nauwelijks sprake van initiatief van deze kant tot oprichting van woningcorporaties.
Afgezien van de gemeentelijke eisen op het financiële vlak was er een andere reden waarom belanghebbenden – bijvoorbeeld arbeiders – niet overgingen tot het oprichten van woningcorporaties (18). In de beginperiode van de Woningwet meende men dat een vereniging waarvan de belanghebbenden zelf lid werden, de juridische vorm van een coöperatie moest hebben"..., de vraag of een coöperatieve vereniging ingevolge de Woningwet zou worden toegelaten, was een strijdvraag. Deze strijdvraag werd beslist toen op 31 mei 1906 de Coöperatieve Bouwvereniging 'Rochdale' te Amsterdam toelating verkreeg en daarmee de eerste werkelijke arbeidersbouwvereniging het strijdperk binnentrad" (19).

De eerste bloeiperiode

Vanaf 1916 maakte het woningcorporatiebestel een eerste bloeiperiode door. Enkele cijfers kunnen dit illustreren. In de periode van 1902-1916 zijn bijna vijfhonderd instellingen toegelaten. Daarna vond een sterke groei plaats. In 1922 werden 1.341 woningcorporaties geteld. Daarna werd een doelmatigheidsregel ingevoerd en nam het aantal instellingen af.

Van Velzen heeft de volgende grove typering gegeven van de verschillende categorieën woningcorporaties.

- Woningcorporaties van vóór 1901 en daarna opgerichte zogenaamde heren en/of fabrikantenverenigingen. Deze corporaties pasten in het denkkader van vóór de Woningwet en hadden geen moeite zich in en aan te passen. Zij bleven sterk verbonden aan groepen notabelen (het Nut, het Volkshuiswerk enzovoort).
- Woningcorporaties gebonden aan emancipatiebewegingen. Vooral na 1901 werden zowel in socialistische als in protestantse en katholieke kringen tal van initiatieven genomen ter oprichting van woningbouwverenigingen. Deze verenigingen waren ingebed in de 'emancipatiebewegingen' van die tijd. Uitingen daarvan waren formele, personele en financiële banden met de vakbeweging (plaatselijke bestuursbonden van wat wij nu FNV en CNV noemen, van Patrimonium en van sociale organisaties in katholieke kring, zoals de Volksbond van Willem Pastoors).
- Groepsgebonden woningcorporaties. Er ontstonden reeds spoedig middenstandswoningbouwverenigingen. Sommige waren regionaal of lokaal gebonden, andere ontstonden door initiatieven in het middenkader van bedrijven en overheid en richtten zich in een aantal gevallen tot speciale groepen daarbinnen. Voorbeelden daarvan waren (en zijn), naast de bekende algemene middenstandsbouwverenigingen: de verenigingen voor onderwijzers, spoorwegpersoneel, onderofficieren, ambtenaren (20).

Neemt men de woningbouwproduktie in aanmerking, dan zijn de verschillen eveneens groot tussen de periode 1916-1922 en de daaraan voorafgaande jaren. In 1919 worden voor het eerst meer dan 5.000 woningen gebouwd door de woningcorporaties, een jaar later wordt de grens van 10.000 woningen overschreden (een hoogtepunt vormt het jaar 1921 waarin ruim 19.000 woningen gebouwd worden; 48,6% van de totale bouwproduktie van dat jaar). En ook de financiering volgens de Woningwet bereikt een absoluut hoogtepunt in deze periode. In 1916 wordt ruim *f* 17 miljoen aan voorschotten toegekend. In 1917 ruim *f* 40 miljoen. Ook hier vormt 1921 een absoluut topjaar: bijna *f* 150 miljoen aan toegezegde voorschotten.
Ook uit het relatieve aandeel van de woningcorporaties in de bouwproduktie in de periode 1905-1940 wordt duidelijk dat er van omstreeks 1916 tot 1925 sprake is van een bloeiperiode. Tabel 2.2 geeft daarvan een overzicht.

Ook werden in die periode de meeste voorschotten en rijksbijdragen verleend. Tabel 2.3 geeft daarvan een overzicht.

Uit tabel 2.3 wordt ook duidelijk dat de financiële steun in de gehele vooroorlogse periode vooral de kapitaalvoorziening betrof. Objectstudies werden alleen in bijzondere situaties verstrekt.

De reden voor de kortstondige bloeiperiode rond de Eerste Wereldoorlog was in zekere zin negatief van aard. Particuliere bouwers bouwden in en na de Eerste Wereldoorlog weinig door materiaalschaarste, gebrek aan kapitaal en hoge bouwkosten. Er ontstond woningnood. De regering werd dus gedwongen in te grijpen. Bovendien nam in die periode de kracht van de sociaal-democratie zowel in de gemeenten als op het niveau van het rijk toe. Met name de sociaal-democraten waren op lokaal

niveau voorstanders van de bouw van woningwetwoningen. Een rol speelde ook het feit dat er veel politieke onrust heerste. Troelstra riep zonder succes de revolutie uit. Het algemeen kiesrecht werd ingevoerd. De maatschappijhervormers leken aan de winnende hand. Rechts was in het politieke defensief gedrongen en probeerde de radicale geest in de fles te krijgen door zelf met tal van hervormingen te komen. Zo werd een apart ministerie van Sociale Zaken ingesteld, waaronder ook de zorg voor de volkshuisvesting kwam te vallen. Maar het tij keerde ras. (21)

Tabel 2.2 **Aandeel woningcorporaties in vooroorlogse woningbouwproduktie, 1905-1940.**

Periode	Totaal aantal opgeleverde woningen	Aandeel corporaties procentueel
1905-1910	24.000	1,8
1911-1915	98.000	11,7
1916-1920	66.500	55,5
1921-1925	221.886	26,9
1926-1930	244.887	10,4
1931-1935	233.958	7,6
1936-1940	152.262	6,7

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

Tabel 2.3 **Voorschotten uit 's Rijks kas en jaarlijkse bijdragen aan verenigingen en gemeenten krachtens de Woningwet (1905-1941).**

	Toegezegde voorschotten	Jaarlijkse bijdragen	Bijdragen à fonds perdu	Aantal woningen zonder bijdr.	Aantal woningen met bijdr.
1905-1914	36.926.000,-	55.553,-	-	16.110	3.945
1915-1922	667.079.000,-	10.141.397,-	-	104.247	91.110
1923-1941	149.044.000,-	397.933,-	106.000,-	36.352	13.722

Bron: J.W.G. Floor, p. 43.

2.3 De Crisis

Al snel kwamen er minder faciliteiten voor de woningcorporaties. Het verlenen van voorschotten werd beperkt. Woningwetwoningen mochten slechts 225 kubieke meter

inhoud hebben. Ook het bijdragenstelsel werd weer afgebouwd. Vanaf 1 januari 1924 werden geen bijdragen meer verstrekt. Vanaf dat moment richtte de rijkssteun zich meer op de krotopruiming, waarvoor voorschotten en 'sociaal-achterlijkheidsbijdragen' werden verstrekt. De gevolgen voor het woningcorporatiebestel bleven niet lang uit. De vermindering van de exploitatiebedragen deed de huren stijgen. Bovendien was er toch al een kloof tussen de huren van de woningwetwoningen die vóór 1916 waren gebouwd en die uit de periode van 1916-1922. Ten gevolge van de veel hogere rente en bouwkosten in laatstgenoemde periode waren deze huren veel hoger dan die uit de eerdere bouwperiode, terwijl er nauwelijks kwaliteitsverschillen waren tussen de woningen uit de twee genoemde tijdvakken. Leegstand en wanbetaling waren het gevolg. Dit werd nog versterkt doordat de particuliere huursector na 1922 weer goedkoper kon bouwen.
De exploitatieproblemen ontstonden dus al voordat de grote economische crisis van de jaren dertig uitbrak. Opvallend is dat de verhuurproblemen het grootst waren in steden met meer dan 100.000 inwoners en op het platteland, en dat het probleem van de huurderving toentertijd vele malen groter was dan nu het geval is. Tabel 2.4 geeft daarvan een overzicht.

Toen was de totale huurderving 2,43 procent van de totale jaarhuur, nu is deze minder dan 1%. Al snel nam de politieke druk om maatregelen te treffen toe. In 1926 publiceerden de NWR en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een rapport over deze problematiek. Ook in het parlement werd de zaak aan de orde gesteld. De SDAP-ers Vliegen en Van den Bergh dienden in 1927 een motie in, die pas een jaar later werd behandeld. De problematiek werd op de lange baan geschoven. Er werd een staatscommissie ingesteld, waarvan de genoemde Vliegen voorzitter werd en zijn partijgenoot en bestuurslid van de NWR, Bommer, secretaris. Deze commissie bracht in 1932 een rapport uit met een daarbij behorend ontwerp van wet (22).
Intussen was de crisis nog verergerd ten gevolge van de economische depressie. In 1934 nam het rijk maatregelen om huurverlagingen mogelijk te maken. Maar de prijs die daarvoor aan de woningcorporaties gevraagd werd was zeer hoog. Door middel van een wetswijziging werd een terugbetalingsplicht van verkregen subsidie ingevoerd. In de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsontwerp wordt dat als volgt gerechtvaardigd:
"Het is billijk dat Rijk en gemeente dan zoveel mogelijk terug ontvangen van de zware offers, die zij tevoren gebracht hebben. Dat zal zonder moeite kunnen geschieden, doordat eene gezonde exploitatie van de woningen dan belangrijke batige saldi zal opleveren, waarvan zeker een deel in de kassen van Rijk en gemeente kan worden gestort" (23).
Tijdens de parlementaire behandeling merkten enkele leden van de Tweede Kamer op dat de woningcorporaties over deze wetswijziging niet waren gehoord. De kamerleden vroegen om een bepaling in het wetsontwerp welke zou waarborgen dat de woningcorporaties gehoord zouden worden alvorens de regering bindende voorschriften zou geven.
Het antwoord van de regering op dit verzoek geeft duidelijk weer hoe de regering dacht over de relatie 'woningcorporaties-overheid'.

Tabel 2.4 **Huren en huurderving over het exploitatiejaar 1927/1928 der met rijkssteun ingevolge de Woningwet gebouwde woningen.**

Gemeentegroep	Aantal complexen	Aantal woningen	Opgebrachte huur 1927/1928	Huurderving door leeg-staan	Huurderving door andere oorzaken	Verschuldigde huur 1927/1928 in totaal	Verschuldigde huur per woning	Totale huurderving in % van de huur
Gemeenten met :								
meer dan 100.000	249	45.353	13.950.045,01	425.540,26	14.251,90	14.389.837,17	317,28	3,06
50.001 tot 100.000	160	14.679	3.913.074,80	25.953,79	4.895,76	3.943.924,35	268,68	0,79
20.001 tot 50.000	381	26.627	6.695.414,17	59.416,65	20.983,69	6.775.814,51	254,47	1,19
5.000 tot 20.000	1.021	26.866	5.621.465,44	130.166,99	50.022,39	5.801.654,82	215,23	3,11
minder dan 5.000	608	9.154	1.705.124,76	49.732,46	15.616,60	1.770.473,82	193,41	3,70
totaal	2.419*	122.679*	31.885.124,18	690.810,15	105.770,34	32.681.704,67	266,40	2,43

* Enkele complexen, waarvan de gemiddelde huur per woning niet zuiver kon worden berekend, zijn buiten beschouwing gelaten.

Bron: Staatscommissie-Vliegen. 1932. p.110.

"Over deze wetswijziging zijn inderdaad de organisaties der woningbouwvereenigingen niet gehoord. De ondergetekenden meenen, dat hiertoe geen aanleiding bestond, omdat het in hoofdzaak gaat om noodmaatregelen, ten aanzien waarvan belanghebbende vereenigingen niet in de eerste plaats ter beoordeling aangewezen zijn, maar waar voor de Regeering in dezen zorgelijke tijd de volle verantwoording moet en wil dragen" (24).

Dat het wetsontwerp een vorm van crisiswetgeving is, werd door Vliegen (SDAP) bestreden. "In het wetsontwerp blijkt daarvan niets. Nergens staat iets van tijdelijkheid" (25). De meerderheid van de Tweede Kamer is het hiermee eens en neemt een amendement aan waarin staat, dat zodra de buitengewone omstandigheden hebben opgehouden te bestaan en in ieder geval voor 1 januari 1940, een wetsvoorstel aan de Staten Generaal zal worden gedaan waarin de voornaamste artikelen van de wet, onder meer die welke op de woningcorporaties betrekking hebben, worden ingetrokken. Van een dergelijk wetsvoorstel is het nooit gekomen.
De parlementaire behandeling heeft de woningcorporaties weinig gebaat, ondanks pogingen daartoe van met name de SDAP. Vliegen diende een amendement in waarin werd voorgesteld om de goedkeuring van de minister voor raadsbesluiten waarvan voor de uitvoering geen voorschotten/bijdragen uit 's Rijks kas kan worden verleend, te laten vervallen. Het amendement werd aangenomen met 33 tegen 32 stemmen. De regering vroeg daarop schorsing van de beraadslaging en diende een nieuw voorstel in dat haar alsnog grote invloed op het gemeentelijk beleid gaf. In plaats van een rechtstreekse goedkeuring door de minister van een gemeenteraadsbesluit tot toekenning van financiële steun, zonder een gemeentelijk beroep te doen op rijkssteun, kreeg de minister dit goedkeuringsrecht, indien de inspecteur in beroep ging bij de minister tegen een beslissing van Gedeputeerde Staten (artikel 52a, Woningwet 1934). De overige amendementen van de oppositie – een meer soepele regeling van de terugbetalingsplicht van de bijdragen en een inspraakregeling voor woningcorporaties – werden verworpen.
Het jaar 1934 is dan ook door sommigen gekarakteriseerd als een rampjaar voor de woningcorporaties (26). De wetswijziging van 1934 zou weinig overgelaten hebben van de idee van autonome, kapitaalkrachtige woningcorporaties. Dat jaar vormt eerder de definitieve bezegeling van de van jaar tot jaar verslechterde positie van de woningcorporaties. Illustratief in dit verband zijn de wederwaardigheden van het in 1932 uitgebracht rapport van de staatscommissie welke was belast met een onderzoek naar de moeilijkheden die zich voordeden bij de exploitatie van woningwetwoningen. Met de resultaten van dit onderzoek – en de aanbevelingen – deed de regering helemaal niets. Het feit dat, blijkens dit rapport, vele woningcorporaties kampten met exploitatieproblemen weerhield de regering niet een terugbetalingsplicht van de bijdragen in te voeren, met als argument dat dit, bij een gezonde exploitatie van woningen, geen problemen zou opleveren.
De woningcorporaties hebben geen kans gezien om de resultaten die behaald werden tijdens hun eerste bloeiperiode (1916-1922) te consolideren. Voor een deel moet de oorzaak hiervan gezocht worden in de toen heersende liberale ideologie met de sterke nadruk op het marktmechanisme. De woningbouwproduktie door de particuliere bouw herstelde zich inderdaad snel, zo snel dat men in de jaren dertig meende dat een extra woningbouwproduktie – ter bestrijding van de werkloosheid – geen

behoefte was (27). Daar komt nog bij dat opeenvolgende kabinetten een bezuinigingspolitiek voerden. Daarnaast dient echter gewezen te worden op het feit dat het woningcorporatiebestel een geringe verzuildheid vertoont. Van een confessioneel bolwerk was überhaupt geen sprake (zie tabel 2.7, p. 33). Met andere woorden: de positie van de woningcorporaties in het verzuilde – door confessionelen beheerste – politiek stelsel was zwak en vormt mede een verklaring voor de achteruitgang in betekenis van het woningcorporatiebestel.
De gewijzigde Woningwet werd uitgewerkt in het Woningbesluit 1935. De artikelen 29 tot en met 29c regelden de bestemming van batige saldi en het zogenaamde gemeenschappelijke fonds, dat door de gemeente zou worden beheerd (28).
Met de woningcorporaties ging het nadien alleen nog maar slechter. Eventuele batige saldi werden gebruikt om huurverlagingen door te voeren of om het verlenen van bijdragen nog verder terug te dringen. Gebouwd werd er nauwelijks meer. Er ontstond een crisis voor de woningcorporaties die tot in de jaren vijftig zou voortduren.

Enkele gegevens met betrekking tot de woningcorporaties in het Interbellum.

Op 31 december 1937 telde Nederland 1.068 woningcorporaties, na een hoogtepunt van 1.341 woningcorporaties in 1922. Friesland en Groningen telden de meeste gemeenten waar een of meer woningcorporaties werkzaam waren. Zeeland, Utrecht, Limburg en Noord-Brabant vormden de provincies met het grootste aantal gemeenten waar geen corporaties werkzaam waren (zie tabel 2.5).

Tabel 2.5 **Aantal gemeenten waar wel en waar geen woningcorporaties gevestigd zijn, onderscheiden naar provincie.**

Provincie	Totaal aantal gemeenten op 1 jan. 1937	Gemeenten waar toegelaten corporaties gevestigd zijn		Gemeenten waar geen toegelaten corporaties gevestigd zijn	
		Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Noord-Brabant	154	68	44,2	86	55,8
Gelderland	112	65	58,0	47	42,0
Zuid-Holland	180	102	56,7	78	43,3
Noord-Holland	125	80	64,0	45	36,0
Zeeland	106	24	22,6	82	77,4
Utrecht	71	28	39,4	43	60,6
Friesland	42	35	83,3	7	16,7
Overijssel	54	33	61,1	21	38,9
Groningen	57	55	96,5	2	3,5
Drenthe	34	19	55,9	15	44,1
Limburg	121	59	48,8	62	51,2
Het Rijk	1.056	568	53,8	488	46,2

Bron: Beter Wonen, 1938.

Wanneer de woningcorporaties naar rechtsvorm worden onderscheiden, valt op dat vooral de gewone vereniging populair was. Van de in totaal 1.429 toegelaten woningcorporaties is dit verreweg de grootste groep, 75%. Het aantal coöperatieve verenigingen bedroeg 43 per december 1937, ofwel een aandeel van 3%. Vrij spoedig na de toelating van de eerste coöperatieve vereniging (1906) bleek dat het niet noodzakelijk was deze verenigingsvorm te kiezen voor de oprichting van een organisatie van leden-bewoners.
Stichtingen daarentegen genoten een behoorlijke populariteit, 20% van de toegelaten instellingen kende deze rechtsvorm. Een stichting kon eenvoudig worden opgericht en de besluitvorming verliep eveneens soepeler dan bij een vereniging. Bovendien bleek de stichting in trek bij organisaties met een meer algemeen doel maar die eveneens in de volkshuisvesting werkzaam wilden zijn. Aangezien dergelijke organisaties niet zelf voor toelating in aanmerking kwamen, riepen zij een stichting in het leven waarover zij de nodige zeggenschap hielden. Voorbeelden van organisaties die met een dergelijke constructie werkten waren het Nederlands Werkliedenverbond Patrimonium en de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen.
Ook de gemeenten maakten veel gebruik van de stichtingsvorm. Met name in de noordelijke provincies kwam de stichtingsvorm voor; in Friesland vormden de stichtingen 50% van het totale aantal woningcorporaties, in Groningen 63% en in Drenthe 67% (zie tabel 2.6).

Tabel 2.6 **De in de loop der jaren ingevolge de Woningwet toegelaten corporaties, onderscheiden naar provincie en naar de rechtsvorm.**

Provincie	Verenigingen gewone	Verenigingen coöperatieve	Stichtingen	Naamloze vennootschappen	Totaal
Noord-Brabant	128	1	15	1	145
Gelderland	125	1	38	2	166
Zuid-Holland	247	11	34	6	298
Noord-Holland	214	18	40	6	278
Zeeland	43	-	1	-	44
Utrecht	75	5	20	1	101
Friesland	41	-	41	-	82
Overijssel	57	2	21	-	80
Groningen	29	-	53	2	84
Drenthe	13	-	27	-	40
Limburg	104	4	3	-	111

Bron: Beter Wonen, 1938.

Tot slot iets over de verzuiling in het woningcorporatiebestel. De organisatorische verzuildheid van de toegelaten instellingen is niet indrukwekkend. Het grootste aantal woningcorporaties (65%) heeft een algemeen karakter. Rooms-katholieke

woningcorporaties vormden 22% op het totale aantal toegelaten instellingen en protestants-christelijke woningcorporaties slechts 9% (zie tabel 2.7).

Tabel 2.7 **De op 31 december 1937 bestaande woningcorporaties , onderscheiden naar richting en provincie.**

Provincie	Algemeen	Categoraal	Confessioneel prot.chr.	Confessioneel rooms-kath.	Totaal
Noord-Brabant	56	2	5	51	114
Gelderland	89	4	12	20	125
Zuid-Holland	146	9	30	27	213
Noord-Holland	130	17	17	36	201
Zeeland	27	-	1	3	31
Utrecht	41	5	10	13	69
Friesland	46	-	13	5	64
Overijssel	54	-	1	12	67
Groningen	66	1	5	173	
Drenthe	21	2	-	-	23
Limburg	19	3	2	66	90
Het Rijk	695	43	96	234	1.068

Bron: Beter Wonen, 1938.

2.4 Het herstel

Na de Tweede Wereldoorlog werd Nederland met een grote kwantitatieve woningnood geconfronteerd. Een vergaande staatsinterventie in de woningmarktprocessen was het gevolg. Volgens Floor is begonnen met het ingrijpen in de huurprijsvorming door middel van een huurstop. De huren werden gefixeerd op het niveau van 9 mei 1940. Dit ingrijpen heeft vervolgens geleid tot een kettingreactie van andere maatregelen. Door de huurstop werden de produktie en exploitatie van nieuwe woningen minder aantrekkelijk, terwijl er juist een grote vraag naar nieuwe woningen was. Hieruit resulteerde een op de huurprijsstop aanvullende maatregel, te weten de subsidiëring van de nieuwbouw. Om de vraag naar overheidssubsidies te reguleren was weer een woningbouwcontingentering vereist. Ook moest worden voorkomen dat huurders op straat zouden worden gezet door huiseigenaren, die van de extreme schaarste gebruik zouden willen maken. Daarom werden huurbeschermingsmaatregelen van kracht. Doordat er extreme woningtekorten waren, diende de vrijkomende woonruimte zo doelmatig en rechtvaardig mogelijk verdeeld te worden. Daartoe werd een aantal maatregelen genomen, die in 1947 werden ondergebracht in een Woonruimtewet. Deze wet gaf de gemeentelijke overheid een aantal instrumenten om de woonruimte doelmatig en rechtvaardig te verdelen (29).

Het gevolg was een vergaande verstatelijking van de bouw- en beheersprocessen, met de daarbij behorende bureaucratisering. Op zowel landelijk als plaatselijk niveau ontstond een snelle ambtelijke expansie.

Toch zaten ook de corporaties niet stil om de woningnood aan te pakken. In de periode 1945 tot en met 1954 werden 190 woningcorporaties als zodanig door de rijksoverheid toegelaten. Een dergelijke toename was sinds de jaren twintig niet meer voorgekomen. Bij het toelatingsbeleid speelde een aantal factoren een belangrijke rol. In de eerste plaats de bestaande en toekomstige woningbehoefte in de vestigingsplaats van de woningcorporatie en daarmee nauw samenhangend de levensvatbaarheid van de nieuw toe te laten corporatie. Bij dat laatste werd gekeken of er al andere woningcorporaties werkzaam waren in de desbetreffende gemeente.
In de tweede plaats speelde de samenstelling in godsdienstig en staatkundig opzicht van de plaatselijke bevolking een rol.

Op centraal niveau was er sprake van een drang om het woningcorporatiestelsel te verzuilen.
"Kan van zeer vele corporaties die voor 1940 zijn opgericht worden gezegd, dat zij uitsluitend plaatselijke initiatieven belichaamden, die zonder invloed van derden tot ontwikkeling kwamen, van het grootste aantal na 1945 tot stand gekomen verenigingen lag het initiatief tot oprichting bij de georganiseerde vakbeweging." (30) Naast deze directe bemoeienissen van de vakbeweging was er ook sprake van indirecte activiteiten met betrekking tot de volkshuisvesting.
In de rooms-katholieke zuil werd door de Katholieke Arbeidersbond het Katholiek Instituut voor de Volkshuisvesting (KIV) opgericht (1948). Het CNV richtte drie jaar later het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en -stichtingen in Nederland op (zie verder hoofdstuk 4).

Om deze politieke druk, om het woningcorporatiebestel te verzuilen, te reguleren werden deze confessionele centrales en de Nationale Woningraad betrokken bij de beleidsvorming van het departement met betrekking tot de toelating. Bij ministeriële beschikking van april 1950 werd daartoe de Adviescommissie inzake toelating Woningbouwcorporaties (ATW) opgericht.
Deze commissie stelde richtlijnen voor de toelating vast. Een nieuwe corporatie moest voldoende groeimogelijkheden hebben opdat een economische exploitatie mogelijk zou zijn. In een gemeente met minder dan 20.000 inwoners zou niet meer dan één instelling mogen worden toegelaten. Het karakter van zo'n instelling zou dan afhangen van de levensbeschouwing van de bevolking in die gemeente. Maar andersdenkenden zouden niet van het lidmaatschap worden uitgesloten (31).

Vanaf 1948, het jaar waarin de woningbouwproduktie op gang komt, neemt de sociale huursector (woningcorporaties en gemeenten) meer dan 60% van de woningbouwproduktie voor haar rekening. In 1955 en de daaropvolgende jaren is er sprake van een daling van het relatieve aandeel van de sociale huursector. Maar ook dan blijft de sociale huursector meer dan de helft van de woningbouwproduktie voor haar rekening nemen.

Met ingang van het jaar 1948 bedroeg de woningbouwproduktie voor woningcorporaties meer dan 20.000 woningen. In 1957 werd een produktie van ruim 24.000 gehaald. Ter vergelijking: alleen in de jaren 1918 tot en met 1922 (de bloeiperiode) kwam de woningproduktie van de corporaties boven de 10.000 woningen uit met een record van ruim 19.000 woningen in 1921.
Toch waren het niet de woningcorporaties die het meest profiteerden van de opkomst van de sociale huursector. De gemeenten namen binnen de sociale huursector de relatief sterkste positie in, zie tabel 2.8.

Tabel 2.8 **Het relatieve aandeel van woningcorporaties en gemeenten in de totale bouwproduktie 1946 tot en met 1957.**

Jaar	woningcorporaties in procenten	aandeel gemeenten in procenten
1946	10	28
1947	24	47
1948	32	52
1949	33	42
1950	26	39
1950	26	39
1951	27	42
1952	27	36
1953	31	36
1954	31	31
1955	28	24
1957	27	27

Bron: CBS, Maandstatistiek Bouwnijverheid.

Voor een verklaring van de groei van de sociale huursector dient zowel gekeken te worden naar de marktomstandigheden als naar het gevoerde overheidsbeleid. De marktomstandigheden waren ongunstig voor bouw door het bedrijfsleven. Aan de ene kant was er sprake van een strak huurprijsbeleid, aan de andere kant was er sprake van fors toenemende bouwkosten. Het bedrijfsleven vertoonde dan ook een geringe bereidheid te investeren in de woningbouw. In 1948 trachtte de overheid met de 'Financieringsregeling Woningbouw 1948' het bedrijfsleven te stimuleren tot produktie van woningen. De regeling leidde echter niet tot de verwachte resultaten. Het bedrijfsleven was van mening dat de regeling onvoldoende rendement bood, de regeling zou te gecompliceerd zijn en het bedrijfsleven voelde zich te afhankelijk van de gevoerde huurpolitiek (32). De overheid moest wel een beroep doen op gemeenten en woningcorporaties, wilde zij het woningtekort aanpakken binnen het door haar gevoerde macro-economische beleid.

De financiering van de woningwetbouw stond dan ook niet noemenswaardig ter discussie. In 1948 verleende het Rijk de woningwetleningen, gedurende de periode 1948-1958 namen de gemeenten deze bankiersfunctie over. De subsidiepolitiek daarentegen onderging een aantal belangrijke wijzigingen (33).
Tot de Tweede Wereldoorlog gold het uitgangspunt dat in normale omstandigheden woningwetbouw zelfdekkend behoorde te zijn. Van bijdrageverlening was alleen sprake voor exploitatie van woningen welke dienden ter vervanging van krotten. Toen na de oorlog weer met de bouw van permanente woningen werd begonnen (i.p.v. noodwoningen) werd aan gemeenten en woningcorporaties per ministeriële circulaire meegedeeld, dat zij konden rekenen op een bijdrage ter dekking van het exploitatieverlies.

Bij Koninklijk Besluit van 30 december 1947 werd de nieuwe bijdrageregeling bekend gemaakt. De voornaamste elementen uit deze nieuwe regeling waren:
- de bijdrage wordt eenmaal, bij de aanvang van de exploitatie berekend;
- de bijdrage blijft – over een reeks van jaren – onveranderd, tenzij de huur omhoog gaat of de voorschotten omlaag;
- eventuele tekorten moeten plaatselijk – door corporaties en/of gemeenten – worden opgelost;
- gemeenten behoeven niet meer mee te betalen aan de bijdragen;
- gemeenten dragen zorg voor de vorming van een reservefonds;
- eventuele batige saldi worden in een reservefonds gestort.

De bijdrageregeling 1947 bood woningcorporaties – en gemeenten in hun hoedanigheid als opdrachtgever in de sociale huursector – continuïteit en zekerheid. De mogelijkheid om een reservefonds te creëren vergrootte ook de financiële zelfstandigheid van woningcorporaties. De financieringswijze en het subsidiestelsel werkten in het voordeel van de woningcorporaties en gemeenten. Het huurverlagende effect van de jaarlijkse bijdragen voor woningwetwoningen was groter dan de bijdragen ineens die de particuliere bouwers ontvingen (34).

Wel is het belangrijk op te merken dat het bij de versterking van de sociale huursector niet primair ging om een versterking van de positie van woningcorporaties. Voorop stond de woningbouwproduktie. In de bijdrageregeling werd uitdrukkelijk vastgesteld dat het ging om na-oorlogse woningen, gebouwd in buitengewone omstandigheden (art. 24a, lid 1), of in de woorden van Van der Schaar: "De sterke groei van de non-profit verhuur na de Tweede Wereldoorlog werd veeleer gestimuleerd door de noden van het moment, dan in gang gezet door een duidelijke visie op het gewenste volkshuisvestingsbeleid op langere termijn, die groei was meer een kwestie van opportuniteit dan van principe" (35).

Enige schaduwzijden

De grondslag voor het woningcorporatiestelsel zoals wij dat eind van de jaren tachtig kennen, werd na 1945 gelegd. De overheid – rijk of gemeenten – nam de financiering van de woningbouw ter hand. De objectsubsidiëring op grote schaal voor woningen in de sociale huursector dateert eveneens vanaf die periode. Financiering

en subsidiëring maakten het mogelijk dat de woningcorporaties geleidelijk aan hun relatieve aandeel van de woningvoorraad in de jaren vijftig vergrootten. Woningcorporaties namen een steeds prominentere plaats in de volkshuisvesting in. De snelle opkomst van het woningcorporatiestelsel kende echter ook schaduwzijden. De financiële steun van de (rijks)overheid ging gepaard met regelgeving en toenemende afhankelijkheid.

Woningcorporaties zijn actief op drie beleidsterreinen: nieuwbouw en verbetering, beheer en woonruimteverdeling. Voor het uitoefenen van deze taken waren woningcorporaties in de thans beschouwde periode in meer of mindere mate afhankelijk van de rijksoverheid en/of de gemeenten. Met betrekking tot de nieuwbouw waren woningcorporaties zowel afhankelijk van het rijk als van de gemeenten. Tot 1948 trad het rijk op als bankier, na 1948 werd deze functie overgenomen door de gemeenten. Toch behield het rijk ook na 1948 grote invloed op de nieuwbouw van corporaties door haar contingenteringsbeleid. Deze contingentering, bedoeld om ontwrichting van de bouwmarkt te voorkomen, had tot gevolg dat gemeenten niet ongelimiteerd bedragen voor de bouw van woningwetwoningen beschikbaar konden stellen.
Vanaf 1948 trad de gemeente op als bankier. Gemeenten konden hierbij eigen voorwaarden stellen, bijvoorbeeld de verplichting de bedrijfsreserve van de corporatie tegen een lage rente bij de gemeente te beleggen (36). Het optreden van de gemeente als bankier zal er mede toe geleid hebben, dat niet de woningcorporaties maar de gemeente het grootste aandeel in de nieuwbouw in de sociale huursector hadden.
"Dat de gemeentelijke bouw na de oorlog zulk een overwegende invloed heeft gekregen, is vermoedelijk toe te schrijven aan de vele moeilijkheden die zich ten aanzien van de bouw voordeden en die de gemeenten er de voorkeur aan deden geven de bouw, waaraan zulk een omvangrijk risico was verbonden, dat geheel voor rekening van de gemeente kwam, geheel in eigen hand te houden" (37).
Het jaarverslag van de Centrale Directie van de Wederopbouw en de Volkshuisvesting over 1949, waaruit het zojuist weergegeven citaat afkomstig is, voegt er geruststellend aan toe dat er geen reden is te veronderstellen dat men hier met een blijvend verschijnsel te maken heeft. Het is inderdaad geen blijvend verschijnsel gebleken, zij het dat de woningcorporaties nog twintig jaar op een omslag hebben moeten wachten.

Het ging bij de voor de woningcorporaties gezien relatief ongunstige verhouding tussen het aandeel van de woningcorporatie en de gemeenten bij nieuwbouw echter niet alleen om de financiële afhankelijkheid van woningcorporaties bij kapitaalverstrekking door de gemeente. In het jaarverslag van de Centrale Directie van Wederopbouw en de Volkshuisvesting over 1952 worden de volgende factoren genoemd:
- gebrek aan initiatief door woningcorporaties;
- de aanwezigheid van een goed geoutilleerd gemeentelijk woningbedrijf of technische dienst. De aanwezigheid van een dergelijke instantie maakte de inschakeling van woningcorporaties minder wenselijk ter besparing van tijd en kosten bij de voorbereiding en uitvoering van plannen;
- gemis aan vertrouwen in de capaciteit van woningcorporatiebestuurders;
- de overbelasting van verenigingen als gevolg van het uitbreidende woningbezit.

Aan deze factoren kan nog toegevoegd worden dat de woningcorporaties, ook toentertijd, voor bouwrijpe grond aangewezen waren op de gemeentebesturen. In het jaarverslag van de Centrale Directie van de Wederopbouw en de Volkshuisvesting over 1953 wordt nog een andere factor vermeld die leidde tot een ongunstige verhouding tussen gemeentelijke bouw en bouw door corporaties, namelijk: "... het gemis aan belangstelling voor het werk van de woningcorporaties bij brede lagen van de bevolking." Met name in plattelandsgemeenten zou er sprake zijn van afwezigheid van belangstelling van de bevolking voor de ontwikkeling van woningcorporaties (zie tabel 2.9).

Tabel 2.9 **Woningbouw door gemeente en woningcorporaties in 1953**

	Gemeentebouw		Verenigingsbouw		Totaal	
	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%
gemeenten met inwonersaantallen van meer dan 100.000*	4.159	38	6.784	62	10.943	100
gemeenten met inwonersaantallen tussen 50.000 en 100.000*	4.252	58	3.054	42	7.306	100
gemeenten met inwonersaantallen van minder dan 50.000	12.398	59	8.575	41	20.973	100
totaal	20.809	53	18.413	47	39.222	100

Bron: Jaarverslag van de Centrale Directie van Wederopbouw en de Volkshuisvesting over 1953.

Met betrekking tot het beheer ging de bijdrageverlening door de (rijks)overheid eveneens gepaard met enige schaduwkanten. De bijdrageregeling 1947 werd toentertijd algemeen gezien als een verbetering van de financieel zelfstandige positie van woningcorporaties. Toch hield de regeling een grote afhankelijkheid van de gemeente in. Het te vormen reservefonds kwam onder gemeentelijke beheer. Bovendien was de betekenis van dit reservefonds beperkt. Reservevorming werd namelijk toegestaan totdat een bedrag bijeen was gespaard, gelijk aan viermaal de jaarhuur. Daarna zouden de overschotten beschouwd worden als batige saldi die, op grond van de regeling van 1934, dienden tot terugbetaling van eerder verleende bijdragen (38).

Daarnaast was de financiële zelfstandigheid van woningcorporaties beperkt door het huurbeleid van de rijksoverheid, In zijn algemeenheid leidde het strakke huurbeleid

ertoe, tezamen met de stijgende bouwkosten, dat van een lonende exploitatie geen sprake was (39).

De woonruimteverdeling was het volgende beleidsterrein dat door de rijksoverheid gereguleerd werd. De woningcorporaties erkenden het recht van de gemeenten om op grond van de Woonruimtewet 1947 de beschikbare woonruimte te verdelen. Maar dit werd door sommigen zeer nadrukkelijk als noodrecht gezien en de toepassing daarvan diende zoveel mogelijk te gebeuren met eerbiediging van het eigendomsrecht (40). De Woonruimtewet 1947 heeft zeker niet ten gunste gewerkt van de woningcorporaties als leefgemeenschap.
"Vooral de toepassing van de Woonruimtewet 1947 die het onmogelijk maakte om uitsluitend aan leden van eigen kring te verhuren heeft een onmiskenbare invloed gehad op de ontwikkeling van de particularistische, voor de eigen leden werkende organisaties tot woningvoorzieners met een universeel bezit, werkzaam voor vele lagen van de bevolking" (41).

Deze wet maakt het moeilijker om leden van woningcorporaties financieel te betrekken bij de vereniging. Ook in de jaren vijftig werd een herhaald pleidooi gevoerd voor een bijdrage van de leden ter versterking van de financiële positie van de toegelaten instellingen. Maar tegelijkertijd werd er dan op gewezen dat daarbij niet de indruk mocht worden gewekt, dat het betalen van een bijdrage aanspraak op toewijzing van een woning zou geven (42).
Ondanks de groei van de woningcorporaties werd in de jaren vijftig toch gesproken over de crisis van de woningcorporaties.

Artikelen Kleijn

Hoewel voor de publicatie van een drietal artikelen van Kleijn in de Nederlandse Gemeente al aandacht werd geschonken aan de 'crisis' van de woningcorporaties, hebben vooral deze publicaties uit 1954 als catalysator gefunctioneerd. In zijn eerde artikel probeert Kleijn de 'crisis' te verklaren. Belangrijke factoren die hij noemt zijn:
- door de opgetreden schaalvergroting is de afstand tussen bestuur en bestuurden te groot geworden;
- veel werkzaamheden hebben een routinekarakter gekregen, waardoor ze voor jongeren nauwelijks een uitdaging vormen om ter hand te nemen met weer als gevolg een vergrijzing van de besturen;
- de werkzaamheden zijn niet alleen meer routinematig maar ook complexer geworden, waardoor veel corporaties op de technische bijstand van de gemeenten zijn gaan vertrouwen;
- er is een doelverschuiving opgetreden van arbeidersbouw tot volkswoningbouw. De woningwetgeving is een steeds dominantere betekenis gaan krijgen op de woningmarkt, waardoor ook bevolkingsgroepen die zelf meer risico's kunnen dragen op deze vorm van woningbezit zijn aangewezen;
- doordat de overheid bijna alle corporatie-activiteiten financieel mogelijk maakt, is een intensieve vorm van overheidscontrole ontstaan;

- er is verzuimd om een sterke centrale organisatie voor woningcorporaties te ontwikkelen, die allerlei technische bijstand kunnen leveren aan de aangesloten individuele corporaties (43).

Ook in het parlement werd regelmatig aandacht besteed aan de positie van de woningcorporaties. Kwesties die dan werden aangeroerd, betroffen voornamelijk een viertal aspecten. In de eerste plaats het toelatingsbeleid, door met name de vertegenwoordigers van de confessionele partijen aan de orde gesteld. Zij wilden vooral bevorderen dat de confessionele instellingen werden toegelaten. Het probleem was echter dat er in het beleid op grond van efficiency-overwegingen vanuit werd gegaan, dat in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners slechts één corporatie actief kon zijn en dat dan een meer open vereniging gewenst was. In de tweede plaats werd veel aandacht besteed aan de verhouding tussen de gemeentelijke en de corporatiebouw. De gemeenten zouden te veel zelf bouwen en zo in strijd met de geest van de Woningwet handelen. Daarover straks meer. In de derde plaats werd aandacht besteed aan het verschijnsel dat de bewoners steeds meer van de corporatie vervreemd zouden zijn en dat de zelfwerkzaamheid en zelfverantwoordelijkheid der woningverenigingen sterk waren aangetast. In de vierde plaats was er een discussie over de positie van centrales van woningcorporaties. Daarin kwam een tweetal punten aan de orde. Ten eerste de vraag of er een Nederlandse Woningraad moest komen, die dan op publiekrechtelijke leest geschoeid zou zijn. Ten tweede werd naar middelen gezocht om de positie van de centrales te versterken. De oplossing daarvoor werd gevonden in het opnemen van een vast bedrag in de exploitatiekosten van de woning, dat aan de centrales werd betaald als contributiebijdrage van de corporatie. Met deze bedragen werden voldoende middelen gemobiliseerd om bij de centrales een professionaliseringsproces in gang te zetten. Daarnaast werden ook rapporten uitgebracht door bijvoorbeeld de NWR en de KVP (44). De toonzetting in deze rapporten was dezelfde. De woningcorporaties werden in te grote mate door de staat beheerst en te veel vervreemd van hun natuurlijke achterban, de leden.

De commissie-De Roos

Deze politieke druk leidde ertoe dat in 1958 een staatscommissie werd geïnstalleerd, die een advies moest uitbrengen over de wijze waarop de zelfstandigheid van de woningcorporaties moest worden versterkt. In 1962 bracht deze commissie-De Roos een eindrapport uit, dat pas in 1964 werd gepubliceerd (45). In het rapport behandelt de commissie-De Roos in het eerste hoofdstuk de 'taak en plaats van de woningcorporaties' in het volkshuisvestingsbestel. Na een algemene omschrijving van woningcorporaties. "... het instituut woningcorporaties moet worden gewaardeerd als een vorm van particulier initiatief, voortgekomen uit en in stand gehouden door vrije maatschappelijke krachten" (46), behandelt de commissie-De Roos het verschil tussen woningcorporaties enerzijds en gemeenten en bouwondernemingen/beleggers anderzijds. De laatste categorie onderneemt bouwactiviteiten met het oog op het behalen van winst met een aanvaarding van het daarbij behorende ondernemersrisico. "Gegeven echter het bij uitstek sociale belang van de volkshuisvesting zal naast de particuliere bedrijvigheid... een evenwaardige activiteit van woningcorporaties – ontwikkeld en in stand gehouden op grond van sociale indicaties... mogelijk moeten

zijn." Dat betekent echter niet dat woningcorporaties beschouwd mogen worden als instellingen, aangewezen om uitsluitend woningen tot stand te brengen onder omstandigheden die het voor ondernemers onaantrekkelijk of onmogelijk maken of om woningen te bouwen, uitsluitend bestemd voor de economisch 'zwakste groepen der bevolking'.
"Het komt de commissie voor, dat een naast elkaar optreden van beide vormen van particulier initiatief een prikkel kan opleveren tot het behalen van optimale resultaten" (47).

Ten aanzien van de verhouding tussen woningcorporaties en gemeenten onderstreept de commissie De Roos het subsidiariteitsbeginsel, "... het algemeen in ons land geldende standpunt, dat de overheid niet die taken moet vervullen die gevoeglijk overgelaten kunnen worden aan de organen die uit het maatschappelijk leven zijn voortgekomen" (48).
In concreto komt de commissie-De Roos tot de volgende taken voor woningcorporaties:
"a.het doen bouwen en exploiteren van woningen, zonder het oogmerk de eventuele exploitatie-overschotten aan te wenden anders dan tot uitsluitende behartiging van de belangen der volkshuisvesting;
b.het streven naar een zo hoog mogelijk en tevens economisch verantwoord peil in de volkshuisvesting;
c.het realiseren van een zodanige verscheidenheid in exploitatievormen als overeenkomt met de behoeften en de mogelijkheden van de woningbehoevenden;
d.het doen bouwen en het exploiteren van woningen voor die groepen van de bevolking, die ook binnen de geldende sociaal-economische verhoudingen niet in staat zijn tot het betalen van de kostprijshuren;
e.het bevorderen van al die voorzieningen die in samenhang met de bouw en de exploitatie van woningen in het belang der bewoners noodzakelijk en/of wenselijk zullen blijken te zijn" (49).

De commissie noemt de volgende factoren die de crisis van de woningcorporaties hadden veroorzaakt.
In de eerste plaats de te grote financiële afhankelijkheid van de overheid met het daaruit voortvloeiende overheidstoezicht. De socialisatie van de exploitatierisico's hebben "het zelfstandigheids- en verantwoordelijkheidsbesef van vele besturen aangetast." Daar komt nog bij dat diezelfde overheid eventuele exploitatie-overschotten afroomt (de terugbetalingsplicht).
In de tweede plaats is de woningtoewijzing verstatelijkt. Daardoor en voorts door processen van schaalvergroting is de band met de leden sterk verzwakt. Daar komt nog bij dat het aan strikte regels gebonden beheer van de corporaties met de steeds meer vereiste specialistische kennis op diverse terreinen het steeds moeilijker had gemaakt mensen te vinden die in staat en bereid waren bestuurlijk leiding te geven aan het werk van een woningcorporatie (50).

De commissie, althans de meerderheid, bepleitte een groot aatal beleidsmaatregelen. Een deel van die maatregelen beoogde vooral de financiële zelfstandigheid van de woningcorporaties te vergroten. Bepleit werden onder andere:

- de intrekking van het voorschrift dat batige exploitatiesaldi moesten worden aangewend voor het terugbetalen van overheidsbijdragen;
- de opheffing van het gemeentelijk gemeenschappelijk fonds;
- vorming van een landelijk solidariteitsfonds, waarin 25% van met de exploitatie verkregen batige saldi dient te worden gestort;
- vaststellen van uniforme leningvoorwaarden;
- meer beleidsvrijheid;
- taakuitbreiding naar duurdere marktsegmenten.

Een ander deel van de aanbevelingen had betrekking op een versterking van de positie van de centrales. Belangrijke aanbevelingen zijn dan:
- verplicht lidmaatschap bij een centrale;
- inschakelen centrales bij toelatings- en toezichtbeleid;
- bevorderen dat woningcorporaties zich in financieel opzicht laten controleren door de centrales;
- centrales mede het solidariteitsfonds laten beheren (51).

2.5 Het vervolg

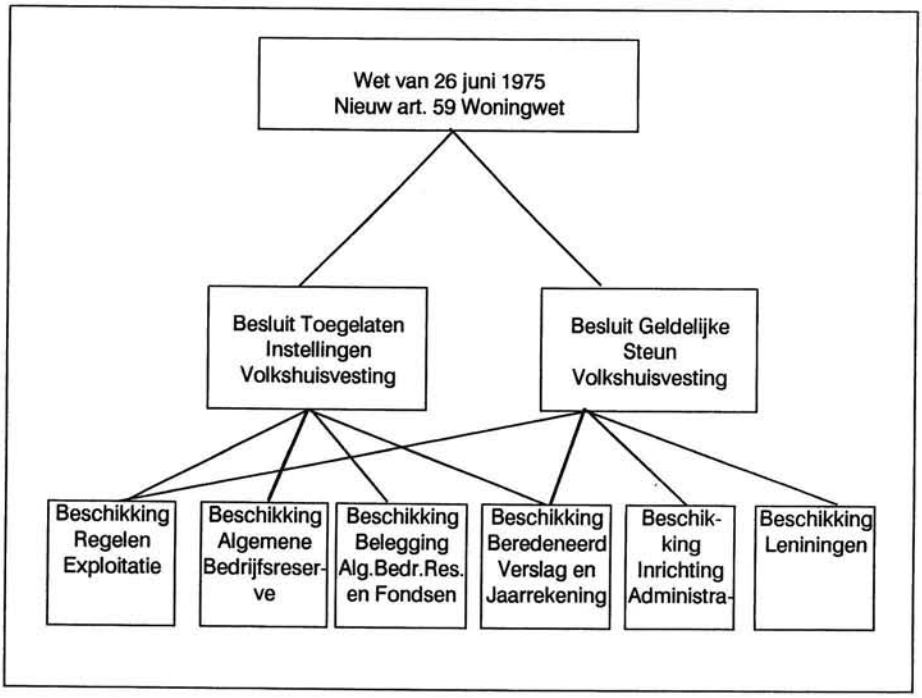
Veel van de voorstellen van de meerderheid van de commissie De Roos zijn later in beleidsmaatregelen omgezet. Eén van de belangrijkste aanbevelingen van deze commissie was om de terugbetalingsverplichting van de toegelaten instellingen aan de overheid te beëindigen. Deze beleidssuggestie is vrij snel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

Dit samenspel van regelen is ontwikkeld in een tripartite overleg tussen de centrales van woningcorporaties , de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Centrale Directie voor de Volkshuisvesting. Deze gedragsregels hebben onder andere betrekking op de wijze waarop batige saldi kunnen worden aangewend, hoe de geldmiddelen van een toegelaten instelling belegd moeten worden, hoe de verslaggeving dient te geschieden. Om deze gedragsregels wettelijk te verankeren, bleek dat een wijziging van artikel 59 van de Woningwet en van de artikelen 14 en 48 van de Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting nodig was. Daartoe is in 1971 een wetsontwerp ingediend.
Daarvoor had in 1968 de Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO) een beleidsadvies uitgebracht (52). Daarin werden zes stellingen verdedigd.
De eerste stelling betrof de vraag voor welke delen van de bevolking de woningcorporaties de woonvoorziening behoren te verzorgen. Het antwoord luidde voor bredere lagen der bevolking, zij het dat primair voor die bevolkingsgroepen gezorgd moest worden "in welker behoeften aan huisvesting niet of niet op een bevredigende wijze wordt voorzien" (53). In de tweede stelling werd aangesloten bij een standpunt van de commissie-De Roos en werd benadrukt dat de woningcorporaties moesten

worden gezien als een vorm van particulier initiatief. In de derde stelling werd geponeerd dat de toegelaten instellingen bij de bouw en exploitatie de voorrang dienden te hebben op de gemeenten. In de vierde stelling werd vastgesteld dat de woningcorporaties hun werkzaamheden niet tot de eigen kring moeten beperken. De vijfde stelling had betrekking op de taakstelling van de woningcorporaties ten behoeve van de stadsvernieuwing. Vastgelegd werd dat ook op dit gebied voor de toegelaten instellingen veel werkzaamheden te verrichten zijn. Tot slot werd in de zesde stelling verkondigd dat over de woningcorporaties zowel in financieel opzicht als in ander opzicht de zelfstandigheid "te worden gelaten, onderscheidenlijk te worden hergeven die bij hen als particuliere instellingen past en die zij voor een behoorlijke vervulling van hun taak behoeven" (54). Met name de laatste stelling betekent steun voor de voorstellen van de commissie-De Roos.

Ook klinkt de geest van de stellingen van het RAVO-advies door in het reeds genoemde wetsontwerp dat in 1975 uiteindelijk in het staatsblad verschijnt, terwijl in 1976 een van artikel 59 afgeleide maatregel van bestuur, het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting en een aantal daarvan afgeleide uitvoeringsbeschikkingen tot stand komt. Tezamen vormen deze maatregelen met het ook van belang zijnde Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting, de zogeheten grondwet voor de woningcorporaties. Figuur 2.1 geeft een overzicht.

Figuur 2.1 Grondwet voor de woningcorporaties



In de parlementaire discussie rondom het wetsontwerp zijn met name de volgende beleidselementen aan de orde gesteld (55).
Ten eerste de vraag of een woningcorporatie wel de rechtsvorm van een stichting mag hebben. Dit is toegestaan, zij het dat de wetgever de voorkeur heeft voor de vereniging. Voorts is aan de orde gesteld of huurders van verenigingen niet automatisch lid zouden moeten worden; over deze vraag is negatief beslist. Wel is in het BTIV vastgelegd dat huurders over een aantal zaken geïnformeerd behoren te worden.
Ten tweede is uitvoerig beraadslaagd over het door de commissie-De Roos voorgestelde landelijke solidariteitsfonds. De landelijke centrales hadden zich tegen de instelling van dit fonds gekeerd, echter, een kleine kamermeerderheid heeft de gedachte geaccepteerd. Een centraal financieringsfonds waar de centrales van woningcorporaties wel voor gepleit hebben, is niet ingesteld.
Wel is in de wet de gedachte van de mede-instellingen overgenomen. Een idee dat oorspronkelijk door de staatscommissie-Van den Bergh was gelanceerd, maar niet in het wetsontwerp was overgenomen. Op initiatief van de Tweede Kamer is dit idee toch overgenomen, zij het dat tot nu toe geen beleid ontwikkeld is om deze structuur verder vorm te geven.

Veel van de voorstellen van de commissie-De Roos zijn in de grondwet voor woningcorporaties overgenomen. Deze grondwet bevat een complex van maatregelen die gelden voor alle woningcorporaties. De terugbetalingsplicht van ontvangen exploitatiesubsidies is komen te vervallen. Dit betekende een kwijtschelding aan de woningcorporaties van een bedrag ter grootte van *f* 2 miljard. Echter door de zogeheten renteconversie, waarbij de rente van verstrekte leningen aan de dan geldende marktrente wordt aangepast en door de invoering van het systeem van dynamische kostprijshuren, waardoor nauwelijks exploitatiewinsten kunnen ontstaan, heeft deze maatregel zijn betekenis voor een deel verloren (56). Door deze spelregels werd de positie van de woningcorporatie ten opzichte van de gemeentelijke overheid aanzienlijk versterkt. Zo mochten de gemeentebesturen geen specifieke voorwaarden meer stellen bij het voorwaarden meer stellen bij het doorgeven van woningwetleningen dan die welke in de Beschikking leningen toegelaten instellingen zijn opgenomen. De potentiële macht van de gemeentebesturen over de woningcorporaties is door dit complex van gedragsregels ingeperkt, zeker wanneer daarbij de voorrangsregel in beschouwing wordt genomen.

Uitgangspunt van het nieuwe regime van woningcorporaties is "de positie van deze instellingen en hun verhouding ten opzichte van de overheid duidelijk en overzichtelijk te regelen. Daarbij stond in de eerste plaats voor ogen deze instellingen een grotere vrijheid en zelfstandigheid te geven dan zij in het verleden bezaten, zonder nochtans te kort te doen aan een toereikend toezicht van de overheid" (57). Bovendien mag die vergrote zelfstandigheid van de woningcorporaties er volgens de wetgever nooit toe leiden dat de voorgenoemde wezenskenmerken worden uitgehold. Om die doelstellingen te bewaken zijn toelating en toezicht geëigende overheidsinstrumenten.

De voorrangsregel

Naast besluitvorming naar aanleiding van het rapport van de commissie-De Roos is nog een ander beleidsproces van belang. Na de Tweede Wereldoorlog bouwden en beheerden de gemeenten vooral zelf, tot ongenoegen van de corporatiewereld. Om die situatie te beëindigen intervenieerden de politieke vrienden van de woningcorporaties bij de behandeling van de nieuwe Woningwet in 1961. De KVP'er Van Helvoort diende een amendement in, op grond waarvan de opdrachtgevende positie van de woningcorporatie werd versterkt: het huidige lid 2 van artikel 61 van de Woningwet. De staatscommissie voor de herziening van de Woningwet, waarvan het vroegere SDAP-kamerlid en NWR-bestuurder Van den Bergh voorzitter was, had zo'n amendement reeds in 1950 voorgesteld. Dit voorstel was in de Ontwerp-Woningwet van 1956 niet overgenomen. Op grond van deze wettelijke bepaling mogen gemeentelijke woningbedrijven pas bouwen, indien de ter plaatse werkzame woningcorporaties het laten afweten. De Tweede Kamer heeft dit amendement zonder hoofdelijke stemming aanvaard. Geen der kamerleden noch minister Van Aartsen (ARP) wezen op de mogelijke consequenties van deze voorrangsregel voor de gemeentelijke woningbedrijven.

De nieuwe bepaling had nog niet onmiddellijk succes. Opnieuw volgden interventies vanuit de Tweede Kamer. Ook de Raad voor de Volkshuisvesting nam het in 1968 op voor de woningcorporatie. Deze raad bepleitte een actiever overheidsbeleid ten aanzien van het opdrachtgeverschap van gemeentelijke woningbedrijven. Dit advies werd door de toenmalige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, W.F. Schut (ARP) overgenomen. Hij stuurde een circulaire naar de gemeentebesturen, op grond waarvan bij een verzoek om geldelijke steun van de rijksoverheid voor de bouw van woningen door een gemeentelijk woningbedrijf dient te worden gemotiveerd waarom de ter plaatse werkzame corporatie(s) niet is (zijn) ingeschakeld. Bovendien dienen de gemeentebesturen daarover met die instellingen te overleggen en van dat overleg een verslag naar de minister te sturen. Deze gezagsdrager bepaalt dan of de gemeente zelf mag bouwen. Sinds het verschijnen van deze circulaire hebben de woningcorporaties de strijd om het opdrachtgeverschap gewonnen. Tabel 2.10 geeft een cijfermatig beeld.

De tabel maakt ook duidelijk dat de woningcorporaties voortdurend een groot aandeel in de woningproduktie hadden. Dit had ook grote gevolgen voor de sectorvorming. In 1947 bezaten de toegelaten instellingen circa 9% van de woningvoorraad, de particuliere verhuurders circa 59%. In 1975 waren die percentages respectievelijk 29 versus 20. Een van de verklaringen van de groei van de corporatiesector is: de introductie van de gelijke monniken, gelijke kappen filosofie.
Mede onder invloed van het streven naar terugkeer naar normale marktverhoudingen, een streven dat volgens Van der Schaar in de periode 1959-1973 een belangrijk beleidsuitgangspunt vormde, werd de gelijke monniken, gelijke kappen-filosofie ontwikkeld. Particuliere verhuurders en toegelaten instellingen moeten in het beleid op gelijke wijze worden behandeld, zodat dat beleid op zich geen reden vormt van een ongelijke ontwikkeling van de woningsectoren. Edele wedijver, waaruit zou moeten blijken welke groep verhuurders het beste produkt levert. "Daartoe werden

de objectsubsidies gelijk getrokken en werd de rentesubsidie op woningwetwoningen afgeschaft. Dit kreeg in 1968 definitief zijn beslag. De particulieren zouden dezelfde mogelijkheden krijgen als corporaties om goedkope woningen te bouwen, corporaties dezelfde als particulieren om kwalitatief betere woningen te realiseren" (58). In de praktijk hebben de toegelaten instellingen relatief veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ook duurdere huurwoningen te bouwen. Zij penetreren de marktgebieden van de particuliere verhuurders die de traditionele marktgebieden van de woningcorporaties nauwelijks betreden hebben. Dit is een opmerkelijk gegeven, omdat de introductie van de 'gelijke monniken, gelijke kappen-strategie' nogal wat weerstanden opriep in de kringen van de woningcorporaties, omdat de invoering van dit beleid samenviel met een wezenlijke wijziging van het woningbouwprogramma. De produktie van woningwetwoningen werd verlaagd, terwijl het aantal premiewoningen werd verhoogd. Het beleid zou teveel in het teken staan van terugkeer naar normale marktverhoudingen en beperkingen van de rol van de corporaties. De concrete subsidieregeling was echter dermate gunstig dat de kritiek al snel verstomde. Van der Schaar stelt dan ook dat achteraf gezien de introductie van deze strategie de politieke kwetsbaarheid van de woningcorporaties verminderd heeft. "Voor de corporaties betekende het een legitieme mogelijkheid tot taakverbreding. Maar daar staat een verlies aan eigen identiteit tegenover: door de vergelijkbaarheid met particuliere verhuur zou de sociale taak wel eens onduidelijker kunnen worden" (59).

Tabel 2.10 **Aantallen gebouwde woningen naar opdrachtgever (1958-1977)**

	toegelaten instellingen		gemeenten		particulieren		totaal
1958	24.177	27%	27.642	31%	37.208	42%	89.037
1959	22.912	27%	24.718	29%	36.002	44%	83.632
1960	21.929	26%	19.768	24%	42.118	50%	83.815
1961	16.712	20%	18.103	22%	47.872	58%	82.687
1962	16.162	21%	14.313	18%	47.900	61%	78.375
1963	19.208	24%	15.747	20%	44.568	56%	79.523
1964	24.534	24%	21.272	21%	55.172	55%	100.978
1965	29.863	26%	25.663	22%	59.501	52%	115.027
1966	32.860	27%	30.363	25%	58.476	48%	121.699
1967	39.131	31%	33.278	26%	55.024	43%	127.433
1968	40.443	33%	29.271	24%	53.059	43%	122.773
1969	39.065	32%	23.386	19%	60.666	49%	123.117
1970	36.993	32%	69.136	16%	61.155	54%	117.284
1971	54.135	40%	12.214	9%	70.246	51%	136.595
1972	62.494	41%	9.886	7%	79.892	52%	152.272
1973	63.505	41%	9.042	6%	82.865	53%	155.412
1974	54.608	37%	6.205	4%	85.361	59%	146.174
1975	40.685	34%	5.188	4%	74.901	62%	120.774
1976	36.213	34%	3.327	3%	67.273	63%	106.813
1977	35.682	32%	2.856	3%	72.509	65%	111.047

Bron: CBS

2.6 Balans

De positie van de woningcorporaties in het volkshuisvestingsbestel is structureel veranderd. Tot aan de Tweede Wereldoorlog speelden de woningcorporaties een aanvullende rol ten opzichte van de particuliere sector. Na de Tweede Wereldoorlog veranderde dit stelsel fundamenteel. Het marktaandeel was hoog, ongeacht de politieke kleur van het kabinet. De eerste structurele verandering is dat woningcorporaties niet langer een klein, maar groot marktaandeel bezitten. Het marktaandeel van de woningcorporaties is dus groot. Volgens het woningbehoefte-onderzoek 1986 (WBO 1986) worden 1.599.000 woningen door woningcorporaties verhuurd. Dit is 53% van de voorrraad huurwoningen. Woningcorporaties zijn de grootste verhuurders. Het marktaandeel in de huursector van de particuliere instellingen, zoals pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, is veel kleiner (circa 17%). Dit gegeven krijgt nog meer reliëf, indien bedacht wordt dat de woningcorporaties de enige verhuurders zijn waarvan het marktaandeel is toegenomen. De tweede verandering vloeit daaruit voort. Ten opzichte van de particuliere huursector is er geen sprake meer van een aanvullende rol. Binnen de non-profit huursector hebben de woningcorporaties een hegemonie. Het is niet zo dat zij een monopolie hebben, maar wel een zeer overheersende positie.
Door de afname van het aantal toegelaten instellingen en de groei van de woningvoorraad is de gemiddelde bezitsgrootte toegenomen. Tabel 2.11 demonstreert dit gegeven.

Tabel 2.11 **Gemiddelde bezitsgrootte van de toegelaten instellingen 1914-1987.**

Jaar per 1-1	Aantal toegelaten instellingen	Totaal woningbezit	Gemiddelde bezitsgrootte
1914	± 330	± 7.750	± 26
1922	1.350	75.650	56
1930	1.050	95.800	91
1947	1.040	195.510	190
1956	1.027	313.560	305
1967	1.009	744.680	740
1977	934	1.249.300	1.340
1987	844	1.703.320	2.018

Bronnen: CBS, J. van der Schaar, 1983.

De derde verandering is dat in 1976 een nieuw regime voor de woningcorporaties van kracht werd, waarin de zelfstandigheid van de woningcorporaties ten opzichte van de (gemeentelijke) overheid is toegenomen.

Voetnoten hoofdstuk 2

(1) H.F. van den Eerenbeemt, **De huisvesting van arbeiders rond het midden der negentiende eeuw,** Leiden, 1957, p. 14.

(2) I.J. Brugmans, **De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw, 1813-1970,** Utrecht/Antwerpen, 1975, p. 157.

(3) H.L. Drucker, H.B. Greven en F. Kruseman, **Het vraagstuk der Volkshuisvesting,** Maatschappij tot nut van 't algemeen, Amsterdam 1896, p. 120.

(4) H.L. Drucker, H.B. Greven en F. Kruseman (1896), op cit., p. 35.

(5) J. Nycolaas, **Volkshuisvesting. Een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid,** SUN-schrift 82, Nijmegen, 1974, p. 21.

(6) H.F. van den Eerenbeemt (1957), op. cit., p. 32.

(7) Zie voor een uitvoerige analyse: M. van Giessen en L.G. Gerrichhauzen, Woningcorporaties 1852-1940, in: L.G. Gerrichhauzen, M. van Giessen, H.M. Koolma en H. Westra, (red.), **Documentatie Woningcorporaties,** 's-Gravenhage, losbladige uitgave.

(8) F. van Hasselt en L. Verschoot, **De arbeiderswoningen in Nederland,** Maatschappij tot nut van 't algemeen, Amsterdam, 1890.

(9) H.L. Drucker, H.B. Greven en F. Kruseman (1896), op. cit.

(10) H.L. Drucker, H.B. Greven en F. Kruseman (1896), op. cit., p. 46.

(11) J. Kruseman, **De Volkshuisvesting onder de Woningwet,** Haarlem, 1940, p. 25.

(12) J. Kruseman, (1940), op. cit., p. 29. Kruseman voegt daaraan toe dat het ook een geluk is geweest voor de zaak van de volkshuisvesting "... dat deze specialist in de bestrijding van hem onwelgevallige wetsontwerpen bij de behandeling der Woningwet niet in de Tweede Kamer aanwezig is geweest..." p. 30.

(13) Koninklijk Besluit van 28 juli 1902, in: **Staatsblad,** nr. 160.

(14) B. de Jong van Beek en Donk, **Praktijk der Woningwet,** Den Haag, 1909, p. 284.

(15) J. Kruseman (1940), op. cit., p. 188 en 189. Zie verder voor deze strijd om de huurprijsclausule: B. de Jong van Beek en Donk (1909), op. cit., p. 30 e.v.

(16) B. de Jong van Beek en Donk, (1909), op. cit., p. 282 e.v.

(17) M. van der Mast, De Haagse Woningbouwverenigingen 1901-1945, in: **31.544 Haagse huizen. Het werk van de Haagse woningbouwverenigingen**, gemeente 's-Gravenhage, z.j. p. 7.

(18) J. Bommer en A.J. de Jong, Vorm en organisatie der woningwetvereenigingen, in: **Beter Wonen**, Amsterdam, 1938, p. 57.

(19) J. Bommer en A.J. de Jong (1938), op. cit., p. 58. Volgens de toenmalige "Wet tot regeling der Coöperatieve Vereenigingen" van 1876 was het kenmerkende van een coöperatieve vereniging o.a. dat het de bevordering van de stoffelijke belangen der leden tot doel had. En een dergelijke vereniging kon toch moeilijk alleen in het uitsluitend van belang van de verbetering van de volkshuisvesting werkzaam zijn. Zie hiervoor: B. de Jong van Beek en Donk, (1909), op. cit., p. 286 e.v.

(20) N. van Velzen, Woningcorporaties en hun interne organisatie, in: **Woningraad**, 1973, nr. 9/10, p. 402-414.

(21) J. van der Schaar, Volkshuisvesting, ontwikkelingen in beleid en denkbeelden tot de Tweede Wereldoorlog, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, januari 1980, p. 61-78.

(22) a. NWR, VNG, **Rapport inzake het hurenprobleem voor arbeiders- en middenstandswoningen van woningbouwverenigingen en gemeenten**, Amsterdam, 1926.

b. **Commissie tot onderzoek van de vraag welke moeilijkheden zich voordoen bij de exploitatie van de met financiële steun van het Rijk en de gemeente gebouwde woningen etc.**, 's-Gravenhage, 1932. Het SDAP-Tweede Kamerlid Vliegen was voorzitter van deze commissie.

(23) Handelingen der Staten-Generaal, bijlagen 1933-1934, p. 9.

(24) Handelingen der Staten-Generaal, 1933-1934, p. 1430.

(25) Handelingen der Staten-Generaal, 1933-1934, p. 14.

(26) P.A. van der Drift, Ontstaan en ontwikkeling van de financiële paragraaf van de Woningwet, in: **Beter Wonen**, Amsterdam, 1938.

(27) H.G. van Beusekom, De Volkshuisvesting, in: **De Nederlandse Volkshuishouding tussen twee wereldoorlogen**, Utrecht/Antwerpen, 1952, p. 30.

(28) De letterlijke tekst luidt:

a. Een batig saldo, verkregen met de exploitatie van eenig bepaald complex, wordt in de eerste plaats aangewend tot terugbetaling van bijdragen, sedert het in werking treden van de Woningwet krachtens die wet ten behoeve van dat complex uitgekeerd.
b. Batige saldi, voortspruitende uit de exploitatie van complexen, voor welke nimmer bijdragen zijn uitgekeerd, dan wel voor welke uitgekeerde bijdragen reeds zijn terugbetaald, worden aangewend tot dekking van tekorten van andere complexen, welke bij dezelfde gemeente, vereeniging, vennootschap of stichting in exploitatie zijn.
c. Het onder a. en b. bepaalde vindt, ingeval van exploitatie door een vereeniging, vennootschap of stichting, slechts toepassing voor een bedrag ter grootte van 80% der batige saldi. De in het bezit dier lichamen blijvende 20% worden door hen beheerd en aangewend in het belang van de verbetering van de volkshuisvesting. Voor iedere aanwending is de goedkeuring vereischt van Burgemeester en Wethouders der gemeente...
d. Batige saldi, welke er zijn nadat het hiervoren onder a., b. en c. bepaalde toepassing heeft gevonden, worden gestort in een gemeenschappelijk fonds, dat door het bestuur der betrokken gemeente wordt beheerd met inachtneming van de voorschriften, vervat in de artikelen 29a en 29b.

(29) J.W.G. Floor, **Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting**, Leiden, 1971.

(30) **Jaarverslag** van de Centrale Directie van de Wederopbouw en de Volkshuisvesting over 1963, p. 129.

(31) L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen, Het Toelatingsbeleid, handhaving status quo ongewenst, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, oktober 1984, p. 541-544.

(32) J. Bommer, Nieuwe bijdrageregeling voor Woningwetwoningen, in: **Bouw**, januari 1948 en juli 1948.

(33) D. Hamersma, de Financiering van de woningbouw, in: **De Woningbouwvereniging**, 1971, p. 416.

(34) J. van der Schaar, **Sector-indeling en woningmarktprocessen**, Den Haag 1979, p. 10 e.v.

(35) J. van der Schaar, Non-profit verhuur en volkshuisvestingsbeleid, in: A.Y. Sanson (red.), **De non-profit huursector nu en in de toekomst; enige beschouwingen**, sectie volkshuisvesting NIROV, Den Haag 1981, p. 14 en 15.

(36) **Jaarverslag** van de Centrale Directie van de Wederopbouw en de Volkshuisvesting over 1953, p. 129.

(37) **Jaarverslag** van de Centrale Directie van de Wederopbouw en de Volkshuisvesting over 1949, p. 9.

(38) J. Bommer, Nieuwe bijdrageregeling voor Woningwetwoningen, in: **Bouw**, juli 1948.

(39) Hugo Priemus, **Huurprijsbeheersing: omstreden instrument van volkshuisvestingsbeleid**, Delft, 1983, p. 36.

(40) P.A. in 't Hout, Woonruimtewet en de woningbouwverenigingen, in: **De Woningbouwvereniging**, april/mei 1948, p. 21.

(41) E. Hedmann, Ontwikkelingslijnen in het sociale karakter van de woningcorporaties, in: **Woningraad**, 33e jaargang nr. 9, 1973.
Zie verder: C.M. van den Hoff, De Nederlandse woningcorporatie, in: **Woningraad**, 33e jaargang nr. 9/10, 1973, p. 377.

(42) Zie voor een dergelijk pleidooi bijvoorbeeld J. Bommer, Organisatie van de Woningwetbouw, **Bouw**, 8 mei 1948. Zie tevens **De Nederlandse Gemeente**, 5e jaargang, nr. 26, 1951.

(43) A. Kleijn, De crisis der woningbouwverenigingen, I, II en III, in: **De Nederlandse Gemeente**, 1954, nrs. 19, 21 en 24, p. 209-214, p. 233-236 en p. 256-267.

(44) L.G. Gerrichhauzen, **Woningcorporaties, een beleidsanalyse**, WRR, V-37, 's-Gravenhage 1983, p. 42-58.

(45) Naar haar voorzitter de commissie-De Roos genoemd. **Rapport van de Commissie van Advies voor versterking van de zelfstandigheid voor de woningcorporaties**, 's-Gravenhage, 1964. Verder afgekort als commissie-De Roos.

(46) Commissie-De Roos, op. cit., p. 16.

(47) Commissie-De Roos, op. cit., p. 17.

(48) Commissie-De Roos, op. cit., p. 18.

(49) Commissie-De Roos, op. cit., p. 19 en 20.

(50) Commissie-De Roos, op. cit., p. 13 en 14.

(51) Zie voor zowel de belemmerende factoren alsmede de oplossingen. Commissie-De Roos, op. cit., passim. Voor een uiteenzetting over het minderheidsrapport. L.G. Gerrichhauzen, (1983), op. cit., p. 54, 55.

(52) a. **Memorie van toelichting bij de Wijziging van de Woningwet en de Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting**, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 11.092, nr. 3.
b. Raad voor de Volkshuisvesting, **De plaats en de taak van de woningcorporaties**, 's-Gravenhage, 12 juni 1968, adviesnr. 24.

(53) Raad voor de Volkshuisvesting, op. cit., p. 2.

(54) Raad voor de Volkshuisvesting, op. cit., p. 1 en 2.

(55) Zie voor een kort, maar partijdig overzicht: J.H.W. Hermsen, "Artikel 14 erdóór!", in **Woningraad**, 1975, 3, p. 92-94.

(56) Voor een beschouwing over de effecten van de renteconversie voor de zelfstandigheid van de woningcorporatie, verwijs ik naar:
-E. van Haersma Buma, "De financiële afhankelijkheid van de corporaties verzekerd", in: **De Woningbouwvereniging**, 1971, nr. 10, p. 456-459.
-J. van der Schaar, **De Non-Profithuursector: Woningbeheer en -exploitatie, Volkshuisvesting in theorie en praktijk**, 10, Delft, 1987, p. 16-17.

(57) Ministeriële Circulaire, **MG 77-17**, 26 april 1977.

(58) J. van der Schaar, **Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid**, Delft, 1987, p. 65. Zie ook p. 192-200.

(59) J. van der Schaar, (1987), op. cit., p. 66.

3

DE INTERNE EN EXTERNE ORGANISATIE VAN TOEGELATEN INSTELLINGEN

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk handelt over de interne en externe organisatie van de toegelaten instellingen. In paragraaf 3.2 schets ik enige algemene kenmerken van de interne organisatie. Daarbij wordt ingegaan op de organisatorische verzuildheid en op de bestuurlijke toegankelijkheid van deze instellingen voor huurders. Daarna wordt in paragraaf 3.3 de positie van de leden, de besturen, de werkapparaten en de onderlinge samenwerking tussen de woningcorporaties beschreven. Vervolgens komt de externe organisatie aan de orde.
Paragraaf 3.4 behandelt de betrekkingen met de overheid, waarbij zowel de rijksoverheid als de gemeente worden behandeld. In paragraaf 3.5 komen de betrekkingen met cliënten aan de orde.

3.2 De interne organisatie: enkele algemene kenmerken

De bestuurlijke organisatie kent een drietal geledingen: het bestuur, het werkapparaat en, indien er sprake is van een vereniging, de leden. De rechtsvorm is een factor die de bestuurlijke vormgeving van een woningcorporatie mede bepaalt. De bedrijfsgrootte is een andere belangrijke factor. Tot slot is de ideologische visie op het bestuurlijk functioneren van een woningcorporatie van belang. Deze ideologische visie is vaak al in de rechtsvorm van de toegelaten instelling terug te vinden.

Als er sprake is van een vereniging is van betekenis of het een open dan wel een gesloten structuur is. Van een open vereniging kan eenieder lid worden zonder dat er beperkingen aan het lidmaatschap zijn gesteld. Maar er zijn verenigingen die bepalingen in hun statuten hebben, waardoor niet iedereen automatisch lid kan worden. Die bepalingen kunnen uitgaan van bijvoorbeeld het geloof, de politieke overtuiging of de beroepsgroep waartoe iemand dient te behoren om voor het lidmaatschap in aanmerking te komen. Een van de verklaringen voor het bestaan van gesloten verenigingen is de verzuiling. Door de verzuiling konden bestuurlijke elites hun achterban beheersen. In ruil voor stemmen, kerkgang en lidmaatschap van een vakbond konden de burgers toegang krijgen tot allerlei goederen en diensten waaronder woningen.

Deze organisatorische verzuildheid blijkt inderdaad te bestaan. Uit een onderzoek van Huisman en Westra komt naar voren dat bijna 31% van de woningcorporaties een godsdienstige of politieke grondslag heeft. Daarvan heeft het grootste deel een christelijke levensbeschouwing, zo'n 27%. Dit is geen homogeen blok maar opgebouwd uit een katholiek en protestants deel. Een klein deel der toegelaten instellingen heeft een socialistische grondslag, namelijk 3,7%. Bij het merendeel van de corporaties ontbreekt een duidelijke levensbeschouwing of politieke grondslag. Zij (62,7%) hebben een neutraal karakter (1). Tabel 3.1 verschaft een overzicht.

Tabel 3.1 **De levensbeschouwelijke en/of politieke grondslag van woningcorporaties.**

	Absoluut	%
Katholiek	14	13,1
Protestants-christelijk	15	14,0
Socialistisch	4	3,7
Anders	6	5,6
Geen	67	62,7
Niet ingevuld	1	0,9
N=	107	100

Bron: Huisman en Westra, 1983, p. 79.

De verzuilingsmentaliteit (waarden en normen) van confessionele woningcorporatiebesturen is door Wuertz en Van der Pennen onderzocht. Zij stellen: "Ofschoon de confessionele identiteit bij veel corporaties nog in de naamgeving voorkomt en wordt uitgelegd in de statuten, worden deze uiterlijke tekenen vrijwel niet meer inhoudelijk gedekt door een beleid dat afwijkt van die van neutrale corporaties" (2). Wel zijn veel bestuurders door het christelijke waarden- en normenstelsel geïnspireerd. Ook bij de recrutering van bestuursleden speelt het een rol.

De volgende typen van woningcorporaties worden onderscheiden:
1. de open woningbouwvereniging;
2. de gesloten woningbouwvereniging;
3. de open woningstichting;
4. de gesloten woningstichting (3).

Bij de open verenigingen kan iedereen in principe lid worden. Soms worden wel enige beperkingen gesteld, maar die beperkingen zijn 'algemeen' van aard, bijvoorbeeld leeftijd en woonplaats. Formeel heeft de algemene ledenvergadering de beslissende stem. Voor alle belangrijke beslissingen is een besluit van de algemene ledenvergadering nodig. De algemene ledenvergadering kiest ook een bestuur dat met de dagelijkse leiding belast is. Het (financiële) toezicht op het bestuur wordt vaak opgedragen aan een Raad van Commissarissen. In zowel dit orgaan als in het bestuur

worden wel vertegenwoordigers van bevriende maatschappelijke organisaties en/of van het gemeentebestuur benoemd.

Een variant op dit model is dat er tussen de algemene ledenvergadering en het bestuur nog een orgaan is, te weten de ledenraad. Deze raad vormt dan, in plaats van de algemene ledenvergadering, het hoogste orgaan van de vereniging. Dit model is echter niet van belang bij het zoeken van een antwoord op de vraag of de vereniging een open dan wel een gesloten karakter heeft. Vandaar dat ik dit model buiten beschouwing laat.

Hoeveel woningbouwverenigingen zijn als open te typeren? Exacte gegevens ontbreken. Wel zijn gegevens voorhanden op grond waarvan globale uitspraken kunnen worden gedaan. Uit het reeds eerder genoemde onderzoek van Huisman en Westra blijkt dat bij zo'n 70% van de verenigingen huurders lid kunnen worden. Bij zo'n 24% blijkt dat te kunnen wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. En bij ongeveer 6% van de instellingen kunnen huurders geen lid worden (4). Tabel 3.2 geeft een overzicht. Daarin wordt ook aangegeven wat de mogelijkheden zijn voor woningzoekenden om lid te worden van een woningbouwvereniging. Die mogelijkheden zijn beperkter van aard. Bij 50% van de instellingen kunnen woningzoekenden zonder meer lid worden. Bij 24% van de verenigingen kunnen woningzoekenden lid worden mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Bij 25% van de verenigingen kunnen de woningzoekenden geen lid worden.

Tabel 3.2 **Mogelijkheden voor huurders en woningzoekenden om lid te kunnen worden van een woningbouwvereniging**

	Huurders		Woningzoekenden	
	absoluut	percentage	absoluut	percentage
Ja	55	69,6	40	50,6
Ja, onder voorwaarde	19	24,1	19	24,1
Nee	5	6,3	20	25,3
Totaal	N = 79	100	N = 79	100

Bron: Huisman en Westra, 1983.

Uit deze cijfers valt op te maken dat ongeveer de helft van de verenigingen een open karakter heeft. Dit betekent dat zowel huurders als woningzoekenden zonder meer lid kunnen worden van de betrokken woningbouwverenigingen. In de andere gevallen is er sprake van en 'gesloten' woningbouwvereniging. Soms betreft dit 'gesloten' zijn alleen woningzoekenden. Vaak worden ook andere voorwaarden gesteld.

Een stichting kent geen leden. Volgt daaruit dat de stichting dan ook per definitie een gesloten structuur is? Neen, in de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen de 'open' en de 'gesloten' woningstichting. Bij de open woningstichting hebben representanten van huurders en woningzoekenden zeggenschap en/of controle over het bestuur. "Een mogelijkheid hiervoor is de statutaire instelling van bijvoorbeeld contact-commissies per buurt. Vertegenwoordigers van deze contactcommissies zouden een bindende voordracht kunnen doen, indien er in het bestuur een vacature ontstaat" (5).

Er is weinig empirisch materiaal aan de hand waarvan kan worden bepaald of woningstichtingen een open danwel gesloten karakter hebben. De enige indicator is het aantal huurders dat in het stichtingsbestuur zitting heeft. Er blijkt dan dat bij 57% van deze instellingen geen huurders zitting hebben in het bestuur. Bij 42% is dat wel het geval. Ook blijkt dat de huurders bijna altijd in de minderheid zijn wanneer ze wel in het bestuur van de stichting vertegenwoordigd zijn. Slechts bij twee stichtingen was de helft van de bestuurszetels voor huurders gereserveerd. 'Bewoners zelfbestuur' komt bij de stichtingen niet voor (6).

3.3 De organen nader beschouwd

De positie van de leden

Alleen woningbouwverenigingen kennen leden, stichtingen niet. In de voorafgaande paragraaf is al aan de orde gekomen of huurders en woningzoekenden lid kunnen worden. Niet bekend is hoeveel personen lid zijn van een woningbouwvereniging. Wel zijn gegevens voorhanden over de organisatiegraad van de huurders. Tabel 3.3 verschaft een overzicht.

Tabel 3.3 **Aantal huurders/leden van corporaties**

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

Bron: Huisman en Westra, 1983.

Uit de tabel blijkt dat van de woningcorporaties met als rechtsvorm een vereniging bij 46,8% van de corporaties minder dan 25% van de huurders lid is. Daar tegenover staat een minder groot aantal corporaties waar tussen de 76 - 100% van de huurders lid zijn. Dit betreft 38% van de corporaties met een verenigingsvorm.

"In de praktijk kom je soms een verplicht lidmaatschap voor huurders tegen. Een verplicht lidmaatschap heeft soms tot gevolg dat je ook een verplichte contributie moet betalen" (7). Zowel voor de leden als de vereniging zijn aan het lidmaatschap baten verbonden. Voor de vereniging zijn de contributies (of de opbrengst van de verkochte aandelen) een extra inkomstenbron.

Sommige woningcorporaties beschikken dan ook over een verenigings- of stichtingsreserve. De verenigings- of stichtingsreserve wordt met name gevoed door contributies van leden/huurders. Aanwending van deze reserves vindt plaats ten behoeve van activiteiten die specifiek uit de rechtspersoonvorm voortvloeien.

Tabel 3.4 **Kapitaal en verenigings- of stichtingsreserve, guldens per woning, 1982-1984**

grootteklasse (aantal woningen)	1982	1983	1984
1 - 599	132	67	113
600 - 1.799	147	70	81
1.800 - 3.999	55	83	81
4.000 en meer	56	66	77
totaal	76	72	80

Bron: NWR, Woningraad extra, 41.

Uit tabel 3.4 blijkt dat dit onderdeel van het eigen vermogen relatief zeer beperkt is. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de beperkte omvang van het (stichtings-)kapitaal dat veelal slechts *f* 100,- bedraagt. Anderzijds zijn de toevoegingen (contributies) aan de stichtings-/verenigingsreserves in het algemeen beperkt, omdat de hoogte van de contributie gering is en omdat het aantal leden in het algemeen minder is dan het aantal woningen dat wordt geëxploiteerd (8).

Wanneer de organisatiegraad hoog is, kan de vereniging ten opzichte van andere actoren claimen representant te zijn van de huurders. Voor de leden biedt het lidmaatschap een potentieel invloedskanaal voor de beïnvloeding van het corporatiebeleid. Daarnaast zijn aan het lidmaatschap vaak selectieve baten verbonden. Bij sommige woningbouwverenigingen hebben de leden in principe meer mogelijkheden een woning te verwerven dan de niet-leden.

De beïnvloeding van het corporatiebeleid geschiedt formeel door middel van de algemene ledenvergadering, de leden en/of verenigingscommissies. Over de feitelijke participatie van de leden bij het tot stand komen vam het corporatiebeleid is weinig bekend. Uit de verrichte case-studies komt niet het beeld over van een bloeiende

corporatiedemocratie. Uit onderzoek blijkt dat de ledenvergaderingen weinig voorstellen (9).
Uit onderzoek naar het functioneren van de Rotterdamse woningcorporatie 'Onze woongemeenschap' blijkt dat slechts 2% van de leden regelmatig de ledenvergadering bezoekt. Andere case-studies bevestigen dit beeld. De vraag rijst of het 'niet-participeren' van de leden niet een vorm van positieve apathie is. Aanwijzingen in die richting zijn af te leiden uit het gegeven dat bij belangrijke beslissingen de opkomst van de leden wel hoog is (10).

De algemene ledenvergadering is het hoogste orgaan van de woningbouwvereniging. Wettelijk heeft zij een drietal beleidsbepalende bevoegdheden:
- het recht tot statutenwijziging;
- het recht tot ontbinden van de vereniging;
- het recht rekening en verantwoording van het bestuur te krijgen (11).

Over het functioneren van de ledenraden is weinig bekend. In de schaarse case-studies wordt dit functioneren negatief beoordeeld (12). Het onderzoek van Broos-Jennekens en anderen geeft geen duidelijk beeld over het functioneren van de ledenvergadering. De situatie verschilt per corporatie (13).

Naast de verenigingsraad kennen veel corporaties (ook die met de stichting als rechtsvorm) nog commissies en een raad van commissarissen of raad van toezicht. Uit een NWR-onderzoek blijkt dat ruim 30% van de toegelaten instellingen zo'n toezichthoudend orgaan kent. Meestal (circa 75%) worden deze toezichthouders door de leden c.q. ledenraad benoemd. Circa 70% van de woningcorporaties heeft bestuurscommissies die zich met allerlei beleidszaken bezighouden (14). Over het functioneren van de toezichthoudende organen en commissies is weinig bekend.

De besturen

Artikel 37, lid 6, boek 2 Burgerlijk Wetboek (BW) bepaalt: "Tenzij de statuten anders bepalen, bestaat het bestuur uit vijf personen, die uit hun midden een voorzitter, een secretaris en een penningmeester aanwijzen." Voor stichtingen geldt deze bepaling niet. Gemiddeld is de omvang van de verenigingsbesturen kleiner dan die van de stichtingsbesturen. Het verenigingsbestuur bestaat uit gemiddeld 7 personen, het stichtingsbestuur uit 9 personen. Vooral stichtingen kennen vrij grote besturen (15).

Zoals eerder geconstateerd, is in de stichtingsbesturen de huurder niet sterk vertegenwoordigd. Is die situatie bij de verenigingen beter? Meer dan de helft van de verenigingsbesturen heeft geen representant van de huurders in hun midden, terwijl bij 29% van de verenigingsbesturen de huurders overheersen. Er is dan sprake van een zekere vorm van bewonerszelfbestuur.

Volgens Huisman en Westra is er geen samenhang tussen het aantal huurders dat in het verenigingsbestuur zitting heeft en overige kenmerken van een woningcorporatie (bijvoorbeeld grootte).
Nu betekent het bekleden van een bepaalde positie binnen een woningcorporatie niet automatisch dat bewoners dan ook veel invloed hebben. Het inruimen van bestuurs-

zetels voor bewoners kan ook een symbolische functie hebben. Ook is het de vraag of de aldus in corporaties benoemde bestuursleden wel weten in plaats van, namens welke en ten behoeve van welke potentiële en/of feitelijke bewoners zij optreden.

Tabel 3.5 **Aantal huurderszetels in besturen van woningbouwverenigingen**

Aantal huurderszetels		
0%	42	53,4%
0 - 50%	14	17,7%
50 - 75%	11	14,0%
75 - 100%	12	15,2%
Totaal	79	100%

Bron: Huisman en Westra, 1983.

Wat is er bekend over andere kenmerken van corporatiebesturen? Uit een enquête komt het volgende beeld naar voren: "In de besturen van een derde van alle corporaties hebben gemeente-ambtenaren zitting, bij ongeveer 10% twee of meer." En verderop: "Van de overige bestuursleden is gemiddeld bijna tweederde thuis in de bouw, Het gaat hier in de eerste plaats om werknemers van bouwbedrijven, en verder – in deze volgorde – om bouwkundigen, aannemers, architecten en medewerkers van architectenbureaus" (16).

Voorts is bekend dat veel bestuursleden van middelbare leeftijd zijn en dat mannen overheersen (17). Een meerderheid (59%) van de bestuurders van NCIV-corporaties vervult de huidige functie tenminste vijf jaar. Meer dan 60% van de bestuurders zit al langer dan 10 jaar in het bestuur. Bij de NWR-corporaties vervult circa 67% van de bestuurders hun functie al langer dan vijf jaar. Ruim 40% van de bestuursleden zit al ruim tien jaar in het bestuur. "Driekwart van de respondenten besteedt maandelijks gemiddeld meer dan tien uur aan de bestuurstaak en ruim 17% zelfs tenminste 30 uur" (18).
Het algemeen bestuur komt bij 81% van de corporaties een keer of minder dan eenmaal per maand bij elkaar (19).
Tabel 3.6 geeft een overzicht van de recruteringsbronnen van de bestuurders van NCIV-corporaties. Coöptatie door het bestuur komt het meest voor.

Over de verkiezing van corporatiebesturen merkt Weeda het volgende op. "In bijna tweederde van de gevallen worden bestuurders gekozen door de leden, doorgaans – in meer dan de helft van de gevallen – op voordracht van het zittende bestuur. Coöptatie van bestuurders en commissarissen komt voor bij 17,5% van de corporaties, aanwijzing door de gemeente bij ruim 12% (maar onder de grootste corporaties bij bijna een kwart" (20).

Tabel 3.6 **Recruteringsbronnen van besturen van NCIV-corporaties**

	Absoluut	Percentage
Vakbond	24	9
Politiek (partij/gemeenteraad e.d.)	23	9
Kerk	4	2
Bestuur van de corporatie	116	46
Werkapparaat	6	2
Bewoners	25	10
De leden	49	19
Aandere maatschappelijke organisaties	17	7
Anders	41	16

Bron: Wuertz en Van der Pennen, 1987, p.45.

Gedifferentieerd naar rechtsvorm ontstaat het volgende beeld: "Uit de enquête onder corporaties is gebleken dat 62 van de corporaties met de stichtingsvorm bestuurders bij coöptatie kiest en dat 42% ook bestuurders door de gemeente aangewezen krijgt. Bij 18,5% van deze corporaties worden er (ook) bestuurders gekozen door huurders. Dit in tegenstelling tot corporaties met de verenigingsvorm: bij 96% van die corporaties worden bestuurders door leden gekozen, bij 7% kwam (ook) verkiezing bij coöptatie voor en bij 5,5% (ook) aanwijzing door de gemeente" (21).

Met betrekking tot de taakopvatting van een bestuur zijn drie stijlen te onderscheiden:

a. een beleidsvormend bestuur ziet als belangrijkste taak het voorbereiden en nemen van beleidsbeslissingen;
b. een uitvoerend bestuur verricht ook veel activiteiten die normaliter door een werkapparaat worden uitgevoerd;
c. een toeziend bestuur laat de beleidsvorming in verregaande mate over aan het werkapparaat en onthoudt zich van de dagelijkse leiding.

Welke bestuursstijl in de praktijk voorkomt hangt af van tal van factoren. Een van de belangrijkste factoren daarbij is de afwezigheid of aanwezigheid van professionals en indien deze aanwezig zijn, hun getalssterkte en kwaliteit. Ten gevolge van de professionalisering, schaalvergroting, democratisering en de toegenomen complexiteit van de volkshuisvesting is er een ontwikkeling van uitvoerend naar beleidsvormend bestuur.

Bij de kleinste woningcorporaties komt het uitvoerende bestuur frequent voor. Uit het beheerkostenonderzoek woningcorporaties is bekend dat de bestuurskosten, uitgedrukt in guldens per woning, bij de kleinste corporaties (0-600 woningen) het hoogst zijn. Het laagst zijn de bestuurskosten bij de grootste toegelaten instellingen (22).

Het werkapparaat

Lang niet alle woningcorporaties hebben personeel in dienst. Volgens Weeda verkeert 37% van alle toegelaten instellingen in zo'n situatie (23). De uitvoerende werkzaamheden worden dan door de bestuursleden zelf verricht of ondergebracht bij het uitvoerend apparaat van samenwerkende woningcorporaties, of uitbesteed aan derden. Het zijn vooral de kleinere woningcorporaties die geen personeel in dienst hebben. Gezamenlijk hebben de woningcorporaties bijna 15.000 personen in dienst. Gemiddeld heeft een corporatie 17 mensen in dienst. Dit aantal groeit nog steeds. Per 1.000 corporatiewoningen was de gemiddelde personeelssterkte in 1983 8,7 en in 1984 9,3 (24).

Aan het hoofd van een werkapparaat staat meestal een directeur. Voor zover woningcorporaties een eigen werkapparaat hebben, bestaat dit meestal uit een technische en een administratieve dienst. De laatste jaren is bij veel, vooral grotere instellingen, een ontwikkeling gaande waarbij een bureau voor verhuur en bewonerszaken wordt gevormd.
Bijna de helft van de woningcorporaties heeft een eigen onderhoudsdienst. De woningcorporaties met een woningbezit van 0 -600 woningen hebben geen onderhoudsdienst. Dertig procent van de toegelaten instellingen beschikt over een bedrijfsbureau. Dit is een zelfstandig functionerende organisatorische eenheid die zich bezig houdt met ondersteunende en registrerende taken ten behoeve van de onderhoudsuitvoering. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan het bijhouden van een technische woningkartotheek en het opstellen van onderhoudsplanningen en -begrotingen (25).

De aanwezigheid van een eigen onderhoudsdienst betekent niet dat alle onderhoudswerkzaamheden in eigen beheer worden uitgevoerd. Tabel 3.7 demonstreert dit gegeven. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen onderhoudswerkzaamheden: dagelijks onderhoud, groot onderhoud en schilderwerk. Vooral het dagelijks onderhoud wordt in eigen beheer uitgevoerd. Groot onderhoud en schilderwerk worden meestal uitbesteed.
Woningcorporaties zijn daardoor belangrijke vragers op de secundaire woningbouwmarkt. Priemus omschrijft de woningbouwmarkt als "aanduiding van de vraag- en aanbodverhoudingen met betrekking tot woningbouwcapaciteit". Aanbieders zijn bouwbedrijven, vragers zijn opdrachtgevers. De primaire woningbouwmarkt betreft de nieuwbouw en de secundaire woningbouwmarkt betreft de woningverbetering en het onderhoud (26).
Over de financieel-economische dienst zijn minder gegevens voorhanden. Mij is niet bekend hoeveel toegelaten instellingen deze activiteiten in eigen beheer uitvoeren dan wel aan derden (administratiebureaus) uitbesteden. Wel is bekend dat de loonkosten relatief zwaar drukken op de beheerskosten.

De machtsbasis van een werkapparaat varieert nogal. Belangrijke machtsbronnen zijn:
- deskundigheid, mede afhankelijk van de omvang en de vaardigheden van de rolbekleders;

Tabel 3.7 **Aanwezigheid en werkterrein van de eigen onderhoudsdienst, aantal instellingen per ultimo 1980**

percentage dat door de dienst wordt uitgevoerd niet groter dan:	soort onderhoud dagelijks onderhoud	schilderwerk	groot onderhoud
0	21	18	
25	4	13	17
50	12	4	1
75	12	0	8
100	16	6	
totaal	44	44	44

Bron: EIB, Normdifferentiatie, 1984.

- bevoegdheidstoekenning via mandatering en mede afhankelijk van de taakopvatting van het bestuur;
- contacten met cliëntele en vertegenwoordigers van andere beleidssectoren. Voor de machtsbasis van een werkapparaat is ook van belang of de werkzaamheden ten behoeve van een corporatie verricht worden, of dat er sprake is van een samenwerkingsverband.

Bestuurlijke samenwerking

Woningcorporaties kennen allerlei vormen van onderlinge samenwerking (27). De lichtste vorm van samenwerking is gestructureerd overleg. Het doel is vooral informatie-uitwisseling en gezamenlijke standpuntbepaling.

Een overgangsvorm van gestructureerd overleg naar een federatieve samenwerking is een samenwerking waarvan doel en taken zijn neergelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Net als bij de eerst genoemde samenwerkingsvorm blijft de bestuurlijke zelfstandigheid van de afzonderlijke instellingen groot. Deze twee samenwerkingsvormen wordt in de praktijk vorm gegeven door middel van een projectbureau. Zo'n bureau krijgt dan namens de samenwerkende corporaties de bevoegdheid een bepaald project te realiseren. Een voorbeeld van een dergelijke samenwerkingsvorm was de inmiddels opgeheven 'Ontwikkelingsmaatschappij Lunetten BV', ingesteld voor de realisatie van de Utrechtse wijk Lunetten. Aandeelhouders van deze besloten vennootschap waren negen Utrechtse woningcorporaties.

Een derde samenwerkingsvorm is de federatie. Een federatie is een door twee of meer rechtspersonen (verenigingen of stichtingen) in het leven geroepen vereniging, waar-

van elke deelnemer lid is. De taken zijn in vergelijking met het gestructureerd overleg doorgaans nauwkeuriger omschreven. De sterkte van de federatie hangt af van:
- de taken en bevoegdheden die aan het federatieve orgaan worden gedelegeerd (en de wijze waarop dit in de statuten is neergelegd);
- de middelen die aan het federatie-orgaan beschikbaar worden gesteld.

Het middelenpakket betreft niet alleen de financiële middelen maar ook de sterkte van het secretariaat. Er is een onderscheid te maken in:
- een federatie zonder werkapparaat waarbij het secretariaat (en/of het voorzitterschap) permanent door een der deelnemers of wisselend wordt verzorgd;
- een federatie met een eigen werkapparaat dat naast een secretariaat kan bestaan uit beleidsmedewerkers (een staforgaan) en/of uitvoerende medewerkers.

In de praktijk zijn de werkapparaten van de federaties klein (1-5 personen). De activiteiten verschillen enorm. Wel blijken alle federaties minimaal de volgende taken te verrichten:
"- het bieden van een platform voor gestructureerd contact tussen de leden;
- het coördineren van het beleid van de leden inzake plaatselijke volkshuisvestingsvraagstukken;
- het optreden als spreekbuis naar een aanspreekpunt voor de plaatselijke overheid;
- het voeren van overleg met de gemeente over de verdeling van nieuwbouw- en renovatiecontingenten en over de woonruimteverdeling" (28).

Een vierde samenwerkingsvorm is de zogeheten beheersstichting. De nadruk ligt op uitvoerende werkzaamheden (huuradministratie, onderhoud). In de praktijk blijken zowel 'lichte' als 'zware' beheersstichtingen voor te komen.
Bij 'zware' beheersstichtingen blijven de corporaties slechts als formele juridische eigenaars bestaan. Zij bekrachtigen en besluiten. Materieel gezien functioneren 'zware' beheersstichtingen als fusies met een brede en ingewikkelde bestuurlijke structuur welke belemmerend kan werken op de besluitvorming (29). Een 'lichte' beheersstichting onderscheidt zich van de 'zware', doordat slechts een bepaald onderdeel van het takenpakket aan de beheersstichting wordt opgedragen. Tabel 3.9 geeft een overzicht van de samenwerkende woningcorporaties naar grootteklasse (1-1-1981) en hun woningbezit. Er blijken 154 woningcorporaties met ruim 200.000 woningen in hun bezit samen te werken. Het betreft vooral kleinere woningcorporaties.

3.4 De betrekkingen met de centrale overheid

Ordening door het rijk

Het rijk vervult een aantal functies ten behoeve van de woningcorporaties. In de eerste plaats heeft het rijk een ordende functie. Zowel de interne als de externe organisatie van de toegelaten instellingen is daarbij in het geding. Bij de interne organisatie gaat het om aspecten als de rechtsvorm, de bestuurssamenstelling en de bevoegdheden. Bij de externe organisatie handelt het om de betrekkingen met de overheid, de instellingen onderling, met andere woningbeheerders en met cliënten. Met name via

deze constituerende rol van de rijksoverheid wordt de relatieve zelfstandigheid van de woningcorporaties bepaald. Bij dit ordeningskader is het relevant een onderscheid te maken tussen het geheel van regels die uitsluitend voor woningcorporaties van betekenis zijn en de regels die voor alle participanten gelden die bepaalde rollen vervullen in het volkshuisvestingsbestel.

Tabel 3.8 **Samenwerkende corporaties naar grootteklasse (1-1-1981) en hun woningbezit.**

grootteklasse (aantal woningen)	samenwerkende corporaties aantallen	woningbezit
minder dan 600 woningen	60	22.106
600 - 1.799 woningen	57	61.982
1.800 - 3.999 woningen	30	79.098
4.000 woningen en meer	7	47.687
totaal	154	210.873

Bron: CBS/VROM

Sinds 1 mei 1977 is een nieuw regime voor woningcorporaties van kracht. Het uitgangspunt van dit regime is om de positie van de toegelaten instellingen ten opzichte van de overheid duidelijk en overzichtelijk te regelen.
Daarnaast wordt beoogd de vrijheid en zelfstandigheid van de corporaties te vergroten waarbij de overheid toeziet of de instellingen wel voldoende bijdragen aan de behartiging van het algemene volkshuisvestingsbelang.

Toelating

De Woningwet bepaalt in artikel 59, eerste lid: "Verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid, niet zijnde coöperatieve verenigingen en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, kunnen door ons worden toegelaten als instellingen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam."

Een aantal aspecten van deze wettelijke bepaling behoeft een toelichting. Ten eerste, woningcorporaties zijn rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen naar privaatrecht. De rechtsvorm onderstreept het particuliere karakter. Een woningcorporatie komt in vrijheid tot stand. Maar zij komt pas voor overheidsfaciliteiten in aanmerking, indien de rijksoverheid haar als zodanig heeft toegelaten. Pas na die toelating verschaft diezelfde overheid bepaalde faciliteiten, zoals geldelijke steun voor het bouwen en beheren van woningen. Deze faciliteiten worden niet automatisch verleend, maar

moeten via aparte procedures worden verworven. Anderzijds leidt de toelating door de rijksoverheid voor de woningcorporatie tot verplichtingen. Worden die niet nagekomen, dan kan de toelating, op grond van artikel 59 lid 2 van de Woningwet, weer worden ingetrokken.

In het systeem van de Woningwet is voor onbeperkte uitbreiding van het aantal toegelaten instellingen geen plaats. "Integendeel, de problemen verbonden aan de stichting en exploitatie van woningen en woongebouwen zijn geleidelijk dermate ingewikkeld geworden dat aan deze instelling zeer hoge eisen moeten worden gesteld wat betreft continuïteit, bestuurskracht, administratief vermogen en maatschappelijk inzicht" (30). Dit restrictieve beleid is gebaseerd op artikel 59 lid 2 van de Woningwet, waarin is bepaald dat toelating kan worden geweigerd, indien zij niet in het belang van de volkshuisvesting is te achten. Dit doelmatigheidscriterium stamt uit 1921. "Sindsdien heeft dit criterium bij uitstek de grondslag gevormd voor het gevoerde toelatingsbeleid. Op grond van de overwegingen die aan de totstandkoming van deze weigeringsgrond hebben bijgedragen, is ondermeer de toelating van kleine en zwakke corporaties geweerd, en is voorkomen dat een te grote toevloed van toegelaten instellingen tot versnippering van krachten en tot verzwakking van de positie van reeds toegelaten instellingen zou leiden" (31). Het doelmatigheidscriterium wordt volgens de Memorie van Toelichting ook gebruikt om een te grote invloed van de gemeenten in de besturen van toegelaten instellingen tegen te gaan (32). Het aantal toegelaten instellingen vermindert gestaag.
Tabel 3.9 bevat een overzicht van het aantal toegelaten instellingen en de veranderingen daarin ten gevolge van toelatingen en bedrijfsbeëindigingen in de periode 1978-1987.

De lichte groei in 1984 lijkt vooral het gevolg te zijn – paradoxaal als dit mag klinken – van een incidentele afname van het aantal bedrijfsbeëindigingen. Er zijn twee vormen van bedrijfsbeëindiging: te weten fusie en ontbinding. Een fusie tussen corporaties houdt meestal in dat de naar woningbestand gemeten kleinste instelling haar bezit in eigendom overdraagt aan de grotere zuster-instelling.

Voor de rijksoverheid vervult het toelatingsbeleid een aantal functies. Ten eerste biedt de toelating de ingang om toezicht uit te oefenen op de handel en wandel van de woningcorporaties. Ten tweede de mogelijkheid om het woningcorporatiebestel te ordenen waardoor het beleid administratief beheersbaar blijft. Maar het beleid kent ook dysfuncties. Voor de realisering van beleid wordt de overheid sterk afhankelijk van initiatieven van dit type instelling. Blijven die initiatieven uit, dan faalt het rijksbeleid of worden vluchtwegen gezocht. Zo'n vluchtweg is aanvankelijk beproefd bij de bouw van wooneenheden en bejaardenwoningen, met als gevolg de groei van een ondoorzichtige pseudocorporatiesector. Daardoor ontstaat een onoverzichtelijk geheel, dat administratief moeilijk beheersbaar is.

De woningcorporaties zelf hebben ten gevolge van het toelatingsbeleid te maken met competitiebeperking. Marktgebieden worden keurig afgebakend. Een corporatie is verplicht het geografische werkgebied in haar statuten vast te leggen. Het is een

toegelaten instelling niet toegestaan buiten dit goedgekeurde werkgebied activiteiten te ontplooien.

Tabel 3.9 **Ontwikkelingen in het aantal toegelaten instellingen, 1978-1987**

Jaar	Totaal toegelaten instellingen	Toelatingen	Beëindigingen	Beëindigingen door fusie	Beëindigingen door ontbindingen
1978	927	3	10	10	0
1979	916	0	11	11	0
1980	910	2	8	6	2
1981	902	4	12	11	1
1982	898	2	6	6	0
1983	894	1	5	4	1
1984	896	3	1	0	1
1985	888	1	9	6	3
1986	855	4			
1987	848	2			

Bron: Jaarverslagen CDV, DGVH.

In theorie is het mogelijk een werkgebied te kiezen dat groter is dan het grondgebied van de gemeente waar de toegelaten instelling haar domicilie heeft. De praktijk leert dat de meeste toegelaten instellingen een werkgebied kiezen dat samenvalt met de grenzen van de gemeenten waar zij hun domicilie hebben. Ook de rijksoverheid heeft een voorkeur voor een gemeentelijk werkgebied, omdat dan de toezichtsrelaties eenvoudig en doorzichtig zijn, maar deze beleidsregel is niet dogmatisch toegepast. Er is een beperkt aantal instellingen met een landelijk werkgebied. Voorbeelden zijn de corporaties die zich op de bejaardenhuisvesting richten. Voorts zijn er met name in plattelandsgebieden regionale instellingen werkzaam. De meeste corporaties hebben een gemeentelijke oriëntatie, liefst 96% van de corporaties is uitsluitend werkzaam in de gemeente van vestiging (33).

Een tweede aspect dat toelichting behoeft, is dat woningcorporaties uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam mogen zijn. Vaak wordt ten onrechte verondersteld dat dit uitgangspunt betekent dat corporaties geen winst mogen maken. De memorie van toelichting op de wijziging van artikel 59 van de Woningwe stelt echter nadrukkelijk: "Het maken van winst is een feitelijke zaak, die – aangezien het toegelaten instellingen niet is voorgeschreven op kostprijsbasis te werken, doch zij integendeel verplicht zijn hun woningen in beginsel tegen de in het verkeer geldende huurprijzen te verhuren – ook aan toegelaten instellingen is toegestaan. Zij zijn echter verplicht eventuele winsten uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting

te besteden" (34). In artikel 20 BTIV is bepaald dat alle batige saldi – ongeacht de exploitatie-activiteit op grond waarvan zij zijn ontstaan – in de algemene bedrijfsreserve (ABR) worden gestort.
Daarnaast wordt de ABR ook gevoed met een aantal verplichte stortingen. Artikel 21 van het BTIV bepaalt dat de gelden uit de ABR uitsluitend voor doeleinden in het belang van de volkshuisvesting mogen worden aangewend. Tot zulke uitgaven worden onder meer beschouwd:

a. nadelige saldi, ontstaan uit de exploitatie van haar roerende en onroerende goederen;
b. nadelige saldi, ontstaan uit het verrichten van leveringen en diensten ten behoeve van de huurders, bewoners en gebruikers van haar onroerende goederen;
c. uitgaven voor op lange termijn niet lonende voorzieningen aan onroerende goederen;
d. uitgaven voor experimenten, voor onderzoek en voor voorzieningen buiten de woning en woongebouwen (artikel 21 BTIV).

Recente informatie over de vermogenspositie van woningcorporaties is opgenomen in het Beheerskostenonderzoek 1986. Tabel 3.10 geeft een overzicht (35).

Het blijkt dat de algemene bedrijfsreserve in de onderzochte jaren sterk is toegenomen. Eind 1984 bedroeg de omvang ervan landelijk gezien zes miljard gulden. De groei van de reserves werd voor een deel veroorzaakt door de toename van het aantal woningen. Niettemin stegen ook de reserves per woning nog zodanig dat ook in reële termen (dus na correctie voor de prijsontwikkeling) sprake is van groei.

Het maken van winst is dus toegestaan, alleen de bestemming van de winst is vastgesteld. Eventuele winsten dienen in het belang van de volkshuisvesting te worden aangewend. De vraag is derhalve welke inhoud het begrip volkshuisvesting heeft. In de praktijk wordt dit begrip ruim geïnterpreteerd en hieronder valt zowel de woning als de directe woonomgeving. Zo worden soms ook winkels geëxploiteerd. Voorts zijn woningcorporaties bevoegd typen woningen in allerlei prijsklassen te bouwen. Hun taak is niet beperkt tot een bepaald marktsegment. Ze mogen dus huurwoningen in de vrije sector bouwen. Wel zijn dergelijke activiteiten aan strikte voorwaarden gebonden (36).

Voorts is het van belang de doelgroep waarop deze instellingen zich richten. In een op de Woningwet gebaseerde AmvB wordt de doelgroep als volgt aangegeven: "De toegelaten instelling verhuurt haar woningen mede aan personen, behorende tot die groepen van de bevolking, die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende woonruimte." En de toegelaten instelling verhuurt "... haar woningen waarvan de huur verhoudingsgewijs laag is, zoveel mogelijk aan personen, die hiervoor hun inkomen het meest voor in aanmerking komen" (37).

Toezicht

"De toegelaten instellingen staan onder toezicht van onze minister, belast met de zorg voor de volkshuisvesting. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden

omtrent het toezicht nadere voorschriften gegeven" (artikel 9 lid 7 Woningwet). Teneinde na te gaan of een toegelaten instelling niet in strijd komt met haar wezenskenmerken en/of essentiële gedragsvoorschriften, dan wel faciliteiten misbruikt, is volgens de wetgever toezicht nodig "door of namens degene, die heeft toegelaten en de toelating weer kan intrekken" (38). In hoofdstuk IV van het BTIV is dit rijkstoezicht nader uitgewerkt. Artikel 32, lid 1 BTIV luidt dat de minister er op toeziet dat "de toegelaten instelling werkzaam is overeenkomstig met de overigens op haar werkzaamheden van toepassing zijnde regelen". Om dat toezicht te kunnen uitoefenen is de toegelaten instelling verplicht inzage in haar administratie te verlenen aan de minister en dient zij alle inlichtingen te verstrekken die de minister voor de uitoefening van het hem opgedragen toezicht nodig acht (artikel 38 lid 2 BTIV).

Tabel 3.10 **De ontwikkeling van de algemene bedrijfsreserve (ABR) en per woning, in lopende prijzen, ultimo 1980-1984**

jaar	totaal (mln gld) ABR	per woning (gld) AB
1980	3.515	2.976
1981	4.199	3.247
1982	4.875	3.507
1983	5.343	3.708
1984	5.9794	.062

Bron: EIB, 1987.

In lid 3 van artikel 32 van datzelfde besluit is bepaald dat de minister nadere regelen kan stellen met betrekking tot het toezicht. Een van de terreinen waarop het toezicht nader is uitgewerkt, is het huurprijzenbeleid. Toegelaten instellingen en gemeenten zijn verplicht een verslag op te stellen over het gevoerde huurprijzenbeleid. Dit toezicht wordt uitgeoefend door de afdeling Huurzaken van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting. Het rijk acht dit preventieve en repressieve toezicht om de volgende redenen noodzakelijk:
- voor toezicht op het gevoerde huurprijzenbeleid;
- voor de herziening van de jaarlijkse rijksbijdragen;
- als informatiemateriaal voor het landelijk te voeren huurprijzenbeleid, waarvoor met name de afstemming van huren op kwaliteit een belangrijk onderdeel vormt.

Op grond van artikel 33, lid 1 BTIV heeft de minister de bevoegdheid een instelling aanwijzingen te geven met betrekking tot het door haar te voeren beheer en beleid. De minister is volgens artikel 35 BTIV wel verplicht om de Adviescommissie Toelating Woningcorporaties (ATW) en burgemeester en wethouders van de gemeente

waar de corporatie haar woonplaats heeft en van de gemeente waar haar onroerende goederen liggen, te horen. Volgens artikel 33, lid 2 BTIV is de toegelaten instelling verplicht de aanwijzingen binnen een door de minister gestelde termijn op te volgen. Blijft de toegelaten instelling ongehoorzaam, dan kan de minister op basis van artikel 34 BTIV maatregelen treffen. Slechts eenmaal is een aanwijzing gegeven, intrekking van de toelating heeft nog niet plaats gehad.

Volgens de Algemene Rekenkamer liet het toezicht te wensen over. "De frequentie van inspectie was, zoals de Rekenkamer constateerde, vooral vanaf 1980 sterk bij de door de staatssecretaris wenselijk geachte controlefrequentie achtergebleven. Als de trend vanaf dat jaar zich zou voortzetten betekende dat voor de corporaties een frequentie van gemiddeld een inspectie in de 25 à 30 jaar, welke nog lager zou uitkomen als de gemeentelijke instellingen weer bij de inspecties zouden worden betrokken. Naar de mening van de Rekenkamer boden inspecties met een dergelijk lage frequentie de bewindsman onvoldoende mogelijkheid om van de gang van zaken bij de instellingen op de hoogte te blijven" (39).

Als reactie op de kritiek van de Algemene Rekenkamer heeft het rijk een nota over het toezicht uitgebracht. De nota noemt de volgende uitgangspunten welke aan het toezichtsbeleid ten grondslag liggen:
- de volkshuisvestingsinstellingen zijn ten principale zelf verantwoordelijk voor een optimaal beheer en beleid. In de nota wordt benadrukt dat het overheidstoezicht niet in de plaats kan treden van de zelfstandige bedrijfseconomische en bestuurlijke verantwoordelijkheid van de corporaties;
- de gemeente dragen financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de volkshuisvestingsinstellingen op lokaal niveau. Voor het toezicht betekent dit dat de gemeenten als het ware een 'eerstelijnstoezicht' op deze instellingen uitoefenen;
- het rijk geeft de kaders aan waarbinnen dit toezicht wordt uitgeoefend. Daarbij dient het rijk ervoor te zorgen dat bij de uitoefening van het toezicht zowel het belang van de volkshuisvesting in het oog wordt gehouden, alsook het financiële risico van gemeente en rijk teneinde risico's beheersbaar te houden (40).

Ook heeft het rijk de ambtelijke organisatie(s) die het toezicht uitoefenen versterkt.

Corporaties kunnen met reguliere en/of gerichte inspecties te maken krijgen. De reguliere inspecties vinden thans één keer in de drie à vier jaar plaats. De inspecteurs zijn ondergebracht bij de provinciale kantoren van het Directoraat-Generaal voor de Volksuisvesting. Conform de doelstellingen in de nota 'Toezicht instellingen volkshuisvesting' (1987) is het aantal uitgevoerde reguliere inspecties flink toegenomen. In 1986 vonden er 122 plaats, in 1987 waren dat er al 212 (41). De gerichte inspecties vinden plaats wanneer de aard van de bevindingen bij de reguliere inspectie een meer diepgaand onderzoek rechtvaardigen. Ook dit aantal neemt toe.
Tijdens de inspecties wordt gelet op onder andere de volgende aspecten:
- de bestuurskracht van de instelling;
- de wijze waarop vormgegeven wordt aan de bewonersparticipatie;
- de vraag of de activiteiten het terrein van de volkshuisvesting niet te buiten gaan;
- het doelgroepenbeleid;

- de kwaliteit van het financiële management;
- de kwaliteit van het woningbeheer (42).

Tot slot is van belang dat een vorm van toezicht is gericht op de bescherming van de positie van de woningcorporatie ten opzichte van de gemeente. Gemeenten mogen pas zelf woningen bouwen, indien de ter plaatse werkzame woningcorporaties daarvan doelbewust afzien. Dit beleid is uitgewerkt in de circulaire M.G. 69.1 (de zogeheten voorrangsregel). Recentelijk is in conflicten tussen gemeenten en toegelaten instellingen door het rijk steeds partij gekozen voor de laatste (43). Dit toezicht is preventief van aard.

Sturing

In de tweede plaats heeft het rijk een sturende functie. Het rijk stelt de woningcorporaties in staat om hun taken adequaat te behartigen. Voorwaarde is wel dat de woningcorporaties bijdragen aan de realisering van het nationale volkshuisvestingsbeleid.
Woningcorporaties zijn voor de overheid een belangrijk middel om doelen van het volkshuisvestingsbeleid te realiseren. De volgende beleidsdoelen zijn dan relevant:

* bevorderen dat op de juiste tijd voldoende woningen beschikbaar zijn;
* bevorderen dat bestaande woonvoorzieningen tenminste voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen;
* bevorderen dat nieuwe woonvoorzieningen voldoen aan eigentijdse eisen;
* bevorderen dat woonvoorzieningen tot stand worden gebracht tegen zo laag mogelijke kosten;
* bevorderen van initiatief en participatie van bewonersgroepen met betrekking tot planvoorbereiding en beheer van woonvoorzieningen;
* bevorderen van voldoende verband tussen de huurprijs en de kwaliteit van woonvoorzieningen;
* het bevorderen van de betaalbaarheid van het wonen voor de lagere-inkomensgroepen;
* het bevorderen van een billijke toewijzing van woonruimte (44).

Toegelaten instellingen hebben drie hoofdtaken. Zij fungeren als opdrachtgever voor nieuwe woningen, zij beheren woningen en verdelen de woonruimte. Het rijk heeft op elk van deze taken een grote invloed.

Zo leveren toegelaten instellingen een belangrijke bijdrage aan het realiseren van de doelstelling van de overheid dat voldoende woningen beschikbaar komen. Tabel 3.11 geeft een overzicht van hun aandeel in de nieuwbouwproduktie in de laatste 10 jaar. De rijksoverheid beïnvloedt in sterke mate de mogelijkheden die woningcorporaties hebben om opdrachten voor nieuwe woningen te verstrekken. Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken.

Tabel 3.11 **Gereedgekomen woningen naar opdrachtgever (1978-1987)**

	Rijk en gemeenten		Corporaties		Particulieren		Totaal
jaar	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.
1978	2.850	2.7	29.339	27.7	73.636	69.6	105.825
1979	2.578	3.0	23.822	27.2	61.122	69.8	87.522
1980	5.319	4.7	38.154	33.5	70.283	61.8	113.756
1981	7.340	6.2	54.536	46.3	55.883	47.5	117.759
1982	8.056	6.5	66.256	53.7	48.998	39.8	123.310
1983	6.419	5.8	48.793	43.9	55.915	50.3	111.127
1984	6.269	5.6	47.463	42.1	59.000	52.3	112.732
1985	4.658	4.8	35.083	35.8	58.390	59.4	98131
1986	3.112	3.1	36.969	35.7	63.249	61.2	103.330
1987	4.866	4.4	37.191	33.7	68.034	61.8	110.091

Bron: Maandstatistiek Bouwnijverheid (CBS)

- In theorie zijn de woningcorporaties bevoegd om in de vrije sector te bouwen. In de praktijk zijn de corporaties echter aan scherpe voorwaarden van de rijksoverheid gebonden. Het aantal ongesubsidieerde huurwoningen dat in opdracht van toegelaten instellingen wordt gebouwd is zeer beperkt.
- Ook de potentie van toegelaten instellingen om opdrachten in de gesubsidieerde eigen-woningsector te realiseren, wordt mede bepaald door de rijksoverheid. Zo zag het kabinet Den Uyl een taak voor de woningcorporaties bij het bevorderen van het eigen woningbezit. Daartoe werd het idee van het beschutte eigen-woningbezit ontwikkeld. Woningcorporaties kregen samen met de bouwfondsen van de gemeenten het monopolie op dit gebied. Het programma werd door het kabinet van Agt-I omgezet in de premiekoop-A-regeling. Dit type woningen mag ook door commerciële opdrachtgevers gerealiseerd worden. Een mogelijke expansie van de woningcorporaties in de richting van bevordering van het eigen-woningbezit is door die beleidsverandering tegengehouden.

De mogelijkheden voor toegelaten instellingen om opdrachten te verstrekken worden bepaald door de beschikbare rijkscontingenten in de verschillende financieringscategorieën. Bij het bepalen van de omvang van die contingenten spelen naast volkshuisvestingsoverwegingen (met name ontleend aan woningbehoefte-onderzoek en afzetmogelijkheden) ook budgettaire en politiek-ideologische overwegingen een grote rol.

Tussen de woningcorporaties onderling bestaan grote verschillen met betrekking tot de mogelijkheden om nieuwbouw tot stand te brengen. Een belangrijke verklarende factor voor deze verschillen is het verstedelijkingsbeleid van de rijksoverheid. Een groot deel van de contingenten wordt op grond van dit beleid toegewezen aan de grote steden en aan de groeikernen en -steden. Deze krijgen bodemcontingenten toegewezen. De rest van het programma wordt over de provincie verdeeld.

Het rijk en het beheer van corporatiewoningen

Voor de rijksoverheid is de verbetering van corporatiewoningen een onderdeel van het landelijke stadsvernieuwingsbeleid. Dat beleid is sinds 1984 neergelegd in een Meerjarenplan Stadsvernieuwing (MPS) dat jaarlijks wordt bijgesteld. Het wonen vormt een belangrijk bestanddeel van dit plan. Het rijk inventariseert de behoefte aan behoud en herstel van de woningvoorraad. In beginsel is de behoefte de leidraad voor het op te stellen meerjarenplan. Het rijk verricht dat onderzoek met behulp van een zogeheten Kwalitatieve Woningregistratie (KWR). Uit dit onderzoek blijkt de woningvoorraad van de woningcorporaties, in vergelijking met die van de andere woningeigenaren, er goed voor te staan. Nog niet een percent van de corporatiewoningen is rijp voor de sloop. Bijna 30% van de corporatiewoningen behoort tot de kwaliteitsklasse matig tot slecht. Deze categorie komt in aanmerking voor extra facaliteiten van de rijksoverheid.

De mogelijkheden om deze categorie van woningen weer in goede staat te brengen, worden grotendeels bepaald door de centrale overheid. Budgettaire en volkshuisvestingsoverwegingen spelen daarbij een belangrijke rol. Budgettaire overwegingen nopen tot een sobere aanpak. Er wordt getracht met de beschikbare middelen zoveel mogelijk woningen weer in goede staat te krijgen. Vandaar dat het rijk naast ingrijpende woningverbetering vooral het plegen van groot onderhoud stimuleert.

Het totale aantal verbeterde woningwetwoningen is gestaag toegenomen. Tabel 3.12 geeft een overzicht over de periode 1974-1987. Alleen 1982 was een relatief slecht verbeteringsjaar. Een topjaar was 1984 mede ten gevolge van de zogeheten terugploegoperatie (MG-84-09). Voorts valt op dat kwantitatief gezien er vanaf 1977 elk jaar meer na-oorlogse dan vooroorlogse woningen verbeterd zijn. Wel zijn de investeringen in deze laatstgenoemde categorie per woning beduidend hoger.

De rijksoverheid bepaalt in sterke mate de exploitatieresultaten van de toegelaten instellingen (45). Dit geldt voor zowel de omvang van de baten als de lasten. De baten betreffen vooral de huuropbrengsten en de rijksbijdragen. Ons land kent een centraal geleide huurpolitiek. Jaarlijks worden de huren met een bepaald percentage verhoogd: de zogeheten trendmatige huurverhogingen. Bij woningen ouder van vijf jaar kan de huurstijging van de trend afwijken als de woningen gezien de kwaliteit ervan, relatief duur of goedkoop zijn: de huurharmonisatie. In tegenstelling tot particuliere verhuurders zijn toegelaten instellingen verplicht om het huurharmonisatiestelsel toe te passen. Toch hebben de woningcorporaties enige beleidsvrijheid in hun huurpolitiek. Te eerste is er een vrij ruime bandbreedte tussen de huurprijzen die op grond van het woningwaarderingsstelsel minimaal redelijk zijn en die welke maximaal redelijk zijn. Woningcorporaties opteren merendeels voor het minimaal redelijke huurprijsniveau. Ten tweede biedt de wet de mogelijkheid om woningen die leeg komen ineens te harmoniseren. Daar maken woningcorporaties nauwelijks gebruik van. Huurverlagingen zijn slechts mogelijk met toestemming van de centrale overheid.

Tabel 3.12 **Aantal verbeterde woningwetwoningen per jaar en de gemiddelde verbeteringskosten per woningen (*)**

Jaar	Woningen voor 1946 aantal	Woningen voor 1946 gemiddelde kosten	Woningen na 1946 aantal	Woningen na 1946 gemiddelde kosten	Totaal aantal verbeterde woningwetwoningen
1974	10.723	26.791	1.860	5.929	12.583
1975	10.826	31.909	5.577	15.580	16.403
1976	11.762	38.991	9.922	15.740	21.684
1977	8.137	54.116	11.282	21.877	19.419
1978	7.425	51.448	11.683	29.759	19.108
1979	8.572	56.395	15.851	24.211	24.423
1980	7.848	67.017	17.085	25.801	24.933
1981	9.806	71.949	20.519	30.587	30.325
1982	10.534	64.712	22.694	29.166	33.227
1983	15.094	47.801	27.367	24.240	42.461
1984	11.212	54.485	44.049	21.710	55.261
1985	12.638	50.735	41.285	22.885	53.923
1986	13.990	45.800	47.756	19.800	61.746
1987	6.678	66.766	56.692	29.073	63.370

(*) inclusief bezit gemeente en aangekochte woningen.

Bron: CBS: Maandstatistiek Bouwnijverheid.

De corporaties ontvangen allerlei rijksbijdragen. Voor de hoogte van die bijdragen is het van belang of voor de woningcomplexen al dan niet dynamische kostprijshuren gelden. Is dat niet het geval dan worden de rijksbijdragen geleidelijk aan afgebroken door middel van de jaarlijkse huurverhogingen. Bij de dynamische gecalculeerde complexen is dat niet het geval. Voor die complexen stijgt de rijksbijdrage jaarlijks. Voorts wordt periodiek bezien of de veronderstellingen met betrekking tot de huurontwikkeling ook met de feitelijke ontwikkelingen corresponderen. Zonodig worden dan conditionele subsidies verstrekt.

Ook de lasten, te weten kapitaallasten en de variabele en vaste exploitatiekosten, worden sterk bepaald door de rijksoverheid. De kapitaallasten betreffen de rente en aflossing die betaald moeten worden aan geldgevers. De centrale overheid is een voorname bankier van de toegelaten instellingen. Net als een particuliere bank wil de overheid een marktrente ontvangen. Die rente wordt om de tien jaar herzien. Dit is de zogeheten renteconversie. Renteconversies gelden voor complexen die in of na 1958 zijn gebouwd met rijksleningen. Alleen na de eerste exploitatieperiode van tien

jaar betaalt het rijk de renteaanpassing via een verhoging van de rijksbijdragen. Daarna worden renteaanpassingen in opwaartse zin door de corporatie betaald. De gevolgen van renteaanpassingen in neerwaartse richting komen ten goed aan de woningcorporaties.

De kapitaalvoorziening van de woningcorporaties werd tot voor kort bijna geheel door de centrale overheid verzorgd. Uit de Maandstatistiek Financiewezen blijkt dat op 1 januari 1981 de corporaties ruim *f* 38 miljard van de overheid en ruim *f* 8 miljard van de overige geldgevers geleend hadden. In de loop der jaren tachtig zijn die verhoudingen sterk veranderd. In de eerste plaats heeft het rijk het verstrekken van leningen geleidelijk aan beëindigd. Eerst voor investeringen in de woningverbetering, vanaf 1 januari 1988 worden ook geen woningwetleningen meer voor de nieuwbouw verstrekt. Eerder was het aantal leningen al sterk verminderd. Het grootste deel werd op de kapitaalmarkt gefinancierd met een overheidsgarantie. Daaraan liggen vooral begrotingspolitieke overwegingen ten grondslag (46). In de tweede plaats hebben de toegelaten instellingen zelf sterk bijgedragen aan de privatisering van de kapitaalvoorziening. Medio 1987 hadden zij bijna *f* 30 miljard vervroegd afgelost. "De aantrekkelijkheid van vervroegde aflossing is gelegen in het – inmiddels gedichte – 'lek' in de leningsvoorwaarden van het rijk: ook bij herfinanciering tegen een lagere rente op de kapitaalmarkt blijft de objectsubsidie tot aan de conversiedatum gebaseerd op de hogere oorspronkelijke rente. De objectsubsidies worden dus verstrekt voor kapitaallasten die er niet meer zijn" (47).

De variabele exploitatiekosten veranderen jaarlijks. Een belangrijk deel van deze lasten bestaat uit door de overheid vastgestelde normbedragen: de zogeheten onderhouds- en beheersnormen (48).
De onderhoudsnorm wordt administratief als volgt verwerkt. In de administratie wordt per woningcomplex (dit is een administratieve eenheid, waarin een groep veelal gelijksoortige woningen is ondergebracht) de bedragen die volgens de onderhoudsnorm mogen worden geboekt, ten laste gebracht van de exploitatierekening en toegevoegd aan het onderhoudsfonds. Dit fonds heeft het karakter van een egalisatiefonds en dient ter dekking van een deel van de onderhoudsuitgaven van alle woningcomplexen. Het moge duidelijk zijn dat de hoogte van de onderhoudsnorm een essentiële variabele is ter bepaling van de beleidsvrijheid van de woningcorporaties op het gebied van het onderhoudsbeleid. Vanaf de jaren zeventig is er dan ook veel strijd geweest over de vraag of de onderhoudsnorm toereikend is om de 'oorspronkelijke gebruikswaarde van de woning' in stand te houden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is door de centrales van woningcorporaties in 1970 voorgesteld om een onderzoek te houden naar de toereikendheid van de onderhoudsnorm. Pas in 1975 ten tijde van het kabinet-Den Uyl is een dergelijk onderzoek door de centrales van woningcorporaties in opdracht van de overheid verricht. Dit onderzoek gaf tot veel interpretatieconflicten aanleiding en wordt nu (zij het niet meer door de centrales) periodiek uitgevoerd (49).

Ook voor het beheer van woningen van corporaties en gemeentelijke woningbedrijven wordt jaarlijks door de centrale overheid een norm vastgesteld. Deze zogeheten beheersnorm dient toereikend te zijn om de noodzakelijke uitgaven voor beheer en administratie te dekken. Ook naar de toereikendheid van deze norm wordt in opdracht van het DGVH regelmatig een onderzoek verricht dat geruime tijd door en onder verantwoordelijkheid van de centrales van woningcorporaties is uitgevoerd. Nu verricht een onafhankelijk instituut deze evaluaties. De conflicten over deze beheernorm zijn minder intensief dan over de onderhoudsnorm.

Verkoop van woningen

Tot voor kort werd door de rijksoverheid een preventief toezicht op de verkoop van woningwetwoningen uitgeoefend. Gemeenten moesten een beleidsnota over de verkoop van woningwetwoningen opstellen, die door de rijkoverheid goedgekeurd moest worden. Pas nadat die procedure was afgerond, mochten individuele verzoeken tot de verkoop van woningwetwoningen in behandeling worden genomen. Woningen mochten pas worden verkocht, als de rijksoverheid daarmee ingestemd had. Dit preventieve toezicht door de rijksoverheid is sinds het van kracht worden van een nieuwe circulaire (MG-84-09) volledig naar de gemeentelijke overheid gedecentraliseerd.
Wel blijft de rijksoverheid een groot aantal voorwaarden stellen die bij de eventuele verkoop van corporatiewoningen in acht genomen moeten worden. De gemeente moet in haar goedkeuringsbeleid toetsen of aan deze voorwaarden is voldaan. Voorts is van belang dat corporaties op grond van artikel 7 van het BTIV in hun statuten geen verkoopplicht mogen opnemen. Bewoners hebben géén kooprecht.
"Door de bepalingen wordt feitelijk uitgesloten dat een groep bewoners zich verenigt, een corporatie opricht als een tijdelijke bouwvereniging, gebruik maakt van de woningwetfaciliteiten en na de bouw de corporatie ontbindt. Voorop staat een duurzame exploitatie van huurwoningen" (50).

Woningcorporaties verkopen noch veel woningwetwoningen, noch veel andere woningen aan bewoners. Desalniettemin zijn de politieke discussies over dit onderwerp heftig. Vooral de VVD pleit er al lang voor om meer woningwetwoningen aan de bewoners te verkopen (51). Daartoe wil zij een kooprecht voor de bewoners invoeren. Logische consequentie van de toekenning van dit kooprecht zou zijn dat de corporatie verplicht zou worden om woningen te verkopen, indien een koper dat zou willen. Anderen zien in de verkoop van corporatiewoningen mogelijkheden om de stille reserves van deze instellingen voor de volkshuisvesting te mobiliseren. Die stille reserve bestaat uit het verschil tussen markt- en boekwaarde van de betrokken woningen. Westra schat die stille reserve op *f* 37 miljard (52). In de Nota Eigen Woningbezit van he kabinet Lubbers-I is een kooprecht voor bewoners, zoals door de VVD bepleit, afgewezen.
"Wil men de verkoop van woningwetwoningen aan zittende huurders bevorderen, dan moet daar in eerste instantie de vrijwillige medewerking van corporaties respectievelijk gemeenten voor worden verworven." (53) Volgens deze nota is het opleggen van een verkoopplicht in strijd met het streven om de bestuurlijke zelfstandigheid van

de woningcorporaties te vergroten. "Dit laatste klemt des te meer in een tijd waar de eigen verantwoordelijkheid van woningcorporaties en het bedrijfseconomisch verantwoord handelen van deze instellingen door de rijksoverheid juist wordt benadrukt" (54).
In 1988 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt uitgenodigd te bestuderen of de verkoop van jaarlijks 15.000-20.000 woningwetwoningen tot de mogelijkheden behoort ter financiering van extra uitgaven voor milieu en infrastructuur (55).

Woonruimteverdeling

Het woonruimteverdelingsbeleid beoogt een rechtvaardige en doelmatige verdeling van de beschikbare woonruimte over de woningzoekenden tot stand te brengen. Teneinde die verdeling in goede banen te leiden, stelt de rijksoverheid wettelijke kaders vast.
Tot nu toe voert de rijksoverheid een terughoudend beleid. Sterker nog, er is sprake van een gedeeltelijke terugtred naar het rijk. De regulering van de woonruimteverdeling door de centrale overheid dateert van vlak na de Tweede Wereldoorlog en is vormgegeven via de Woonruimtewet 1947, die tot op de dag van vandaag van kracht is, zij het dat de wet in een deel van het land buiten werking is gesteld (geliberaliseerd gebied) (56). In het niet-geliberaliseerd deel is de wet voor een deel van de voorraad door middel van maximum-prijsgrenzen vervallen. Dit geschiedde in de Woonruimtebeschikking 1974. In die beschikking wordt de beleidsvrijheid van de gemeenten op een aantal punten ingeperkt. Voor wat betreft de positie van de toegelaten instellingen kan gesteld worden dat zij in geliberaliseerde gebieden in beginsel onafhankelijk zijn van de overheid. In de praktijk blijkt dat niet altijd het geval te zijn. In de paragraaf waarin de relatie gemeente-woningcorporatie behandeld wordt, zal aan deze praktijk aandacht worden besteed.

In de niet-geliberaliseerde gebieden is de afhankelijkheid van de woningcorporaties in beginsel groter. Nasst dit meer algemene regime, dat voor alle woningeigenaren geldt, bestaan er nog een aantal rijksregels die uitsluitend voor toegelaten instellingen van kracht zijn. Daarbij is het irrelevant of in het werkgebied van de desbetreffende woningcorporatie de Woonruimtewet 1947 al dan niet van kracht is. Deze regels zijn te vinden in respectievelijk de artikelen 15, 16 en 33 van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting. In de artikelen 15 en 16 zijn de primaire doelgroepen van de woningcorporaties omschreven. Voorts bevatten deze artikelen bepalingen op grond waarvan de minister nadere regelen kan stellen, teneinde er zorg voor te dragen dat die primaire doelgroepen ook feitelijk door de toegelaten instellingen gehuisvest worden. Artikel 33, lid 1 van het BTIV stelt: "Onze minister kan een toegelaten instelling aanwijzingen geven omtrent het door haar te voeren beheer en beleid." Dit kan uiteraard ook het woonruimteverdelingsbeleid betreffen.

Tot slot is ook nog de regeling inzake de voorkeurswoningen van belang (57). Van alle nieuw door de toegelaten instellingen gebouwde woningwetwoningen wordt 10% gereserveerd voor door de rijksoverheid aangewezen categorieën van huishoudens. De rijksoverheid intervenieert op deze manier rechtstreeks in het woonruimteverdelingsbeleid van de woningcorporaties.

3.5 De gemeenten en de woningcorporaties

In de zogeheten 'grondwet' voor de woningcorporaties zijn de verhoudingen tussen de gemeente en de woningcorporaties uniform geregeld. Dit regime beoogt de woningcorporaties meer beleidsruimte te verschaffen. Een van de doelen van dit regime is het tot stand brengen van een grotere onafhankelijkheid van de toegelaten instellingen ten opzichte van de gemeenten. Zo mogen gemeenten niet langer eigen voorwaarden stellen bij het doorgeven van rijksleningen. In de praktijk is die onafhankelijkheid soms ver te zoeken.
De lokale verhoudingen zijn zeer gedifferentieerd. Het is onder meer van belang of in de gemeente één dan wel meer toegelaten instellingen werkzaam zijn, en indien meer instellingen werkzaam zijn, of die hun belangen gebundeld hebben in een federatie. Ook is het van belang om te weten of de betrokken toegelaten instellingen slechts in één dan wel in meer gemeenten werkzaam mogen zijn. Slechts enkele toegelaten instellingen zijn in meer dan een gemeente actief. Bijna alle woningcorporaties zijn dus aangewezen op een gemeente. Een gemeente beschikt over hulpbronnen, bijvoorbeeld bouwrijpe grond, die voor een toegelaten instelling belangrijk en onvervangbaar zijn. Omgekeerd is ook de gemeente afhankelijk van de toegelaten instelling. Zonder medewerking van een woningcorporatie is een gemeente niet goed in staat een samenhangend volkshuisvestingsbeleid te voeren. Toch is de gemeente minder afhankelijk van de corporatie(s) dan de corporatie van de gemeente. De woningcorporatie beschikt wel over voor de gemeente belangrijke hulpbronnen, maar die hulpbronnen zijn vervangbaar. De gemeente kan desnoods bij andere participanten terecht. Overigens zijn de afhankelijkheidsrelaties per gemeente verschillend. Teneinde een beter stelsel van checks en balances te krijgen is in 1977 het reeds behandelde wettelijke kader tot stand gebracht.

Uit een onderzoek dat in opdracht van het NCIV is uitgevoerd, blijkt dat 49% van de corporaties de invloed van de corporatie op het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid als matig of onvoldoende kwalificeert. De meerderheid vindt dat ze voldoende invloed of veel invloed heeft. Tabel 3.13 geeft het volledige beeld (58).

Deze invloedsperceptie zegt nog niets over de wijze waarop de gemeente de toegelaten instellingen bij de vorming van het volkshuisvestingsbeleid betrekt. In veel gemeenten is er een geïnstitutionaliseerd overleg. Meestal vindt dat overleg op twee niveaus plaats; tussen bestuurders en politici (in casu wethouders) en tussen ambtenaren en professionals. Als er meer woningcorporaties in een gemeente zijn en deze samenwerken in een federatie, voeren meestal vertegenwoordigers van dit orgaan het overleg. Soms vindt dit overleg in een multilateraal verband plaats. Een voorbeeld

was de stuurgroep een- en tweepersoonshuishoudens. Veel gemeenten, met name de grotere, stellen volkshuisvestingsplannen op. Fleurke c.s. stelden vast dat lang niet alle gemeenten aan de woningcorporaties de gelegenheid boden commentaar te leveren op een ontwerp-plan (59).

Tabel 3.13 **Rol van de corporatie in de gemeente, afgezet tegen de invloed van de corporatie**

Rol v/d corporatie in gemeente	veel invloed %	redelijke invloed %	vold. invloed %	matige invloed %	onvold. invloed %	Totaal %
erg actief	5	8	4	4	3	24
actief	6	15	6	15	7	49
half/half	0	4	3	11	4	22
volgend	0	0	0	2	3	5
erg volgend	0	0	0	0	0	0
Totaal	11	27	13	32	17	100

Bron: Sturkenboom, NCIV/Vakwerk 21/85, p. 414.

Nu kan een woningcorporatie ook als pressiegroep optreden. Vertegenwoordigers van de toegelaten instellingen kunnen bijvoorbeeld het woord voeren tijdens inspraakavonden, bezwaarschriften indienen, huurders mobiliseren, tegenrapporten uitbrengen. Door systematisch politieke druk uit te oefenen kan een toegelaten instelling dan een sterkere positie veroveren in het lokale politieke krachtenveld.
Naar de wijze waarop door toegelaten instellingen pressie wordt uitgeoefend, is enig onderzoek verricht. Het verrichte onderzoek leidt steeds tot de conclusie: woningcorporaties zijn politiek maar matig actief. Glasbergen en Simonis stellen:
"De voortrekkersrol in de sociale woningbouw (van woningcorporaties LG) zoals die in het verleden vervuld werd, komen wij in de kleine kernen echter nauwelijks meer tegen. In vijf onderzoeksgemeenten zijn woningcorporaties aanwezig. In vier van deze gemeenten nemen deze een afwachtende houding aan. Aan het besluitvormingsproces nemen de corporaties eerst deel als het plan goedgekeurd is. Bij het initiatief tot uitwerking hiervan zijn zij formeel niet betrokken. Informeel is men wel op de hoogte, doordat veelal bestuursleden van de corporatie tevens raadslid en/of wethouder zijn. Slechts in één gemeente is het initiatief van de corporatie mede aanleiding om een nieuw bouwplan te ontwikkelen. In het algemeen kan dan ook gesteld worden dat de woningcorporaties in de kleine kernen geen invloed hebben op aard en tempo van de groei" (60).

Ook Lips, die de situatie in de Agglomeratie Eindhoven onderzocht, stelde vast dat de toegelaten instellingen een passieve houding aannamen. "De woningcorporaties doen zo goed als niets wat betreft het scheppen van voorwaarden voor een betere materiële belangenbehartiging, zoals het stimuleren van opinievorming over de huisvestingsproblematiek, het stellen van eisen aan de overheid en het nemen van initiatieven tot verbetering van de situatie door samenwerkijg met bewonersbelangenorganisaties en actiegroepen" (61).
Van Mil onderzocht het pressiegedrag van woningcorporaties in Bergen op Zoom en Schiedam (62). Belangrijke conclusies uit zijn onderzoek luiden als volgt. Ten eerste blijken in beide gemeenten de woningcorporaties vrij passieve pressiegroepen te zijn. Lang niet alle pressiemiddelen worden gebruikt. Het mobiliseren van huurders en woningzoekenden werd zelden toegepast. Ten tweede had men vooral contact met ambtenaren en met de wethouder die het volkshuisvestingsbeleid in zijn portefeuille had. Ook hadden de meeste contacten betrekking op de beleidsuitvoering (63). Ten derde waren de toegelaten instellingen geen onderdeel van lokale zuilen. Confessionele instellingen hadden geen ander pressiegedrag en geen contacten met verwante politieke organisaties.
Toch zijn er ook tekenen dat de woningcorporaties actiever worden als pressiegroep. Dit mede naar aanleiding van nieuw optredende problemen als leegstand (64). Volgens Priemus zijn de toegelaten instellingen echter nauwelijks actief betrokken geweest bij het signaleren van de woonlastenproblematiek (65).

Op grond van de schaarse lokale onderzoekingen is geen algemeen geldend beeld te schetsen van het gedrag van woningcorporaties als pressiegroep. Wel hebben woningcorporaties in beleidsvorming te kampen met de opkomst van gemeentelijke bureaucratieën.
Ambtelijke diensten spelen een steeds belangrijkere rol in de beleidsvoorbereiding. Met behoefteonderzoek en beleidsanalyse trachten zij op te sporen wat de burger, manifest of latent, wenst. Zo produceren zij zowel de invoer als de uitvoer van politieke processen (66). Deze ambtelijke expansie heeft zowel op het nationale als het lokale beleidsniveau plaatsgevonden. De professionalisering bij de toegelaten instellingen, zowel landelijk als plaatselijk, is veel later op gang gekomen. Dit heeft tot consequentie gehad dat de intermediaire functie, die dit type instellingen volgens veel handboeken inneemt, in het gedrang is gekomen. De bundeling en uiting van eisen die traditioneel via bijvoorbeeld de verenigingskanalen van de woningcorporatie verliepen, wordt nu ook door ambtelijke diensten verzorgd. Zo wilden de bewonersorganisaties in de Rotterdamse stadsvernieuwingsgebieden niet dat de woningcorporaties zitting namen in de projectgroepen. Zij deden liever rechtstreeks zaken met de ambtelijke diensten (67). Daar komt nog bij dat, zoals eerder is vastgesteld, de toegelaten instellingen over bescheiden werkapparaten beschikken. De meeste gemeenten zijn veel beter toegerust.

Ordening

De gemeentelijke rol voor wat betreft de toelating van nieuwe woningcorporaties is beperkt. Aan burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het werkgebied van de nieuwe woningcorporatie ligt, wordt advies gevraagd. Welke betekenis aan dit advies wordt gehecht is niet bekend. Een nieuwe woningcorporatie lijkt (voor haar toelating) dan ook niet sterk afhankelijk van de medewerking van een gemeentebestuur, maar wel voor haar voortbestaan, aangezien bouwopdrachten en het verkrijgen van financiële steun zonder instemming van het gemeentebestuur niet te verwerven zijn. Wel proberen sommige gemeenten waarin meer corporaties werkzaam zijn een toelatingsbeleid te voeren. Zij willen soms het werkgebied van een corporatie beperken tot een bepaalde wijk. Zij willen onder meer door een herverkaveling van het woningbezit komen tot wijkgebonden corporaties. De gemeente Rotterdam is het meest pregnante voorbeeld. Een dergelijk beleid kan alleen maar slagen, indien de toegelaten instellingen bereid zijn daaraan mee te werken. De gemeente kan zo'n beleid niet opleggen. In stadsvernieuwingsgebieden en uitleggebieden heeft zo'n beleid soms succes. Herverkaveling van de bestaande voorraad komt in de praktijk nauwelijks voor.

De gemeente oefent ten aanzien van een groot aantal aspecten toezicht uit op de toegelaten instellingen. Wel menen een aantal waarnemers dat het toezicht passief van aard is (68). Voor tal van activiteiten zijn de woningcorporaties aan een preventief toezicht van burgemeester en wethouders onderworpen. Te noemen zijn:
- het verwerven en bouwen van onroerende goederen zonder geldelijke steun van de overheid (artikel 10 BTIV);
- het vervreemden en het bezwaren van haar onroerende goederen (artikel 10 BTIV);
- voor het treffen van voorzieningen in haar bezit dient de financiering geregeld te zijn en de exploitatie gedekt te zijn (artikel 12 BTIV);
- het aanwenden van middelen uit de algemene bedrijfsreserve, indien deze laatste een kritieke grens heeft bereikt (artikel 22 BTIV);
- het benoemen van een deskundige die de jaarrekening controleert (artikel 27 BTIV).

Voorts zijn in een aantal beschikkingen ook nog bepalingen opgenomen waarin de toegelaten instellingen onder toezicht van het college van burgemeester en wethouders zijn gesteld. Verder zijn de woningcorporaties aan hetzelfde toezicht onderworpen als andere woningeigenaren. Dus voor het verrichten van bouwactiviteiten is bijvoorbeeld een bouwvergunning vereist. Bij achterstallig onderhoud kunnen burgemeester en wethouders een aanwijzing verstrekken. Kortom, woningcorporaties zijn op tal van manieren gebonden aan het toezicht van de gemeente.

In de aanwending van de ABR is de toegelaten instelling maar ten dele autonoom. Er worden drie situaties onderscheiden. Ten eerste een situatie waarin de ABR nog niet een bepaalde omvang heeft bereikt. In zo'n situatie dient elke onttrekking aan de ABR door het college van burgemeester en wethouders, waarin de toegelaten instelling haar domicilie heeft, te worden goedgekeurd.

Ten tweede dient, indien de minimale omvang van de ABR bereikt is, het college van burgemeester en wethouders in kennis te worden gesteld van aanwendingen uit de ABR.
Ten derde een situatie waarin de ABR een bepaalde omvang heeft overschreden. Dan kan de toegelaten instelling zelfstandig over een aanwending beslissen.
Tabel 3.14 geeft een overzicht van de verdeling van de corporaties over de drie categorieën. Het aantal toegelaten instellingen dat boven de hoogste toetsingsgrens uitkomt neemt af.

Tabel 3.14 **Procentuele verdeling van corporaties in het toetsingsmechanisme**

	Weeda,1979	Westra,1981	CBS,1984
ABR onder LTB*	33,3%	29%	31,5%
ABR tussen LTB en HTB	19,5%	26%	30,2%
ABR boven HTB	47,%	44%	38,3%
totaal	100%	100%	100%

Bronnen: Westra, Exploitatie van woningwetwoningen, Fondsen en reserves, Delft 1984,
CBS: Maandstatistiek Financiewezen,

*LTB = laagste toetsingsbedrag
HTB = hoogste toetsingsbedrag

Opdrachten

Woningcorporaties zijn de belangrijkste opdrachtgevers in de sociale huursector. Dit danken zij met name aan de werking van de voorrangsregel. Daardoor kunnen gemeenten pas zelf bouwen als de toegelaten instellingen het laten afweten.
Hoewel de woningcorporatie als opdrachtgeefster een voorkeurspositie inneemt, is haar positie in het bouwproces minder sterk dan deze formele positie doet vermoeden. Dit heeft te maken met het feit dat de gemeente over een aantal belangrijke procesbenodigdheden beschikt. De eerste procesbenodigdheid is contingenten. De contingenten voor woningwetbouw worden aangevraagd en toegewezen door de gemeentebesturen. Volgens Denters is voor het verwerven van die contingenten de politieke kleur van de gemeentelijke bestuurders van belang. "In alle gevallen hadden 'linkse' gemeenten relatief meer woningwetwoningen in het bouwprogramma opgenomen dan de overige gemeenten" (69).

De tweede procesbenodigdheid is bouwrijpe grond. Gemeenten voeren in het kader van het ruimtelijke-ordeningsbeleid een actieve grondpolitiek. Zij verwerven grond en maken die bouwrijp. De toegelaten instellingen kunnen niet zonder de toestemming van het college van burgemeester en wethouders grond verwerven. Daar komt

nog bij dat op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening belangrijke verantwoordelijkheden zijn toegekend aan de gemeente. Om die verantwoordelijkheden waar te maken, worden veelal bestemmingsplannen met een daarbij behorende exploitatieopzet vastgesteld. Om van een sluitende exploitatie verzekerd te zijn, wordt door de gemeenten soms de dichtheid van het uitwerkingsplan verhoogd. De hoogbouwgolf in de jaren zestig die de corporaties nu zoveel ellende bezorgt, is mede door deze verdichtingsstrategie tot stand gebracht (70). Bovendien dienen gemeenten bouwplannen te toetsen aan de bouwverordening.

Een derde procesbenodigdheid waarover gemeenten dan ook beschikken, is het verlenen van een bouwvergunning. Bouwplannen van toegelaten instellingen moeten passen in het gemeentelijke ruimtelijke beleid en voldoen aan de gemeentelijke bouwverordening.

De vierde procesbenodigdheid waarover de gemeente beschikt, is kapitaal en exploitatie-subsidie en garantie. Doordat de rijksoverheid subsidies niet rechtstreeks aan een woningcorporatie verstrekt, maar door tussenkomst van de gemeente, is een corporatie afhankelijk van de gemeente. Met name in gemeenten waar meer dan één woningcorporatie actief is, ontstaan er mogelijkheden om bepaalde toegelaten instellingen buiten spel te zetten. Dit geldt zeker wanneer er meer aanvragen zijn dan contingenten.

Het onderhoud en de woningverbetering

Er kunnen allerlei typen van onderhoudsactiviteiten worden onderscheiden. Ten eerste het dagelijks meer routinematige onderhoud. De bemoeienis van de gemeentelijke overheden met dit type onderhoud is niet groot. Als een woningcorporatie het onderhoud verwaarloost, dan heeft de gemeente de mogelijkheid om op grond van artikel 25 van de Woningwet de toegelaten instelling aan te schrijven. In de praktijk wordt dit instrument zelden tegen woningcorporaties gebruikt. Daarnaast heeft de gemeente nog enkele uit de spelregels voor woningcorporaties voortvloeiende toezichthoudende taken. Zo moet de woningcorporaties een onderhoudsbegroting opstellen en die ter kennis brengen van het college van burgemeester en wethouders. Gemeentebsturen zouden zo'n document kunnen aangrijpen om corporaties onder druk te zetten om het onderhoudsbeleid anders aan te pakken. Over het algemeen lijkt daar niet zo'n behoefte aan te bestaan, omdat toegelaten instellingen hun woningbezit meestal goed onderhouden.

Ten tweede is er het buitengewone en groot-onderhoud. Met dit type onderhoudsactiviteiten is de bemoeienis van de gemeente groter. Dit is vooral afhankelijk van de vraag of er door de gemeente financiële steun verstrekt moet worden. Dit laatste is vooral bij groot-onderhoudsactiviteiten relevant. Er zijn beperkte contingenten beschikbaar. In het kader van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de planning en programmering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid heeft de

gemeente een belangrijke taak. Zij vraagt bij het rijk om contingenten. Voorts verdeelt de gemeente de toegekende contingenten over de ter plaatse werkzame toegelaten instellingen. In sommige gevallen is het gemeentelijk woningbedrijf een concurrent van de corporaties.

Wanneer een corporatie een plan voor groot-onderhoud kan realiseren, moet de gemeenteraad een besluit nemen waarin de financiële steun wordt toegekend. De aard van die financiële steun is mede afhankelijk van de tijdsperiode waarin de betrokken complexen gebouwd zijn. Bij kapitaalmarktleningen ten behoeve van woningverbetering kan het waarborgfonds sociale woningbouw een deel van het risico van de gemeente overnemen (71). Wanneer om structurele redenen (bijvoorbeeld faillissement) de geldgever een lening opeist, wordt de gemeente als eerste aangesproken. Wel is het zo dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid van exploitatierisico's wellicht nadrukkelijker dan tot dusver tot uitdrukking komt.
"Zo zal het waarborgfonds wanneer het voornemen bestaat om een aanvraag voor een borgstelling door een toegelaten instelling te weigeren omdat daarvoor onvoldoende financiële basis aanwezig is, rapporteren aan rijk en gemeente. Indien, mede op grond van die rapportage, wordt besloten dat met een saneringsplan een borgstelling toch nog mogelijk is, zal dit saneringsplan in overeenstemming met de gemeente moeten worden opgesteld. De beslissing om al of niet geldelijke steun aan een toegelaten instelling toe te kennen blijft daarbij net als tot dusver, bij de gemeente" (72).
Overigens wensen met name de vier grote gemeenten geen gebruik te maken van de diensten van het Waarborgfonds. Zij geven de voorkeur aan gemeentegaranties. De procedures via het waarborgfonds leiden in een aantal gevallen zelfs tot stagnatie van plannen. Tot nu toe zijn er twee gevallen bekend, waarin besloten is geen borgstelling te verstrekken. Ook dit leidt tot planstagnatie (73).

Tussen groot-onderhoud en woningverbetering zijn graduele verschillen. Toch is vaak de bemoeienis van de gemeentelijke overheid met de woningverbetering nog intensiever. Ten eerste is de gemeente verantwoordelijk voor de planning en programmering. Via de gemeenten wordt het rijk om contingenten voor de woningverbetering gevraagd. Toegekende contingenten worden binnen de gemeente verdeeld. Daarbij heeft de gemeente zekere marges om tussen categorieën van woningen te switchen. Daar komt bij dat de gemeente volgens de Woningwet de taak heeft erop toe te zien dat de woningvoorraad in goede staat blijft. In veel gemeenten wordt een actief stadsvernieuwingsbeleid gevoerd. De gemeente wil dan niet alleen de woningen verbeterd zien maar wil ook de woonomgeving, de verkeerscirculatie en parkeervoorzieningen aanpakken. Woningcorporaties zijn dan één van de vele belanghebbenden. Dit kan tot beleidsconflicten leiden. Bijvoorbeeld: de gemeente wil verbeteren, maar de corporatie ziet meer in sloop en vervangende nieuwbouw. Of de corporatie heeft liever een renovatie met een hoog investeringsniveau waardoor in de toekomst lagere onderhoudskosten ontstaan, terwijl de gemeente opteert voor een renovatie met een laag investeringsniveau, omdat dat leidt tot minder ingrijpende huurprijsveranderingen. De complexen blijven dan aantrekkelijk voor huishoudens met lage inkomens (74). Ook hoort de gemeente verbeteringsplannen te toetsen aan de bouwverordening en aan bestemmingsplannen of stadsvernieuwingsplannen.

Ten derde kunnen woningverbeteringsplannen zonder medewerking van de bewoners niet van de grond komen. Vele gemeenten kennen een groot gewicht toe aan de inzichten en belangen van bewoners en zaakwaarnemers. Bij een conflict tussen woningcorporaties en bewoners kiest de gemeente vaak voor de bewoners. Ten vierde verloopt de financiering van de plannen meestal via de gemeente. Er is nog een aanvullende gemeentlijke procesbevoegdheid. Vóór 1-1-1985 kende het rijk een groot aantal subsidies die beoogden het proces van woningverbetering soepel te laten verlopen. De meeste van die regelingen zijn beëindigd. De beschikbare gelden zijn in het stadsvernieuwingsfonds gestort dat via een bepaalde verdeelsleutel verdeeld wordt over de gemeenten. Zo'n 92 gemeenten ontvangen de gelden rechtstreeks, de rest door middel van de provincie. De gemeenten zijn autonoom in de wijze waarop zij deze gelden voor de stadsvernieuwing aanwenden. Onderzoek onder een groot aantal zogeheten rechtstreekse gemeenten wijst uit dat er tussen de gemeenten nogal grote verschillen bestaan (75).

Woonruimteverdeling

De beleidsvrijheid van de woningcorporaties om zelf hun woningen te verdelen verschilt van gemeente tot gemeente. Een aantal factoren kan dit feit verklaren. De eerste factor is dat in grote delen van ons land de zogeheten Woonruimtewet 1947 niet meer van kracht is. Een groot deel van de gemeenten is geliberaliseerd. Alleen in het westen van het land is de Woonruimtewet nog in bijna alle gemeenten van toepassing. De buitenwerkingstelling van de Woonruimtewet betekent niet per definitie dat de woningcorporaties alleen bepalen aan wie de beschikbare woonruimte wordt toegewezen. In tal van gemeenten bestaan privaatrechtelijke overeenkomsten waardoor de verantwoordelijkheid voor de woningtoewijzing feitelijk bij de gemeenten blijft berusten. Voorts hebben sommige gemeenten en woningcorporaties hun taken overgedragen aan een stichting, waarin gemeentelijke overheid en het particulier initiatief gezamenlijk deelnemen. Wel is in de niet-geliberaliseerde gemeenten het percentage gemeenten met een (zeer) grote betrokkenheid bij een actief woonruimteverdelingsbeleid groter dan in de geliberaliseerde gemeenten (76).
Voorts is van belang dat in de gemeenten waar de Woonruimtewet 1947 nog wel van kracht is, niet alle woningen onder de distributie vallen. In de Woonruimtebeschikking (1974) is de voorraad in tweeën gedeeld, een deel waarvoor wèl en een deel waarvoor géén woonruimtevergunning vereist is. In vergelijking met andere woningeigenaren blijkt dat voor een corporatiewoning vaker zo'n vergunning noodzakelijk is (77).

In de niet-geliberaliseerde gemeenten is ook de gemeentelijke woonruimteverordening van belang. In deze verordening zijn regels met betrekking tot de inschrijving en toewijzing opgenomen. Een tweede factor die van invloed is op de beleidsvrijheid van de woningcorporaties is de aard van het gemeentelijk toewijzingsbeleid. Van Drooge onderscheidt een drietal toewijzingssystemen, te weten passief, actief en een combinatie van deze twee (78).

Bij passieve toewijzing stelt het gemeentebestuur normen op volgens welke de vrijkomende woonruimte verdeeld moet worden. De taak van de gemeente beperkt zich tot het controleren of men zich aan de gestelde regels houdt en tot het eventueel bijstellen van deze regels. Langs deze weg wordt een deel van het aanbod bestemd voor een bepaald deel van de vragers. In de praktijk geschiedt dit op allerlei manieren (79).

3.6 Woningcorporaties en de cliënten

Rondom het instituut woningcorporaties heeft een aantal beleidsvragen steeds weer de aandacht getrokken. Eén daarvan is de vraag ten opzichte van welke huishoudens de woningcorporaties responsief behoren te zijn. Momenteel is het officiële beleidsantwoord op de vraag ten behoeve van welke doelgroep(en) de woningcorporaties in ieder geval werkzaam dienen te zijn, te vinden in het BTIV.
In de artikelen 15 en 16 is daartoe bepaald dat de toegelaten instelling haar woningen mede verhuurt aan huishoudens die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hen passende woonruimte en voorts dat de woningen waarvan de huur laag is, verhuurd worden aan huishoudens die gezien hun inkomen daarvoor het meest in aanmerking komen.

De vraag aan welke huishoudens de woningcorporaties tegemoetkomend behoren te zijn, wordt over het algemeen niet verschillend beantwoord. Daarover bestaat wel consensus in die zin dat men het erover eens is, dat deze instellingen de vraag van de 'zwakke gebruiker' behoren te honoreren. De verschillen van inzicht ontstaan over de uitwerkingen.
Zo is het de vraag of de toegelaten instellingen uitsluitend oog dienen te hebben voor de zwakke gebruikers, of dat ze een bredere taakstelling hebben. In de praktijk wordt het laatste antwoord gegeven en willen woningcorporaties zich niet met een segment van de woningvraag bezighouden.

Tabel 3.15 **Voor wie behoren de woningcorporaties te werken?**

	Aantal	%
- de woningcorporatie dient alleen voor zwakke groepen te werken	1	0,9
- de woningcorporatie dient primair voor zwakke groepen te werken, maar heeft bredere taakstelling	71	66,4
- de woningcorporatie werkt voor alle lagen van de bevolking, zonder onderscheid	32	29,4
- niet ingevuld	3	2,8
totaal	107	100

Bron: Huisman en Westra, 1983, p. 120.

Tabel 3.15 geeft aan hoe binnen de corporaties over deze vraag gedacht wordt. Opvallend is dat circa 30% van de woningcorporaties voor alle huishoudens werkzaam willen zijn, zonder daarbij prioriteit te geven aan de in de artikelen 15 en 16 genoemde doelgroepen. Slechts een woningcorporatie wil uitsluitend voor die doelgroepen werkzaam zijn.

Komt de empirie overeen met deze opvattingen? Er zijn verschillende segmenteringsvariabelen te gebruiken om te bepalen of de toegelaten instellingen zich op een specifiek marktsegment richten. Een zo'n variable betreft het inkomen. Andere variabelen betreffen bijvoorbeeld de grootte, de leeftijd en de leefstijl van het huishouden.

In tabel 3.16 valt na te gaan welk representativiteitspatroon voor het aggregaat van woningcorporaties van toepassing is. De huishoudens zijn onderverdeeld in acht inkomensklassen en een restcategorie waarin de huishoudens zijn ondergebracht waarvan het inkomen onbekend is. Voorts is aangegeven hoeveel huishoudens in de totale woningvoorraad tot een bepaalde inkomensklasse horen en hetzelfde wordt getoond voor de huishoudens in corporatiewoningen. In de totale woningvoorraad heeft 5,38% van de huishoudens een belastbaar inkomen, dat ligt tussen *f* 17.000,- en *f* 20.000,-. In de voorraad corporatiewoningen is dat percentage 8,39. Het verschil is derhalve + 3,11%. De betrokken inkomenscategorie is in de corporatiewoningen oververtegenwoordigd.

Tabel 3.16 **Representativiteitspatroon corporatiewoningen**

belastbaar inkomen huishoudens	Huishoudens in totale woning voorraad (I) (x 1.000)	/%	Huishoudens in corporatiewo-ningen (II) (x 1.000)	/%	Verschil Epsilon I-II %
tot *f* 14.000	31,9	5,96%	16,4	8,54%	+ 2,58
f 14.000 - *f* 17.000	14,2	2,65%	7,8	4,06%	+ 1,41
f 17.000 - *f* 20.000	28,8	5,28%	16,1	8,39%	+ 3,11
f 20.000 - *f* 23.000	23,9	4,47%	14,6	7,60%	+ 3,13
f 23.000 - *f* 26.000	27,1	5,06%	13,5	7,03%	+ 1,97
f 26.000 - *f* 34.000	83,8	15,66%	38,2	19,90%	+ 4,24
f 34.000 - *f* 42.000	55,3	10,33%	16,7	8,70%	- 1,63
f 42.000 en meer	75,8	14,16%	10,9	5,68%	- 8,48
onbekend	194,4	36,32%	57,7	30,05%	- 6,27
totaal	535,2	100,00%	192,1	100,00%	

Bron: bewerking WBO.

Op grond van deze gegevens blijkt er geen sprake te zijn van een evenredige vertegenwoordiging. De huishoudens met de hoogste belastbare inkomens zijn ondervertegenwoordigd. De huishoudens met de laagste belastbare inkomens zijn, zij het in lichte mate, oververtegenwoordigd. Andere gegevens bevestigen dit beeld (80). Nu moeten deze macrogegevens met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Ten eerste zijn er methodologische problemen. Zo is er een hoge non-respons (circa 36%) en voorts is bekend dat inkomensdata vaak onbetrouwbaar zijn. Ten tweede wordt gewerkt met geaggregeerde cijfers en is niet bekend welke variëteit er tussen de toegelaten instellingen bestaat en met welke factoren die verscheidenheid samenhangt.
Tenslotte bepaalt de voorraad in sterke mate de mogelijkheden van een toegelaten instelling om aan de vraag van bepaalde huishoudens tegemoet te komen. Met name van belang is de wijze waarop het aanbod van woondiensten van een woningcorporatie is gedifferentieerd naar grootte, woonvorm, ligging en huurprijsniveau. Het huurprijsniveau hangt nauw samen met de bouwperiode. Als met die factor rekening wordt gehouden, ontstaat het volgende beeld:
"Binnen deze sector (bedoeld wordt de non-profit LG) bestaat er een duidelijke samenhang tussen bouwperiode en sociaal-economische status. Beroepslozen en arbeiders wonen vooral in de vooroorlogse woningwetwoningen; arbeiders zijn in de woningn die tussen 1945 en 1960 gebouwd zijn oververtegenwoordigd; het aantal employés is hoog in woningen die nadien gebouwd zijn. Dit alles neemt niet weg dat, ondanks de grote spreiding in bewonerskenmerken, de non-profit huursector toch de belangrijkste sector is voor de lagere inkomens- en beroepsgroepen" (81). Bedacht dient te worden dat in dit citaat uitspraken gedaan worden voor de non-profitsector, waartoe ook gemeentewoningen behoren. Bekend is dat in die woningen vooral huishoudens met lagere inkomens ondergebracht zijn (82).

Eén - en tweepersoonshuishoudens

Aan het begin van de jaren tachtig kwamen de "woningbouwcorporaties onder schot". De Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting (LOBH) verwoordde een groot aantal politieke eisen. Enkele grieven waren:
- de woningcorporaties brengen het door de overheid vastgestelde programma voor woningen en wooneenheden voor één- en tweepersoonshuishoudens niet of nauwelijks ten uitvoer;
- de corporaties zijn weinig actief als het gaat om andere mogelijkheden dan nieuwbouw voor de realisering van woonruimte voor één- en tweepersoonshuishoudens zoals aankoop en verbouw van panden en flatsplitsing (83).

Ongeveer in diezelfde tijd werd een onderzoek gepubliceerd waaruit bleek dat in alle onderzochte gemeenten weerstanden bestonden bij woningcorporaties tegen het bouwen van wooneenheden. Dit gold ook voor die gemeenten waar al bouwactiviteiten ontplooid waren. Overigens moet ook gesteld worden dat een relatief hoge produktiviteit in een gemeente volgens dit onderzoek vooral verklaard wordt door "de aanwezigheid van een actieve woningcorporatie of categorale stichting die bereid is enig risico te nemen. In de produktieve gemeenten was telkens sprake van een corporatie of categorale stichting die verantwoordelijk is voor het relatief grote aantal afgegeven beschikkingen" (84).

Door Singelenberg is over deze materie een uitvoerig evaluatierapport geschreven. Uit zijn onderzoek komt naar voren dat de woningcorporaties veruit de belangrijkste opdrachtgevers voor wooneenheden zijn. Het belang van de gemeente en van de overige opdrachtgevers neemt in de periode 1978-1983 af (85). Tabel 3.17 geeft een overzicht.

Tabel 3.17 **Opdrachtgever wooneenheden (aantal projecten naar categorie opdrachtgever en gunningsjaar), 1978-1983**

	1978 %	1979 %	1980 %	1981 %	1982 %	1983 %	Totale periode
Corporatie	62	65	66	73	71	77	72
Gemeente	22	28	26	20	22	18	21
Stichting stud.huisv.	10	5	6	5	5	3	5
Overige stichtingen	6	2	2	2	2	2	2
Totaal projecten	100	100	100	100	100	100	100
N	= 62	=164	=427	=529	=741	=795	=2.715

Bron: Singelenberg 1985, p. 56.

Nieuwbouw is de meest dominante activiteit van de woningcorporaties. De verbouwing van panden komt als tweede en de flatsplitsing als derde. Voor gemeenten en stichtingen zijn nieuwbouw en verbouw even belangrijke activiteiten. Duidelijk komt uit het voorafgaande naar voren dat de kritiek voor wat betreft de nieuwbouw weinig hout meer snijdt. De toegelaten instellingen vervullen hun taak op dat gebied goed. Bovendien blijken in veel van deze complexen verhuurbaarheidsproblemen te bestaan. De weerstand van sommige woningcorporaties tegen de bouw van wooneenheden is dus in latere jaren gegrond gebleken.

Onderzoek heeft regelmatig bevestigd dat etnische minderheden minder goed gehuisvest zijn dan Nederlanders (86). Vaak wordt ook gesteld dat woningcorporaties niet hun uiterste best doen om buitenlanders aan goede huisvesting te helpen. In een aantal gevallen is er zelfs sprake van dicriminatie (87). Van Praag meent dat sinds het midden van de jaren zeventig het bezit van de corporaties steeds meer voor de minderheden (in het bijzonder Mediterranen) ontsloten is. Het betreft dan vooral het goedkoopste deel daarvan (88). Smit en anderen onderzochten de situatie in Eindhoven. Zij bevestigen de conclusie van Van Praag. De minderheden bevinden zich in de oudere delen van de voorraad. En bepaalde buurten die wel geschikt zouden zijn voor minderheden blijken gesloten te zijn (89). Maar de onderzoekers stellen ook: "Benadrukt moet echter ook worden dat er in vergelijking met het verleden een aanzienlijke uitbreiding van de openstelling heeft plaatsgevonden." Uit een ander onderzoek in verschillende gemeenten blijkt toch dat het verschijnsel gesloten buurt en/of complex vrij algemeen voorkomend is. Ook blijken de toewijzingskansen per gemeenten nogal

te verschillen. "De belangrijkste oorzaken voor de ongelijke toewijzingskansen van buitenlanders moeten worden gezocht in de houding van een aantal woningcorporaties, het tekort aan grote woningen en de lage huurlast die veel buitenlanders nastreven" (90).

De relatie met huurders

Huurders blijken redelijk tevreden te zijn over hun woonsituatie. Dit geldt ook voor de huurders van woningcorporaties (91). Huurders zien de verhuurder voornamelijk als huisbaas, die vooral tot taak heeft ervoor te zorgen dat de woning goed onderhouden is. Ook moet hij eventuele klachten snel verhelpen. "Driekwart van degenen die van een corporatie huren, heeft daarover geen idee, de rest wel, doch het aantal dat men dan noemt is waarschijnlijk meer een kwestie van raden dan van geïnformeerd zijn. Het lijkt erop dat huurders niet veel oog hebben voor de instantie waarvan ze een woning huren" (92). Ook Hedmann constateerde dat de woningcorporatie voor veel bewoners een onbekende organisatie is. Zij stelt: "Met uitzondering van de bewoners in Hoogkerk beschouwt een meerderheid van de bewoners (zij het bij twee corporaties een krappe) de corporaties als een niet-gemeentelijke instelling. Verder bleek de mening te overheersen dat de corporatie voor wat betreft de hoogte van de onderhoudsgelden afhankelijk is van de overheid. Voor gemiddeld zo'n 30% van de bewoners is het beeld op deze punten echter vaag: zij weten niet of de corporatie een gemeentelijke instelling is en zij zijn niet bekend met de mate van afhankelijkheid van de corporatie met betrekking tot de hoogte van de onderhoudsgelden" (93).

De kennis van de huurders over de aard van de woningcorporaties is beperkt. Toch hebben huurders wel behoefte om te participeren in het beleid. In de overvloedige literatuur over bewonersparticipatie wordt dikwijls een onderscheid gemaakt tussen participatiegraden en participatieniveaus (94).
De participatiegraden zijn meeweten, meepraten en meebeslissen. De participatieniveaus zijn concrete activiteiten en het algemene beleid. Voorts wordt een onderscheid aangebracht tussen participatie op individueel en op collectief niveau.

Hoe participeren de huurders? Als de participatie beoordeeld wordt naar niveau maken de huurders het minste gebruik van de mogelijkheden tot participatie op beleidsniveau. Zij beperken zich tot allerlei min of meer concrete activiteiten. Het algemene corporatiebeleid interesseert hen weinig. De participatie richt zich meer op de problemen in het woningcomplex en de buurt waar de huurder woont. De participatie kan blijvend van aard zijn dan wel op ad hoc-basis plaatsvinden. Veel corporaties hebben het overleg gestructureerd door middel van bewonerscommissies. Bij grote instellingen leidt dat tot een complexe structuur met soms drie niveaus. Het laagste niveau is dan een woningcomplex, daaruit worden leden afgevaardigd naar een wijkcommissie. Uit de wijkcommissies wordt een contactraad samengesteld. Huisman en Westra stellen dat er bij zo'n 34% van de corporaties huurderscommissies zijn. Bij 40% kent men het instituut van de complexvergadering, terwijl 16% van de toegelaten instellingen een vertenwoordigende bewonersraad kent (95). Opvallend is dat het initiatief tot de instelling van zulk een commissie in het merendeel van de gevallen uitgaat van de corporaties. Het is volgens Huisman en Westra vrij

uitzonderlijk als de bewoners zelf zo'n commissie initiëren (96). Prinssen en anderen vonden "dat het functioneren van bewonerscommissies over het algemeen positief gewaardeerd wordt door de huurders die wonen in een complex of wijk waar zo'n commissie actief is namens de huurders. Bij dit positieve oordeel is echter een relativering op zijn plaats, omdat blijkt dat nogal wat huurders van de tamelijk makkelijke waarneembare aspecten van het functioneren niet op de hoogte zijn" (97). Bergvelt stelt dat de "belangstelling van huurders voor deelname aan commissies varieert van complex tot complex (binnen het bezit van dezelfde corporatie) en van moment tot moment. De behoefte continu betrokken te zijn is discontinu" (98). Die behoefte is het grootst wanneer er concrete beleidsmaatregelen voorbereid worden, een renovatieproject bijvoorbeeld.

De meest voorkomende vormen waarin de corporatie en haar huurders contact met elkaar hebben, zijn het huudersspreekuur (70% van de instellingen) en het individuele contact (telefoon) dat huurders met hun corporatie hebben. "Van inspraak door toekomstige bewoners in voorbereiding van plannen voor woningnieuwbouw was bij de meeste corporaties (bijna 80%) geen sprake, alleen de categorie met meer dan 4.000 woningen toont hier een afwijkend beeld: in ruim 46% van de gevallen werden de bewoners daar betrokken bij het opstellen van het bouwplan, in eenderde van de gevallen ook al bij het opstellen van het programma van eisen" (99). In stadsvernieuwingsgebieden zijn die cijfers gunstiger.

Bij de renovatie van woningen liggen die cijfers structureel veel hoger. Inspraak is dan ook voorgeschreven. Weeda registreerde dat in 90% van de gevallen inspraak werd verleend (100). Het feit dat de woningcorporatie de woningen niet kan verbeteren zonder medewerking van de huurder zal deze grote participatie wel mede verklaren. Huisman en Westra komen in een later uitgevoerd onderzoek tot eenzelfde resultaat. Wel stellen zij vast dat de participatie zowel de individuele huurder alsmede de collectiviteit van huurders betreft. Bovendien beslist de huurder in de helft van de gevallen mee (101).

Ten aanzien van het onderhoudsbeleid blijken de huurders over het routine-onderhoud vooral geïnformeerd te worden. Op het groot-onderhoud hebben zij meer invloed. Dit geldt ook voor de huurprijs- en servicekostenvaststelling, woongedragsregels en huurcontracten. De participatiemogelijkheden bij het toewijzingsbeleid zijn klein. Bij 60% van de toegelaten instellingen zijn er noch voor de individuele huurder noch voor de collectiviteit van de huurders participatiemogelijkheden (102).
Huurders verrichten tal van werkzaamheden die eigenlijk voor rekening van de verhuurder zijn. Ook brengt men op eigen kosten woningverbeteringen aan. "Volgens hun informatie heeft 37% van de huurders dit de laatste vijf jaar gedaan" (103). Woningcorporaties staan deze zelfwerkzaamheid door de huurders lang niet altijd toe. De bewoners hebben geen unaniem oordeel over de wenselijkheid van meer zelfwerkzaamheid. De meeste mogelijkheden ziet men bij het klein onderhoud. Ook blijkt er weinig vertrouwen in de medebewoners te bestaan (104). De laatste tijd lopen er enige experimenten op dit gebied.

Veel corporaties zeggen dat de huurdersparticipatie nog niet of onvoldoende van de grond is gekomen. Slechts 15% oordeelt positief. Zie verder tabel 3.18.

Tabel 3.18 **Oordeel woningcorporaties over huurdersparticipatie**

	Absoluut	%
ja, van de grond gekomen	16	15
ja, maar onvoldoende	16	43
nee	39	36
niet ingevuld	6	6
totaal	107	100

Bron: Huisman en Westra, 1983.

Zowel de verhuurder als de huurders zien tal van belemmeringen voor een optimale participatie. Enkele belangrijke belemmeringen zijn:
- er zijn onvoldoende financiële middelen, de beheersnorm schiet te kort;
- de huurders zijn ondeskundig en niet gemotiveerd;
- de bewonerscommissies zijn niet representatief samengesteld;
- de huurdersbelangen zijn te heterogeen;
- de corporatie is te klein (105).

Naast de participatie zoals die tot nu toe beschreven is, hebben toegelaten instellingen ook met actiegroepen ervaring. Dit geldt vooral voor de grotere instellingen. De oordelen over die ervaringen zijn verdeeld (106).
Ook blijken geschillen met de huurders over de huurprijs veel voor te komen. Die geschillen worden voorgelegd aan de huurcommissie. Relatief gezien komen particuliere instellingen frequenter in conflict met hun huurders van woningcorporaties (107). De huurders zien de corporatie meestal als huisbaas, stelden wij aan het begin van deze paragraaf. De corporaties vertonen rolconformgedrag. Van alle verhuurders vragen zij bij het aangaan van een huurovereenkomst het vaakst een waarborgsom (108).

Huurders kunnen ook op een andere wijze participeren. Zij kunnen de huissleutel inleveren en verhuizen. Huurders doen dat ook. Corporaties opereren in een min of meer competieve markt. Huurders verhuizen vooral binnen de eigen corporatiesector. Van de nieuwe huurders liet 34% een corporatiewoning achter. Daarnaast zorgen de starters op de woningmarkt ervoor dat de corporaties niet met meer huurderving te maken krijgen. De meeste concurrentie ondervinden de corporaties van de eigen woningsector.

Voetnoten hoofdstuk 3.

(1) C.A. Huisman en H. Westra, **Bewonersparticipatie bij het beheer in woningcorporaties, bewerking van afstudeerverslag**, Delft, 1983, p. 79.

(2) Karen Wuertz en Ton van der Pennen, **Van regent tot manager, een beeld van corporatiebestuurders in de jaren tachtig**, De Bilt, 1987, p. 102.

(3) **Woningkorporaties, bondgenoot en tegenstander**, LOBH, LOS, NVH, Amsterdam, Alkmaar, Emmen, 1984, derde geheel herziene druk, p. 51. In dit boek worden vijf typen onderscheiden. naast de open woningbouwvereniging wordt ook de woningbouwvereniging met ledenraad behandeld.

(4) C.A. Huisman en H. Westra (1983), op. cit., p. 104, 105.

(5) Woningkorporaties, bondgenoot en tegenstander (1984), op. cit., p. 52.

(6) C.A. Huisman en H. Westra (1983), op. cit., p. 103, 104.

(7) Woningkorporaties, bondgenoot en tegenstander (1984) op. cit., p. 26.

(8) **Woningraad Extra**, 41, september 1987, p. 22.

(9) J.C.C. Prinssen, A.F.A. Korsten en J.P.A. Pouwels, **Rapport woningebeheer en huurdersparticipatie, verslag van een verkennend onderzoek naar de relatie tussen verhuurders en huurders**, Nijmegen, 1980, bijlage 5, p. 27 e.v.

(10) Instituut Foss, **De woningbouwvereniging 'Onze Woongemeenschap'. Wat is dat voor U.**, Oegstgeest, 1975.
I. Broos-Jenneskens, B. van Dalen en A. van de Water, **Naar een nieuwe beheersvorm**, De Bilt, 1980. De hoge opkomst betrof een voorstel om de woningen aan de bewoners te verkopen, p. 164.
Zie ook:
-Woningkorporatie, Bondgenoot en Tegenstander (1984), op. cit., p. 28;
-Ad van Zijl. **De breuk tussen organisatie en locatie, Utrechtse woningbouwvereniging Prinses Juliana**, 1909-1981, Utrecht, 1981, p. 202.

(11) Woningkorporaties, Bondgenoot en Tegenstander 1984, op. cit., p. 53-54.
Ook zijn besluiten van de ledenvergadering nodig voor de benoeming, schorsing en het ontslag van bestuurders en, indien er een Raad van commissarissen is, de commissarissen. 'Statutair' kan geregeld zijn dat de Algemene Ledenvergadering verdergaande bevoegdheden heeft. Daar staat tegenover dat de statuten en reglementen de invloed van de ledenvergadering op een aantal punten sterk kunnen beperken, bijvoorbeeld door:
a.de bevoegdheden van het bestuur te vergroten;
b.een deel van de bestuursleden door andere personen dan de leden te laten benoemen;

c.voor de benoeming van bestuursleden te werken met bindende voordrachten door het bestuur;
d.door hoge eisen te stellen aan de besluitvorming in de ledenvergadering;
e.door de instelling van een ledenraad die in de plaats van de ledenvergadering treedt.

(12) Zie bijvoorbeeld Jan van den Brink en Martin Liebregts, **Goudse woningbouwverenigingen onder de loep, een onderzoek naar de Goudse woningbouwverenigingen**, 1984, Gouda, p. 43 e.v.

(13) I. Broos-Jenneskens (1980), e.a., op. cit., p. 291, 315, 344.

(14) B.G.A. Kempen en N. van Velzen, **Werken aan wonen, 75 jaar Nationale Woningraad**, Alemere, 1988, p. 105.

(15) C.A. Huisman en H. Westra, 1983, op. cit., p. 101.

(16) A. Weeda, **Taak en plaats van de opdrachtgever in het bouwproces**, Amsterdam, 1980, p. 75.

(17) Leo Gerrichhauzen, **Woningcorporaties bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid**, WBS-cahier, Deventer, 1985, p. 100.

(18) Karen Wuertz en Ton van der Pennen, (1987), op. cit., p. 40.

(19) Karen Wuerts en Ton van der Pennen, (1987), op. cit., p. 41.

(20) A. Weeda, (1980), op. cit., p. 75.

(21) A. Weeda, (1980), op. cit., p. 73.

(22) J. Schellevis met medewerking van J.J. van der Weyden, **Beheerskostenonderzoek 1986, uitkomsten van het onderzoek naar de hoogte van de uitgaven voor algemeen beheer en administratie bij woningcorporaties in de jaren 1981-1984**, Amsterdam 1987, p. 68.

(23) A. Weeda, (1980), op. cit., p. 75.

(24) C.B.S., **Maandstatistiek financiewezen**, november 1987, p. 40.

(25) W. Jespen en W. Sterkenburg, Onderhoudskostenonderzoek: plannen, kwaliteit en organisatie, in: **NCIV Vakwerk**, 23/84, p. 480.

(26) Hugo Priemus, **Volkshuisvestingssystemen en woningmarkt** Delft, 1983, p. 32. Zie ook: Rob Möhlmann, Bouwen in eigen beheer: Volksbelang geen uitzondering, in: **Volkshuisvesting**, 2/83, p. 55-60. In dit artikel wordt het gehele uitbestedingswerk van woningcorporaties behandeld. NIeuwbouwprojecten blijken dan altijd uitbesteed te worden.

(27) Kees Verschure, Samenwerken waarom en hoe, in: **Volkshuisvesting**, 1978, p. 37.
De volgende aspecten zijn volgens deze auteur bij samenwerking van belang:
-het onderwerp, de breedte van het activiteitenpakken (het doel);
-de bevoegdheden die aan het samenwerkingsorgaan worden gedelegeerd;
-de deelnemers aan het samenwerkingsverband en hun autonomie (eigen karakter);
-de samenstelling en de vertegenwoordiging van de deelnemers (bestuur, D.B., leden, directie, diensthoofden, uitvoerend personeel);
-de juridische vorm van het samenwerkingsorgaan c.q. de manier waarop de samenwerking wordt vastgelegd (werkafspraken, overeenkomsten, statuten);
-de organisatorische opbouw;
-de periode waarvoor de samenwerking wordt aangegaan (voor bepaalde of onbepaalde tijd);
-de middelen van het samenwerkinsgorgaan (financieel, personeel, materieel);
-de aandachtspunten (knelpunten) en mogelijke voor- en nadelen.

(28) G. van Middelaar, Plaatselijke federaties en koepels: nauwelijks overlapping van taken, in: **NICV Vakwerk**, 10/89, p. 207.

(29) Kees Verschure (1978), op. cit., p. 39.

(30) Nota huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 124/93, nrs. 1-2, p. 39.

(31) MG 77-17.

(32) MG 77-17.
Zie voor een uitvoerige toelichting op het toelatingsbeleid: L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen, een institutionele plaatsbepaling, in: **Documentatie Woningcorporaties,** Band 1, 's-Gravenhage z.j. losbladige uitgave, p. 1-140.

(33) K.A. Weeda, (1980), op. cit., p. 74.

(34) **Wijziging van de Woningwet en de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting**, zitting 1970-1971, 11092, nr. 3, Memorie van toelichting, p. 5.

(35) J. Schellevis, (1987), op. cit., p. 47.

(36) Bouw van ongesubsidieerde huurwoningen door woningcorporaties en gemeenten, circulaire aan de colleges van b. en w., 15 juli 1983, **MG 83-30.** Zie voor en advies van de NWR: Huurwoningen in de vrije sector: doen of niet doen? in: **Woningraad** nr. 6, maart 1983, p. 3-5.

(37) Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, artikel 15, lid 1 en artikel 16, lid 1, in: **Documentatie Woningcorporaties**, band 2, 's-Gravenhage, z.j.

(38) Nota van toelichting behorende bij het Koninklijk Besluit van 17 augustus 1976 tot uitvoering van de artikelen 59 en 72 van de Woningwet (Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting), in: Staatsblad 1976-469.

(39) **Jaarverslag Algemene Rekenkamer,** Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18918, nr. 1-3, p. 43.

(40) C.T. Begemann, eindredactie, Overheidstoezicht op woningcorporaties, in: **Volkshuisvesting Plus**, 1987, p. 54.
E. Heerma, **Nota toezicht instellinge Volkshuisvesting**, Den Haag, 1987.

(41) **Jaarverslag Directoraat Generaal voor de Volkshuisvesting**, Zoetermeer, 1987, p. 44.

(42) Zie C.T. Begemann (1987), op. cit.

(43) J. van Dieten, Brokx: Rijswijk moet primaat van woningcorporaties respecteren, in: **Volkshuisvesting**, 5, 1984.

(44) **Volkshuisvestingsinstrumenten**, Ministerie VROM, Zoetermeer, 1987. Zie voor een uitvoerig overzicht van de betekenis van deze sturende functie: L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen, een **institutionele plaatsbepaling**, in: Documentatie woningcorporaties, op. cit.

(45) H. Westra, **Exploitatie van woningwetwoningen Fondsen en Reserves**, working paper 19, Delft, 1984. H. Westra, **Exploitatie van woningwetwoningen**: analyse per complex, working paper 21, Delft, 1985. H. Westra, Non-profit woningexploitatie en woonlasten, in: **Volkshuisvesting** nr. 9, 1985, p. 374-385.

(46) A.A.J. Kluytmans, Privatisering van de woningbouwfinanciering, in **Economisch-Statistische Berichten**, 10-8-1988, p. 738-742.

(47) M. Vergeer, De Overheid probeert een stap terug te doen, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, december 1987, p. 482.

(48) Zie J. Schellevis, 1986, op. cit.
J. Schellevis, met medewerking van J.J. van de Weyden, **Normdifferentiatie een onderzoek naar de mogelijkheid tot differentiatie van de onderhoudsnorm voor woningwet** - en daarmee gelijkgestelde corporatiewoningen -, Amsterdam, 1984.

(49) Zie J.M. Koolma en J.J.H. Valk, Meer dan een besparing, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, juni 1988, p. 226-233.

(50) J. van der Schaar, **"Woningcorporaties en Non-profit verhuur"**. Een inleidend overzicht, working paper 6. Delftse Universitaire Pers, Delft, 1983, p. 23.

(51) P.J. Boelhouwer, **De verkoop van woningwetwoningen. De overdracht van woningwetwoningen aan de bewoners en de gevolgen voor de volkshuisvesting**, Utrecht, 1988.

(52) Zie: H. Westra, **Exploitatie van woningwetwoningen fondsen en reserves**, working paper 19, Delft 1984, p. 60, F.H.J. Nierstrasz,
verkoop van woningwetwoningen zou een bedrag van *f*11 miljard vrijmaken, in: **Bouw** nr. 24, 26-11-1983, p. 16-17.

(53) **Het eigen woningbezit**, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 18053, nr. 1 en 2, p. 41.
Deze beleidskeuze is in strijd met het Regeerakkoord op basis waarvan het kabinet Lubbers-I opereerde.

(54) Nota Eigen Woningbezit, op. cit., p. 41.

(55) H. Priemus, Tweede Kamer dendert door de porseleinkast. Kamermotie maakt thema verkoop woningwetwoningen voor jaren onbespreekbaar, in **Binnenlands Bestuur**, 6-5-1988, p. 18/19.

(56) P.D.J. Ekkers, **Toewijzers en woningzoekenden, een case-studie naar de aard en dimensies van het proces van woonruimteverdeling in Nijmegen**, Nijmegen 1984, Hoofdstuk 2.

(57) L.G. Gerrichhauzen en W.L.C.H.M. van den Berg, Voorkeurswoningen, een beleidsevaluatie, in: **Beleid en Maatschappij**, oktober 1980, p. 282-291.

(58) F. Sturkenboom, De korporatiebestuurders in Utrecht/Gelderland: een profielschets, in: **NCIV/Vakwerk 21/85**, p. 411-414.
Het is een regionaal onderzoek naar het profiel van de bestuurder. Het is niet representatief voor het land als geheel.

(59) F. Fleurke en anderen, **Planning en decentralisatie van de volkshuisvesting**, Analyserapport, Amsterdam, 1984, p. 29-24.

(60) P. Glasbergen en J.B. Simonis, **Verstedelijkingsbeleid in Nederland**, Sociologisch Instituut RUU, Utrecht, 1977, p. 89.

(61) J. Lips, Bouwcorporaties doen weinig aan behartiging bewonersbelangen, in: **Bouw** nr. 12, 9-6-1979, p. 36.

(62) P. van Mil, **Woningcorporaties, pressiegroepen en het pressiegedrag van woningcorporaties in Bergen op Zoom en Schiedam**, deel II doctoraalscriptie, Erasmus Universiteit, vakgroep Politicologie, 1985, p. 244-255.

(63) De politicologen Beer en Eckstein formuleerden een hypothese over het gedrag van organisaties van producenten. Deze luidt:
"Producers groups channel their activities almost exclusively in the direction of the administrative departments, other channels such as the electorate, legislature and the party are almost totally ignored." Zie: Paul E. Peterson, British interest group theory reexamined, in: **Comperative Politics**, april 1971, pp. 381-402 (p. 384).
Volgens Van Mil op. cit. gedragen de woningcorporaties zich als typische producenten-organisaties.

(64) Voorbeelden zijn: Hellevoetsluis, Capelle aan den IJssel, Amsterdam, Helmond. Zie bijv. **"Notitie inzake leegstand'**, Woningstichting Capelle aan den IJssel, 1985.

(65) H. Priemus, Lokale woonlasten onderzoekingen als maatschappelijk signaal, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, oktober 1984, p. 420-427.

(66) U. Rosenthal, Bestuurbaarheid: de behoefte aan politieke sturing in: **Economisch Statistische Berichten**, 8-9-1982, p. 971-975.

(67) L.A. de Klerk (red.), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**, Den Haag 1982.

(68) I. Broos-Jennekens, (1980), op. cit.
L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen,
Gemeenten en het toezicht op woningcorporaties, in: A.F.A. Korsten en W. Derksen, (red.), **Uitvoering van overheidsbeleid, gemeenten en ambtelijk gedrag belicht**, Leiden, 1986, hoofdstuk 9.
Zie ook:
P. Langendijk, **Volkshuisvestingsorganisaties: Vergelijking gemeenten met circa 50.000 en circa 100.000 inwoners**, in: Documentatiemap van de leergang Gemeentelijke organisatie van de Volkshuisvesting en Stadsvernieuwing, PATO, Delft 1984, p. 92. Deze auteur constateert dat circa de helft van deze categorie gemeenten intensief toezicht uitoefent.

(69) S.A.H. Denters, **Volkshuisvestingsbeleid en bestuurlijke organisatie van gemeenten, verslag van een vergelijkend onderzoek**, Enschede, 1981, p. 18.

(70) A.J. Gijswijt, **Besluitvorming en hoogbouw**, Amsterdam 1970.

(71) Zie voor een beschrijving van de werking van het Waarborgfonds sociale woningbouw, N. van Velzen, Het waarborgfonds sociale woningbouw, in: **Bank en Gemeente**, oktober 1985, p. 235-237.

(72) **MG 84-27**, in: Documentatie Woningcorporaties, DWC 37/68, p. 4.

(73) Zie N. van Velzen, (1985), op. cit., p. 237.
Sloop goede na-oorlogse woningen dreigt: door financiële problemen Helmondse woningcorporatie.
In: **Losblad**, 1985, 6 juni/juli, p. 20.

(74) Zie E. Kalk e.a. **Stadsvernieuwing**, Den Haag, 1983.

(75) W. Kwekkeboom en H. van de Sanden, Ondoorzichtigheid en volgzaamheid bij decentralisatie stadsvernieuwing, in: **Bouw**, nr. 13, 1986, p. 15-19.

(76) S.A.H. Denters, (1981), op. cit., p. 158.

(77) P.J. van den Broek, **Gemeenten en beleggers**, Amsterdam, (EIB), 1983, p. 39.

(78) A.H. van Drooge, **"Woonruimteverdeling en lokaal volkshuisvestingsbeleid"**, in: Stuurgroep Gebouwde Omgeving, Gebouwde omgeving: gebruik beheer en inrichting, Den Haag, 1981.

(79) P. Kotler, **Marketing voor non-profit organisaties**, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1980, p. 144-145.

(80) H.I.E. Dijkhuis-Potgieser, **Eigendomsverhouding en woningmarktprocessen**, Oegstgeest, 1984.

(81) T.K. Hübner en J. van der Schaar, "De functie van de non-profit huursector op de woningmarkt, in: A.Y. Sanson (eindred.), **De non-profit huursector nu en in de toekomst: enige beschouwingen**, Sectie Volkshuisvesting van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Den Haag, 1981, p. 51.

(82) H.I.E. Dijkhuis-Potgieser, (1984), op. cit.

(83) Zie verder het verslag van de studieconferentie **"Woningcorporaties onder schot"**, 15-12-1979, LOBH/Amsterdam.

(84) J.P.L. Burgers e.d. **Knelpunten bij de huisvesting van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens**, Tilburg, 1980.

(85) J. Singelenberg, **Evaluatie huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens**, Amsterdam, 1985.

(86) Zie voor een overzicht:
Jan van Deth e.a. **Politieke problemen in Nederland**, Leiden 1985, hoofdstuk 10.

(87) Jan van Dieten, "Waar een weg is, is een wil", in: **Volkshuisvesting**, 12/84, p. 536-541.

(88) C.S. van Praag, Spreiding van Mediterranen, enkele ontwikkelingen in grote steden, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, mei 1985, p. 217-223.

(89) V. Smit, J. Hendriks en J. Smeets, **In de knel: onderzoek naar de huisvestingssituatie en de huisvestingsmogelijkheden van Turken en Marokkanen in Eindhoven**, Eindhoven, 1984.

(90) J. Prinssen, **Buitenlandse werknemers en de verdeling van huurwoningen**, Nijmegen, 1983.
Buitenlandse werknemers en verdeling van huurwoningen, samenvatting VROM, 1983, p. 40.

(91) J.C.C. Prinssen, A.F.A. Korsten en J.P.A. Pouwels, **Rapport woningbeheer en huurdersparticipatie: verslag van een verkennend onderzoek naar de relatie tussen verhuurders en hun huurders**, Nijmegen 1980, p. 90-92.

(92) J.C.C. Prinssen e.a., (1980), op. cit., p. 49.

(93) E. Hedmann, Onderzoek naar bewonersparticipatie in Groningen. 2. Wat verwachten bewoners van hun corporatie? In: **Woningraad** 5 maart 1977, p. 9.

(94) Zie J.C.C. Prinssen, (1980), op. cit.
Voorts:
-C.A. Huisman en H. Westra, **Bewonersparticipatie bij het beheer in woningcorporaties**, Delft, 1983.
-**Volkshuisvesting Plus 2**, Delft 1983.
-**Woningraad Extra**, 15, NWR, 1981.
-D. Bergvelt, **Woningcorporaties en huurdersparticipatie**, Amsterdam, 1983.

(95) C.A. Huisman en H. Westra, (1983), op. cit., p. 82.

(96) C.A. Huisman en H. Westra, (1983), op. cit., p. 84.

(97) J.C.C. Prinssen e.a., (1980), op. cit., p. 178.

(98) D. Bergvelt, (1983), op. cit., p. 56.

(99) A. Weeda, (1980), op. cit., p. 85.

(100) A. Weeda, (1980), op. cit., p. 88.

(101) C.A. Huisman en H. Westra, (1983), op. cit., p. 90.

(102) C.A. Huisman en H. Westra, (1983), op. cit., p. 90-97.

(103) J.C.C. Prinssen e.a., (1980), op. cit., p. 181.

(104) I. Broos-Jennekens e.a., (1980), op. cit., p. 237-241.

(105) D. Bergvelt, (1983), op. cit., p. 23.

(106) J.C.C. Prinssen e.a., (1980), op. cit.

(107) Adviesgroep Partners b.v., **Huurprijzenwet Woonruimte, Evaluatie van de huurharmonisatie**, Maastricht, 1983, p. 145.

(108) Adviesgroep Partners b.v. (1983), op. cit., p. 165.

4

DE CENTRALES VAN WONINGCORPORATIES: BELANGEN EN ORGANISATIES

4.1 Inleiding

Op tal van beleidsvelden zijn de woningcorporaties afhankelijk van de landelijke overheid. Onder andere om zo gunstig mogelijke voorwaarden te scheppen voor het functioneren op het lokale niveau hebben deze instellingen zich verenigd in een tweetal centrales. De grootste centrale is de in 1913 opgerichte Nationale Woningraad (NWR), die een algemeen karakter heeft; dit in tegenstelling tot de tweede centrale, het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV). In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 4.2 kort de geschiedenis van beide centrales beschreven. Daarna wordt bij paragraaf 4.3 het recruteringsdomein van de centrales behandeld. Paragraaf 4.4. analyseert de interne organisatie. Daarna komt in paragraaf 4.5 de ideologie van de centrales aan de orde.

4.2 Geschiedenis van de Nationale Woningraad en het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting

De NWR

De oprichting van de NWR kan als een rechtstreeks – zij het met een vertraging van ruim een decennium – gevolg worden gezien van de in 1902 in werking getreden Woningwet. Het snel toenemend aantal lokaal werkende woningcorporaties leidde tot de behoefte aan een landelijk opererende organisatie die de toegelaten instellingen onder ander kon vertegenwoordigen in het overleg met de rijksoverheid. De rechtstreekse aanleiding tot het oprichten van de NWR was gelegen in het wetsontwerp tot wijziging van de Woningwet in 1912. Daarin werd door de regering onder meer voorgesteld de maximale duur van de aflossingstermijn van de te verlenen voorschotten te verlengen van 50 tot 75 jaar. Tijdens de oprichtingsvergadering in 1913 werd een motie aangenomen waarin de NWR haar instemming betuigde met deze voorgenomen maatregel en waarin zij de regering vroeg om deze verlenging ook toe te passen op reeds bestaande leningen (1).

Doel van de vereniging was de bevordering van de volkshuisvesting, het vormen van een band tussen de aangesloten leden en het verlenen van voorlichting en adviezen. Van de vereniging konden lid worden toegelaten instellingen en gemeenten die actief waren op het terrein van woningbouw. Eind december 1913 bedroeg het aantal leden 53. Vanaf het begin waren naast woningcorporaties met een neutraal karakter ook confessionele toegelaten instellingen en gemeentebesturen lid van de NWR. Zo trad in 1914 het gemeentebestuur van Opsterland toe als lid. In 1915 traden bijvoorbeeld de R.K. Woningbouwvereniging St. Joseph te Oudenbosch en de Bouwvereniging St. Joseph te Roermond toe als leden.

Zowel de dienstverlening als de behartiging van de belangen van de aangesloten leden en meer in het algemeen belang van een goede voorziening in de volkshuisvesting, werden door de NWR opgepakt. Zo werd al in 1913 met "den heer Th. Limperg jr. accountant, ...een overeenkomst getroffen betreffende het geven van voorlichting aan en het oefenen van toezicht op de administratie van de leden van onze vereniging" (2). De financiële toestand van de vereniging was matig. Een subsidieverzoek werd door de minister van Binnenlandse Zaken afgewezen. In november 1916 verscheen er wel een ledenorgaan 'Woningbouw' geheten.

Ook de politieke belangenbehartiging kwam snel op gang. Het eerste congres van de NWR op 11 en 12 februari 1918 was een belangrijke mijlpaal voor de vereniging. De oorlogsomstandigheden en de daaruit resulterende terugval in de particuliere woningbouw vormden het panorama voor dit congres. Minister Treub van Financiën was één van de belangrijkste gasten. Het congres was een poging de publieke opinie te mobiliseren. "Om nog eens de algemene aandacht op het vraagstuk der volkshuisvesting te vestigen, plaatsten wij een uitgebreid schrijven ... in de dagbladen en zonden dit aan de voorzitters der kamerfracties met het oog op het Voorlopig Verslag op de begrooting van het departement van Binnenlandse Zaken" (3).

De NWR bepleitte op het congres de instelling van een *rijksdienst voor de volkshuisvesting.* "Deze neme in het volle besef dat hier een ernstig volksbelang met kracht moet worden behartigd, het initiatief tot alle maatregelen, die daaraan bevorderlijk kunnen zijn en verkrijgen hiertoe zeer ruime bevoegdheid. Nodig is, dat van overheidswege gezorgd wordt een voldoenden en snellen aanbouw van volks- en middenstandswoningen." "Van regeringswege worde bepaald het aantal woningen, naar huurklassen verdeeld, dat in elke gemeente ... moet worden gebouwd. Aan de gemeente worde de verplichting opgelegd om voor den bouw van het genoemde aantal woningen zorg te dragen, hetzij door de verenigingsbouw te bevorderen, hetzij door zelf te bouwen, hetzij door het particulier initiatief te steunen... De bouw door gemeente of vereenigingen wordt mogelijk gemaakt door het verleenen van bijdragen, onder niet belemmerende voorwaarden, in het tekort der exploitatie als regel 90 percent en zoo nodig 100 pct daarvan..." (4). Kortom, een pleidooi voor vergaande staatsinterventie in de woningmarkt.

Die staatsinterventie kwam er. Belangrijker echter dan dit congres en de daar gedane voorstellen waren, zoals in hoofdstuk twee uiteengezet, de inderdaad uitzonderlijke omstandigheden. De bouw door particulieren was nagenoeg stilgevallen en er was sprake van maatschappelijke onrust, het jaar van Troelstra's vergissing (5). De interventie van de overheid op het terrein van de volkshuisvesting zou van betrekkelijk korte duur zijn. In de tweede helft van de jaren twintig en daarna was de woningbouw nagenoeg in handen van particulieren en speelden woningcorporaties en gemeentelijke bouw een zeer bescheiden rol.

Expansie

Maar de NWR zelf zat niet stil. De expansie van de organisatie kreeg in de jaren twintig en derig verder gestalte. In 1938 bij het 25-jarig bestaan had de NWR 409 leden die meer dan 100.000 woningen in eigendom hadden. Bijna de helft van de leden had een werkgebied in Noord- en Zuid-Holland. Het zuiden werd door de NWR slecht bereikt. Nog geen 10% der leden kwam uit die regio.
Van belang in de vooroorlogse periode is verder dat in 1921 de in Utrecht gevestigde federatie van middenstandsbouwverenigingen zich bij de NWR aansloot. De NWR kwam ook op voor de belangen van deze organisaties. In 1926 kwam er ook een fusie tot stand met de bond van arbeidersbouwverenigingen.

Toch verwierf de NWR geen belangenbehartigingsmonopolie. In Limburg bleef de Vereniging Ons Limburg (VOL) actief, een in 1911 door Poels opgerichte centrale. Daarover straks meer. Er bestond ook de RK Federatie van Diocesane Woningbouwcentrales. Fusiebesprekingen mislukten (6). Wel werd regelmatig bij de politieke belangenbehartiging met deze centrale samengewerkt. Zo werd in 1926 met deze federatie een congres georganiseerd. Dit congres vond plaats vóór de behandeling van de 'begrooting van Arbeid' in de Tweede Kamer en handelde over de vraag of door de rijkswoningpolitiek voldoende in de woningbehoefte werd voorzien (7). Belangrijke conclusie: "bij de huidige rijkswoningpolitiek wordt in de behoefte aan arbeiderswoningen onvoldoende voorzien en in elk geval dient in dat deel der woningbehoefte, hetwelk door de particuliere bouwnijverheid niet wordt gelenigd, te worden voorzien door woningbouw met steun ingevolge de Woningwet; in verband hiermee behoort de verlening van voorschotten en bijdragen te worden uitgebreid" (8). Maar, zoals zoveel invloedspogingen van de NWR in de periode 1913-1940, bleek ook deze zonder succes (9).

In de dienstverlening nam het aantal malen dat de leden om advies vroegen toe. In 1925 werd 104 maal om advies gevraagd. In 1940 was dat aantal gestegen tot 302 (10). Ook de voorlichting aan de leden breidde zich uit. Er verschenen publicaties, circulaires en een eigen orgaan. Aanvankelijk het blad Woningbouw, daarna in samenwerking met het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw het tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, waarin later het orgaan 'De Woningbouwvereeniging' werd opgenomen. Van een geprofessionaliseerde organisatie is echter nog geen sprake. Van belang daarbij is dat een initiatief in het begin van de jaren twintig om te komen tot de stichting van gewestelijk opererende advies- en bouwbureaus mislukte. In een publicatie van de waarnemend-voorzitter van de NWR,

mr. D. Hudig, werd de doelstelling en werkwijze van deze bureaus uiteengezet. Het idee zelf kwam van de Vereniging Ons Limburg. De NWR vroeg voor dit idee steun bij de regering, maar de minister van Arbeid, Aalberse (RKSP) schreef de NWR dat hij voor dit doel geen financiële steun kon verlenen.

Na de Tweede Wereldoorlog zette de NWR zich aanvankelijk in om omgevormd te worden tot "het in de Woningwet genoemd orgaan dat tot taak heeft een doeltreffende uitvoering van de financiële paragrafen van die wet. De leiding van de woningraad nieuwe stijl – die alleen voor wat de naam betreft op de bestaande vereniging zou lijken – diende te liggen bij een bestuur dat door de aangesloten corporaties en gemeenten zou worden gekozen" (11). Woningcorporaties en gemeenten zouden verplicht lid moeten worden. Al op het jubileumcongres in 1938 werden deze ideeën naar voren gebracht. Drijvende krachten achter deze ideologie waren de sociaaldemocraten Bommer en Van den Bergh. Deze ideeën zijn nooit verwezenlijkt.

Ook de professionalisering kwam ondanks de enorme groei van de voorraad corporatiewoningen in de wederopbouwperiode (1945-1963) nog niet van de grond. Pas vanaf 1965 dijt het werkapparaat sterk uit. Op grond van een rapport van de commissie Taakuitvoering wordt dan een reorganisatie doorgevoerd. Voorts wordt een directeur benoemd die geen bestuursverantwoordelijkheid draagt (Mr. C.M. van den Hoff). Op dat moment heeft de NWR 52 personeelsleden. In 1970 is dat aantal al verdrievoudigd (12). Kempen en Van Velzen menen dat de verklaring voor het achterblijven als professionele, dienstverlenende organisatie niet zo moeilijk te geven is. Zij stellen: "In tal van andere maatschappelijke organisaties viel – en valt soms nog – waar te nemen hoe juist zeer deskundige en goed gemotiveerde bestuursleden de neiging vertonen zelf méér te willen doen dan het vaststellen van beleidslijnen. Voorbereiden en uitvoering van beleid boeien soms zozeer dat delegatie daarvan aan anderen – zelfs als de omstandigheden dat wenselijk of nodig maken – zwaar valt. Executief ingestelde bestuursleden vormen dan ook niet zelden een belemmerende factor voor de ontwikkeling van een professionele organisatie" (13). Zij zoeken de verklaring dus bij de taakopvatting van het bestuur. Maar er is een externe factor die van even veel betekenis is. Het instituut woningcorporatie verkeerde in een legitimiteitscrisis. Bouw- en beheersprocessen waren verstatelijkt. Het domein van de corporaties werd uitgehold. En juist die domeinlegitimering was de voornaamste zorg voor de NWR. Dat werd ook onderkend. In de politieke belangenbehartiging werd veel energie gestoken in het opnieuw positioneren van de woningcorporaties in een veranderende volkshuisvesting.

In 1955 bracht "de Commissie van onderzoek positie woningcorporaties" een rapport uit aan het bestuur van de Nationale Woningraad. In dat rapport wordt de toenmalige positie van woningcorporaties doorgelicht en worden aanbevelingen gedaan om deze positie te versterken (14).
Deze commissie signaleerde een aantal problemen, waardoor de positie van de woningcorporatie zwakker is dan volgens haar gewenst zou zijn.

In de eerste plaats was de band met de bewoner verloren gegaan. De oorzaak van dit verschijnsel lag mede aan de invoering van de Woonruimtewet 1947, waardoor ook veel niet-leden in de corporatiewoningen terecht waren gekomen, bewoners die geen enkele band met de corporatie hadden.
In de tweede plaats ontbrak het veel besturen aan voldoende deskundigheid waardoor zij niet in staat waren om creatief in te spelen op het complex van regels, voorschriften en dergelijke, dat door de overheid na de Tweede Wereldoorlog was uitgevaardigd. Bovendien waren veel besturen vergrijsd en ontbrak de inbreng van jongeren en vrouwen.
In de derde plaats was de afhankelijkheid van de woningcorporaties van de (centrale) overheid sterk toegenomen. Deze ontwikkeling werd negatief gewaardeerd, omdat op deze wijze eigen initiatieven en verantwoordelijkheden werden uitgehold.
Om deze problemen op te lossen werd een groot aantal aanbevelingen gedaan. Zo moesten de besturen meer verjongd en geprofessionaliseerd worden. Voorts werd de voorkeur uitgesproken voor een vereniging van belanghebbenden en diende ook op andere wijzen de bewoners meer bij het werk van de corporaties betrokken te worden. Tenslotte diende de samenwerking tussen corporaties op lokaal en regionaal niveau in de vorm van federaties, bevorderd te worden. Al die pogingen hadden – mede omdat er ook een krachtige katholieke koepel bestond – succes.
Geleidelijk aan werden de contacten met het departement uitgebreid, eerst via lidmaatschappen van adviescommissies. Daarbij is vooral de positie van de centrales in de toelatingscommissie van belang geweest. Vanaf 1956 is er ook een geregeld overleg met de directeur-generaal van de toenmalige Centrale Directie van de Wederopbouw en Volkshuisvesting. In hoofdstuk twee is beschreven hoe geleidelijk aan er consensus ontstond over de positie en taak van de woningcorporaties. Daarbij ontstond ook het inzicht dat voor een sterke positie van de corporaties krachtige centrales nodig zijn. Daaraan is vanaf 1963 gewerkt, toen een verenigingscommissie ingesteld werd die tot taak kreeg te onderzoeken "in hoeverre de wijze waarop de Nationale Woningraad zijn taken uitvoert moet worden aangepast aan de gewijzigde omstandigheden" (15). De NWR werd getransformeerd tot een geprofessionaliseerde organisatie.
Ter illustratie van die groei: op 1 januari 1946 telde de NWR 508 leden met een gezamenlijk woningbezit van ruim 145.000 woningen. In 1986 bedroeg het aantal leden 687, het woningbezit was toegenomen tot 1.028.000 verhuureenheden. De NWR is ook na de Tweede Wereldoorlog de belangrijkste koepel met zowel het grootste aantal woningen als het grootste aantal leden.

Het NCIV

De tweede koepel is het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV). Deze koepel is ontstaan uit een fusie tussen een drietal organisaties. Vanaf 1 jauari 1983 zijn de Vereniging Ons Limburg, de Nederlandse Vereniging van Woningcorporaties, Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting en het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en -stichtingen opgegaan in de vereniging NCIV. Vanaf 1971 werkten dezen organisaties al in federatief verband samen. Wie over het maatschappelijke middenveld in Nederland spreekt gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw, heeft het over verzuiling en over de dominante positie

daarbinnen van confessionele organisaties. In de volkshuisvestingssector is het echter opvallend te kunnen constateren dat de verzuiling pas laat begint en dat van een confessionele dominantie al helemaal niet gesproken kan worden. Pas na de Tweede Wereldoorlog werd de organisatie van confessionele woningcorporaties met succes ter hand genomen.

Voor de wederopbouwperiode was er wel sprake van confessionele koepelvorming. De eerste confessionele koepel is de Vereniging Ons Limburg, die in 1911 door Poels werd opgericht. Een van de motieven om deze organisatie op te richten was om vanuit de katholieke kerk een sociaal antwoord te geven op de industrialisatie in Limburg. "Doch al aanstonds rees de vraag, of men in een nog zo landelijk gebied als de Mijnstreek... wel met de oprichting van woningwetverenigingen in de verschillende gemeenten zou kunnen volstaan" (16). Het antwoord was negatief. Vandaar dat de Vereniging Ons Limburg werd opgericht. "De vereniging zou trachten haar doel te bereiken onder meer door het stichten van afdelingen, die ieder voor zich het bouwen en verhuren van woningen in de gemeenten, waar zij zouden zijn gevestigd, op zich zouden nemen onder leiding van de vereniging, alsmede door het geven van steun op administratief en technisch gebied aan die afdelingen" (17).
Professionalisering van het woningbeheer werd sterk gestimuleerd. Er werd een bouwkundige aangesteld. Vanaf 1916 beschikte de vereniging al over een technisch bureau. Voorts werd de NV Tijdig opgericht. Het doel van deze NV was om tijdig gronden te verwerven voor de bouw van woningwetwoningen. Ook met de Staatsmijnen werd intensief samengewerkt via de Stichting Thuis Best. Deze stichting stelde zich ten doel de huisvesting van personeelsleden van de Limburgse mijnondernemingen te verzorgen. De VOL ontwikkelde zich voorspoedig. Zij functioneerde in feite als een grote regionale woningbouwvereniging. Het zwaartepunt van de activiteiten lag bij de dienstverlening aan de leden.

Na de Tweede Wereldoorlog werd er samengewerkt met het KIV. In de jaren vijftig leverde het werkapparaat van VOL ook diensten aan bij het KIV aangesloten corporaties. Vanaf 1964 is de VOL intensief betrokken bij het overleg tussen de landelijke centrales en het ministerie over de uitwerking van het rapport van de commissie-De Roos. De professionalisering was inmiddels ver voortgeschreden. In 1946 had de vereniging 22 personen in dienst, in 1972 waren dat er 162. Deze grote omvang van het werkapparaat was een belangrijke drijfveer voor de VOL om met ingang van 1973 deel te nemen in de BV Centrum voor Sociale Woningbouw (CSW). Deze BV vormde het werkapparaat van het NCIV. Daarnaast heeft als motief gegolden "dat de bundeling van de krachten van zoveel mogelijk woningcorporaties op katholieke en protestants-christelijke grondslag in een organisatie – naast de algemene Nationale Woningraad – vooral op de wat langere termijn van groot belang zijn om de invloed van de corporatie op christelijke grondslag op het landelijk volkshuisvestelijk beleid zo groot mogelijk te doen zijn" (18).

De geschiedenis van het KIV is nauw verbonden met die van de katholieke vakbeweging. Het KIV heeft een lange voorgeschiedenis. De belangstelling voor het woningvraagstuk in katholieke kring nam rond het einde van de vorige eeuw snel toe. De katholieke arbeidersvereniging groeide en op plaatselijk niveau werden veel activi-

teiten ontplooid. Aalberse, de drijvende kracht achter het Bureau voor Katholieke Sociale Actie (KSA), dat begin van deze eeuw werd opgericht, was zeer actief bij het oprichten van nieuwe corporaties en het geven van deskundige adviezen. Toen de katholieke arbeidersbeweging na 1910 meer vorm kreeg, werd besloten om de vakverenigingen te bundelen in diocesane bonden, die in nauw overleg met de geestelijkheid allerlei activiteiten ontplooiden (19). Zo ontstonden er ook diocesane bonden van woningcorporaties die zich weer verenigd hadden in een federatie van diocesane woningbouwcentrales. Deze federatie organiseerde met de NWR een aantal activiteiten, maar de federatie functioneerde niet goed. In 1930 kwam er op initiatief van de katholieke Vakbeweging een Centraal Instituut voor de Volkshuisvesting tot stand. Ook dit instituut werkte stroef. In feite was het een commissie binnen de katholieke vakbond. Reorganisatieplannen konden pas na de Tweede Wereldoorlog vorm krijgen.

Het op 3 oktober 1946 gehouden congres van Katholieke woningbouwverenigingen was unaniem van mening 'Dat zo spoedig mogelijk een nationale centrale moest worden gesticht, teneinde hierdoor de katholieke belangen op dit terrein van de volkshuisvesting veilig te stellen" (20).
Deze gedachte leefde ook bij het verbondsbestuur, zodat dit werkte aan een ontwerpstichtingsakte voor een katholiek Instituut voor Volkshuisvesting, instelling van de Nederlandse Katholieke Arbeidsbeweging (21).
In zijn vergadering van 19 januari 1948 besloot het verbondsbestuur:

"a. over te gaan tot de stichting van een Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting, instellingen van de Nederlandse Katholieke Arbeidsbeweging, steunende op de diocesane woningbouwcentrales;
b. voor dit instituut een bureau te vestigen in het Huis van den Arbeid;
c. een man aan te stellen die speciaal belast wordt met de taak van leider van deze volkshuisvestingsdienst;
d. het op de begroting voor 1948 ten behoeve van het werk der volkshuisvesting uitgetrokken bedrag met *f* 8.000,- te verhogen, teneinde deze plannen te kunnen verwezenlijken" (22).

De eerste professional in dienst van het KIV was F.G. van der Gun, die 1 mei 1948 met zijn werkzaamheden begon. Later, in 1954, trad de latere fractievoorzitter van de KVP, mr. F.H.J.J. Andriessen als directeur in dienst. Zijn betekenis voor de ontwikkeling van het KIV en het Nederlands volkshuisvestingsbeleid is groot. In de beginperiode werd veel aandacht besteed aan het toelatingsbeleid voor de woningcorporaties en aan de oprichting van nieuwe katholieke corporaties. Het begin van een meer georganiseerde vorm van dienstverlening aan woningcorporaties ligt in het jaar 1955. In dat jaar trad een overeenkomst tussen het KIV en de VOL in werking. De VOL ging vanaf dat moment ook bouwkundige en administratieve diensten verlenen aan de bij het KIV aangesloten corporaties. In de praktijk bleek deze overeenkomst door de excentrische ligging van het bureau van de VOL niet te werken. Vanaf 1959 zette het KIV zelf een werkapparaat op. Dit leidde ertoe dat met name in de jaren zestig het KIV steeds meer personen in dienst nam. In 1960 waren dat er vijf, in 1968 waren er al 77 personen in dienst.

In de visie van de toenmalige directeur Andriessen had de centrale vijf taken (23).
Ten eerste zag hij een taak voor de centrale als service-instituut. Allerlei vormen van dienstverlening behoren tot dit taakveld.
Ten tweede zag hij de centrale als braintrust. Via wetenschappelijk onderzoek zouden allerlei problemen in kaart gebracht kunnen worden.
Ten derde zag hij een taak op het gebied van de politieke belangenbehartiging. Een beter geïnstitutionaliseerd overleg met de overheid was zijns inziens daarvoor een absolute voorwaarde.
Ten vierde zag hij de centrale als uitvoerster van gemeenschappelijke taken. Daarbij dacht hij onder andere aan een beleggingsinstituut.
Tot slot zag hij een taak voor de centrale als leidinggevend orgaan. Een deel van de toezichthoudende taken van de overheid konden in zijn visie beter overgedragen worden aan de centrale. Veel van zijn ideeën zijn inmiddels gerealiseerd. In 1963 zag Andriessen nog een belangrijke hobbel voor een professionalisering van de centrales. Er ontbraken voldoende financiën. Vandaar dat hij er voor pleitte de woningexploitatie te belasten met een bedrag dat bestemd zou zijn voor een verdere uitgroei van de centrales. Ook deze wens is gehonoreerd. Mede daardoor zijn de centrales sterk gegroeid. Vanaf de tweede helft der jaren zestig komt de hechtere samenwerking tussen de christelijke centrales op gang. Vanaf 1971 neemt ook het KIV deel in de federatie NCIV.

De derde confessionele organisatie is het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en -stichtingen. Het verbond kwam voort uit de christelijk-sociale beweging, het oude werkliedenverbond Patrimonium en het CNV. Een eerste poging in 1920 om de inmiddels talrijke christelijke woningbouwverenigingen te bundelen in een landelijke centrale mislukte. In 1949 pakte het CNV de draad weer op. In dat jaar werd daartoe een congres georganiseerd.
"Het congres werd geleid door de heer M. Ruppert, die in zijn slotrede het navolgende concludeerde:
1. Wij moeten meewerken aan de bevordering van de woningproduktie.
2. Door eigen christelijke woningbouwverenigingen zal iets kunnen blijken van een christelijke bouwstijl.
3. Aard en omvang van de woningen kunnen wij beïnvloeden" (24).

En voorts stelde de heer Ruppert: "Dit Verbond moet niet toetreden tot de nationale Woningraad, die zich aandiend als 'algemene bond van woningbouwvereningen'. Daarin horen onze christelijke woningbouwverenigingen niet thuis. Maar dat betekent niet, dat wij niet bereid zijn tot de meest mogelijke samenwerking" (25).
Eind 1951 kwam na een voorbereiding van vier jaar het verbond tot stand. Koninklijke goedkeuring volgde in 1953. Het CNV behield er nauwe bindingen mee en was met name actief bij het oprichten van nieuwe corporaties via haar plaatselijke afdelingen.

Veel christelijke corporaties bleven ook aangesloten bij de NWR (26). De NWR had het dienstverlenende apparaat: het Verbond was niet in staat een dergelijke organisatie op te bouwen. Het streefde naar een federatie met de NWR en het KIV, maar de twee andere instellingen voelden weinig voor een gezamenlijke technische dienst. Na enige zwenkingen werd in het midden van de jaren zestig besloten tot samenwer-

king met het KIV. Dubbel lidmaatschap met de NWR werd niet langer wenselijk geacht en diende beëindigd te worden. "Omdat de huisvestingsproblematiek een belangrijk stuk overheidsbeleid is en daardoor in de politieke sfeer ligt, werd eigen organisatie- en standpuntbepaling in overeenstemming met de eigen grondslag wenselijk geacht" (27). In 1964 en 1965 leed de NWR dan ook ledenverlies (28).

Vanaf de breuk met de NWR wordt gewerkt aan een samenwerking met andere confessionele koepels. Het verbond was daartoe verplicht, omdat het niet beschikte over een werkapparaat. In 1967 leverde die koers vruchten op. Het Christelijk Sociaal Centrum voor Volkshuisvesting kwam tot stand. Deze stichting had onder meer tot doel om te komen tot gezamenlijke informatievoorziening aan de leden. Zo werd een jaarboek Volkshuisvesting uitgegeven. Daarna werd de samenwerking nog verder vormgegeven. In oktober 1970 besloot het verbond toe te treden tot de federatie Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting, het NCIV. De federatieve samenwerking was een tussenvorm. Uiteindelijk diende een eenheidsorganisatie tot stand te komen. Wel werden de gezamenlijke werkapparaten ondergebracht in de BV Centrum voor Sociale Woningbouw. In de Raad van Commissarissen had de VOL een sterke positie, doordat deze vereniging beschikte over een groot werkapparaat. Op 1 januari 1983 zijn de confessionele centrales opgegaan in de vereniging NCIV.

4.3 Het recruteringsdomein

Zowel de NWR als het NCIV zijn verenigingen. Het formele doel van de NWR is "behartigen van de belangen van de volkshuisvesting in het algemeen en die van haar leden in het bijzonder" (artikel 2 lid 1 van de statuten). In lid 2 van artikel 2 van de statuten is uitdrukkelijk bepaald dat de NWR een algemene bond van woningcorporaties wil zijn. Het NCIV daarentegen is "werkzaam vanuit een christelijke visie op mens en maatschappij, welke is gegrond op de Heilige Schrift." (artikel 2 lid 1 van de statuten). Deze vereniging heeft tot doel werkzaam te zijn in het belang van de bevordering en de verbetering van de volkshuisvesting.

Volgens De Vroom en Van Waarden is het eerste probleem voor elke belangenorganisatie de vraag welke belangen van welke groep ze wil c.q. kan behartigen. Om een te grote belangen-heterogeniteit te voorkomen zullen belangenorganisaties tot een afgrenzing van hun recruteringsdomein moeten komen (29). De bovengenoemde doelstellingen dragen bij tot een afgrenzing van het recruteringsdomein. In de eerste plaats beperken beide verenigingen zich tot het behartigen van volkshuisvestingsbelangen. Zij richten zich tot een sector van de maatschappij. Daarin verschillen zij duidelijk van sommige andere belangenorganisaties die op het gebied van de volkshuisvesting actief zijn. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten bijvoorbeeld bestrijkt een veel breder terrein. Opmerkelijk is voorts dat beide organisaties stellen dat ze meer doen dan het uitsluitend behartigen van deelbelangen in casu die van de toegelaten instellingen. Beide organisaties willen het algemene volkshuisvestingsbelang behartigen. Van Doorn stelt dat pressiegroepen in hun ideologie het algemene belang vooropstellen. Ook de naamgeving van de verenigingen en hun verenigingsorganen wijzen in die richting (30).

Voorts zijn beide verenigingen organisaties van organisaties: niet individuen zijn lid maar organisaties. Opkomen voor de belangen van die aangesloten organisaties is voor zowel de NWR als het NCIV een primaire taak. De NWR verenigt niet alleen woningcorporaties maar ook gemeenten, gemeentelijke woningbedrijven alsmede de zogeheten pseudo-corporaties (31). Met name tussen gemeenten en woningcorporaties bestaan belangentegenstellingen. Maar "de NWR heeft het altijd van belang geacht ook de gemeente te betrekken bij het werk van de NWR, omdat een goede en betaalbare huisvesting voor allen in de Nederlandse samenleving een zaak is die gemeenten en woningcorporaties, ook al is er dan een verschil in aard en inhoud van de betrokkenheid, gelijkelijk behoort te interesseren" (32). Bij het NCIV kunnen sinds kort ook niet-winst-beogende rechtspersonen, werkzaam in het belang van de volkshuisvesting buitengewoon lid worden. Daardoor treedt een zekere convergentie op. Beide verenigingen treden dus steeds meer op als belangenbehartigers van de non-profit huursector. In de volkshuisvesting wordt onderscheid gemaakt tussen de eigen-woningsector, de commerciële huursector en de non-profithuursector. Tabel 4.1 geeft de verdeling van de woningvoorraad op basis van deze sectorindeling. De centrales bundelen en uiten de belangen van een belangrijk marktsegment.

Tabel 4.1 **Woningvoorraad naar eigenaar (%), 1981 en 1986**

	1981	1986
Eigen woningsector	42	43
Profithuursector	17	14
Non-profithuursector	39	42
Onbekend	2	1
totaal	100	100
(x 1.000 woningen)	4.940	5.384

Bron: CBS, WBO.

De tegenstellingen tussen de verschillende categorieën van non-profitverhuurders zijn niet groot. Met name met betrekking tot het nieuwbouwprimaat zijn er veel belangentegenstellingen. Dan blijkt dat beide centrales de belangen van de toegelaten instellingen voorop stellen (33).

In de literatuur over pressiegroepen zijn tal van classificaties opgesteld. Een klassiek onderscheid is dat tussen 'sectional' en 'promotional groups' (34). "Sectional pressure groups seek to protect the interests of a particular section of society, while promotional groups seek to promote causes arising from a given set of attitudes" (35). Beide centrales zijn 'sectional groups'.
Een ander klassiek onderscheid is dat tussen producenten- en consumentenorganisties. De verenigingen bundelen de belangen van producenten van woondiensten, echter, niet van alle producenten, commerciële verhuurders zijn van een lidmaatschap uitgesloten. Het zijn wel bijzondere producenten. Bijzonder, omdat de consumenten

veelal lid zijn van de toegelaten instellingen en in die hoedanigheid in feite een soort 'aandeelhoudersrol' vervullen. Ook, omdat tal van toegelaten instellingen ook de belangen bundelen van de huurders. De leden van beide centrales zijn dus te typeren als producenten- en consumentenorganisaties. In de belangenbehartiging van beide belangengroepen ligt de nadruk op de producentenrol van de aangesloten leden. Daaruit mag niet de conclusie worden getrokken dat de consumentenbelangen in de verdrukking komen. Zo pleiten de centrales voor een verhoging van de onderhoudsnorm. Wordt zo'n eis ingewilligd, dan is de producent in staat kwalitatief betere woondiensten te leveren, hetgeen ook in het belang van de desbetreffende consumenten is. De belangen tussen producent en consument zijn in veel gevallen gemeenschappelijk en niet tegengesteld.

Een aspect van het recruteringsdomein is nog van belang. Het NCIV baseert zich in tegenstelling tot de NWR op een christelijke mens- en maatschappijvisie. De NWR is in levensbeschouwelijk opzicht neutraal. Van het NCIV kunnen alleen organisaties die de grondslag van de vereniging respecteren en de doelstellingen onderschrijven lid worden. De belangenbehartiging voltrekt zich dus ook binnen een verzuild kader. Deze verzuiling beperkt de competitie tussen de twee koepels. Immers, het NCIV is in tegenstelling tot de NWR een gesloten vereniging. Daarover later meer.

Hoe trachten de koepels hun doelen te realiseren en hun belangen te behartigen? In de statuten van beide organisaties worden in iets andere verwoordingen ongeveer dezelfde middelen opgesomd. In de eerste plaats trachten de verenigingen hun doel te bereiken om "door middel van studie, onderzoek en overleg vormen van standpunten ten aanzien van die zaken, die voor de volkshuisvesting en de leden van belang zijn en het uitdragen van standpunten op alle daartoe geëigende plaatsen" (36).
In de tweede plaats door serviceverlening aan de leden. In de derde plaats door onderlinge samenwerking en door het sluiten van bondgenootschappen met andere instellingen op het gebied van de volkshuisvesting. En tot slot door het verhogen van de organisatiegraad. Elk van deze middelen wordt in het volgende hoofdstuk verder toegelicht.

4.4 De organisatie: interne aspecten

De leden

"Personen und/oder Personengrupen (Zum Beispiel Unternehmungen) schliessen sich freiwillig (Verein, Partei, Verband) oder zwangsweise (Staat, Handelskamer, closed-shop Gewerkschaft) auf Grund einer gemeinsamen Interessenlage zusammen, um in einem auf einer Verfassung abgestützte, formalisierten System, gewisse Aufgaben Kollektiv besser (oder überhaupt) lösen zu konnen. Die Mitglieder bilden als Träger des Systems den Souverän von dem alle Kompetenz Delegationen und Verfassungsentscheiden aus gehen" (37).

Zoals reeds eerder is beschreven zijn de leden geen personen maar organisaties. Deze leden sluiten zich vrijwillig aaneen. De verenigingen kennen een eigen grondwet (statuten), waarin taken en bevoegdheden van de verschillende organen en posities formeel zijn verankerd. In beide instellingen wordt uitgegaan van de idee van de levenssouvereiniteit. Truman wijst erop dat, wil een belangengroep in bredere kring prestige en legitimiteit verwerven, zij zich moet conformeren aan de algemeen aanvaarde attituden in een samenleving. "Prominent among attitudes of the latter type in our society are those that can subsumed under the general heading 'democratic'" (38). Periodieke verkiezingen, participatie van de leden zijn dan sleutelwoorden. De organisationele structuur van veel belangengroepen "has been molded in conformity with the 'democratic' expectations of the community, including, of course, most of their members" (39). De formele structuren van beide koepels weerspiegelen dit verwachtingspatroon. Zowel NWR als NCIV hebben democratische structuren.

Schwarz wijst er echter op dat veel verenigingen net als de staat geen directe maar indirecte democratie kennen. De leden kiezen afgevaardigden die op hun beurt weer een dagelijks bestuur aanwijzen. En dat dagelijks bestuur benoemt weer professionele medewerkers. "Durch das Gesamt system verläuft ein Bruch eine Verwerfung. Gemeint ist hier nicht die Gewaltenteilung oder -trennung, sondern das Aufeinandertreffen von Millizsystem und Funktionärssytem. Millizionäre sind Personen, die einzelne Mitwirkungsrollen im Gesamtsystem nur nebenamtlich (teils freiwillig - ehren amtlicht, teils bezahlt) wahrnehmen, und sich weniger intensiv und professionell um die Systemprobleme kümmern als die vollamtlichen Funktionäre" (40). Ook binnen de beide koepels speelt deze scheiding tussen 'amateurs'en professionals een grote rol. Temeer daar de leden, zijnde organisaties binnen de vereniging, vertegenwoordigd worden door personen. Deze personen kunnen bij de organisatie van een lid verschillende posities bekleden. Ze kunnen gerecruteerd worden uit de besturen van de leden of uit de professionele staven. Is dat laatste het geval, dan is het risico aanwezig dat de belangenorganisaties vooral door professionals worden gedragen. Voor de democratische legitimering is dat riskant. Bij de beschrijving en analyse van de verschillende verenigingsstructuren wordt dit gezichtspunt verder uitgewerkt.

Hoewel beide verenigingen gebaseerd zijn op het beginsel van de ledensouvereiniteit, ligt de nadruk op de indirecte democratie. Er is in beide organisaties sprake van een districtenstelsel. De leden zijn geografisch georganiseerd. De NWR kent twaalf gewesten. De grenzen van een gewest vallen samen met die van de provincies. Het NCIV kent zes districten, soms is dat een provincie, bijvoorbeeld Limburg, soms betreft dit vier provincies, bijvoorbeeld het district Noord-Oost Nederland dat de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel omvat.

Van de NWR kunnen lid worden;

"a. rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn en als zodanig krachtens de Woningwet zijn toegelaten, alsmede gemeenten;

b. rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen, waarvan het doel met de volkshuisvesting verband houdt en het behalen van winst niet omvat." (artikel 5 statuten).

Het NCIV kent leden en buitengewone leden:

"a. lid van de vereniging kunnen zijn privaatrechtelijke, niet-winstbeogende rechtspersonen, werkzaam in het belang van de volkshuisvesting door middel van het aanbieden van voorzieningen;

b. buitengewoon lid van de vereniging kunnen zijn andere niet-winstbeogende rechtspersonen werkzaam in het belang van de volkshuisvesting." (artikel 4 lid 1 statuten).

De buitengewone leden hebben minder rechten dan de gewone leden. Zij hebben geen stemrecht. De NWR kent dit onderscheid tussen gewone en buitengewone leden niet. Verder hebben beide verenigingen een ballotageprocedure. Het bestuur bepaalt in beide instellingen of een nieuw lid kan worden toegelaten. Aspirant-leden die worden afgewezen, kunnen bij beide organen in beroep gaan bij de verenigingsraden. Het NCIV stelt als voorwaarde voor toelating tot en handhaving in het lidmaatschap en het buitengewoon lidmaatschap dat de Christelijke grondslag van de vereniging gerespecteerd wordt.

De NWR heeft de meeste leden. Het aantal leden neemt gestaag af. In 1970 had de NWR nog 737 leden. In 1987 was dat gedaald tot 695 leden. Deze ontwikkeling loopt parallel met die van het aantal officieel geregistreerde woningcorporaties. Daar staat tegenover dat het aantal woningen dat de leden in beheer hebben gestaag is toegenomen. In 1970 bezaten de leden van de NWR circa 738.000 woningen, in 1987 waren dat 1.309.000 verhuureenheden. De meeste leden van de NWR zijn toegelaten instellingen. In 1987 waren dat er 519. Voorts waren er 122 gemeenten lid, waarvan er circa 46 een gemeentelijk woningbedrijf hadden. Deze gemeentelijke instellingen bezaten ongeveer 110.000 woningen. Tot slot waren er in dat jaar 54 andere non-profit instellingen lid. De contributie die de leden betalen, is gerelateerd aan het aantal woningen dat een lid bezit. Duidelijk is dat de toegelaten instellingen de meeste contributiegelden binnen brengen.

Het NCIV heeft minder leden. Het zijn vooral toegelaten instellingen. In 1987 waren dat er 361 met 645.308 woningen in bezit. Voorts waren er nog 23 andere non-profit instellingen lid. De tendensen zijn bij beide centrales gelijk. He aantal ledencorporaties stabiliseert zich, maar het bezit van die instellingen groeit. Alleen de categorie derden - andere non-profit verhuurders - kent een groei van leden.

Organisatiegraad

Confrontatie met deze gegevens met die uit hoofdstuk 3 geeft een beeld van de organisatiegraad. Meer dan 90% van de toegelaten instellingen is bij één van de twee centrales aangesloten. De gemeentelijke woningbedrijven kennen een veel lagere organisatiegraad.

Hoe valt deze hoge organisatiegraad van de woningcorporaties te verklaren? Ten eerste is de contributieregeling van belang. Naar verhouding van de omvang van hun woningbestand betalen de leden contributie. Maar deze contributie wordt in de exploitatie van de corporatiewoningen doorberekend. In feite betaalt de huurder en/of belastingbetaler deze contributie. Deze contributies zorgen voor een kwart van de inkomsten van de centrales en maken het mogelijk de corporaties tal van diensten te verlenen waarvoor geen prijs in rekening wordt gebracht.
Ten tweede vervullen de centrales een belangrijke rol in het toelatingsbeleid van nieuwe woningcorporaties. Door hun lidmaatschap van de Adviescommissie Toelating Woningcorporaties zijn zij al vroeg op de hoogte van nieuwe initiatieven. Zij kunnen zo'n lid dan gemakkelijk overtuigen van het nut van een lidmaatschap (41). Hedentendage is de betekenis van het toelatingsbeleid sterk verminderd, maar in het verleden is het een belangrijk instrument geweest.
Ten derde verschaffen de centrales aan hun leden tal van individuele baten. Volgens Olson is dat een belangrijke prikkel om lid van een belangengroep te worden en te blijven (42).
Ten vierde is er het belang van onderlinge steun en solidariteit.

Het NCIV is het sterkst in de zuidelijke provincies, met name in Limburg en Noord-Brabant. In deze provincies is de NWR zwak vertegenwoordigd. Het Noorden en de Randstad zijn bolwerken van deze organisatie.
De leden vervullen een aantal rollen en zijn voor de instandhouding van de koepels van levensbelang. Via de contributies en de betaalde dienstverlening door de leden moeten de centrales hun apparaten financieren. Via de verenigingsorganen kunnen de leden participeren. Een minderheid van de leden participeert actief (43). Dit is voor het functioneren van verenigingsdemocratieën een normaal beeld. Daar komt bij dat door de vormgeving van de beide verenigingsdemocratieën er ook institutioneel barrières zijn voor de leden om te participeren. Bij de NWR zijn de mogelijkheden om mee te beslissen kleiner dan bij het NCIV (44). Bij deze laatste koepel is een vorm van directe democratie aanwezig. Dit is een ledenraad, een orgaan dat vergelijkbaar is met het congres van de NWR, zij het dat dit congres geen bevoegdheden heeft en de ledenraad wel. In de participatieliteratuur wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen drie participatieniveaus, te weten meeweten, meepraten en meebeslissen. De directe participatie beperkt zich grotendeels tot de eerste twee niveaus. Het meebeslissen is gedelegeerd aan de verenigingsparlementen en besturen.

De Verenigingsorganen

De leden zijn geografisch georganiseerd, bij de NWR, zoals gemeld, in twaalf gewesten, bij het NCIV in zes districten. De gewestelijke afdelingen van de NWR hebben geen rechtspersoonlijkheid. De gewestelijke afdeling heeft tot taak "het doel van de vereniging te dienen binnen haar gebied met de daartoe geëigende middelen en een band te vormen tussen de binnen haar gebied gevestigde leden" (artikel 15 statuten NWR).

De gewestelijke afdelingen komen statutair minimaal tweemaal per jaar bijeen; de zogeheten voorjaars- en najaarsvergadering. Daarnaast ondernemen de meeste gewestelijke afdelingen nog andere activiteiten, zoals het organiseren van excursies en symposia. Enkele gewesten, bijvoorbeeld Zuid-Holland, hebben ook commissies die inhoudelijke problemen bestuderen.
De gewestelijke afdelingen kiezen gewestbesturen. Eerder al stelde ik dat binnen de koepels de scheidslijn tussen 'amateurs' en 'professionals' een grote rol speelt. De plaatsen in bestuurscolleges worden meestal door 'amateurs' ingenomen. Zij zijn in tegenstelling tot de professionals niet vrijgesteld. Maar de leden van de koepels zijn geen individuen, maar organisaties. Binnen die organisaties bestaan drie geledingen, te weten: leden, besturen en werkapparaten. De vertegenwoordigers van de leden kunnen uit elk van deze geledingen worden gerecruteerd. In de praktijk zijn het bestuursleden en professionals. Teneinde dominantie van professionals te voorkomen, is statutair bepaald dat "de meerderheid van de leden van het bestuur van een gewestelijke afdeling moet worden gevormd door personen die bestuursleden van leden zijn" (artikel 16 statuten NWR). Veruit de meeste gewestelijke bestuursleden zijn gerecruteerd uit bestuurskringen.

De gewestelijke afdelingen beschikken over beperkte professionele ondersteuning. Bij de afdeling bestuurs- en organisatieontwikkeling (B&O) werken consulenten. Met name deze consulenten – die werken onder verantwoordelijkheid van de directie – staan de gewestelijke besturen met raad en daad bij. Naast het verzorgen van het ambtelijke secretariaat van de afdelingsbesturen houd dit bijvoorbeeld ook in het organiseren van kringbijeenkomsten en excursies, het ondersteunen van gewestelijke werkgroepen en het samenstellen van gewestgidsen.
De gewestelijke afdelingen beschikken over beperkte financiële middelen. Zij krijgen een aandeel in de contributie. Dit aandeel bestaat uit:
a. een basisbedrag;
b. een bedrag gelijk aan 2% van de door de leden van de gewestelijke afdeling betaalde contributie.
Het kleinste gewest Limburg beschikte daardoor in 1984 over een budget van zo'n *f* 22.000,- en het grootste gewest Zuid-Holland over ruim 1 ton meer. De gewesten vervullen vooral interne functies. De voornaamste functies zijn: samenbinding, wederzijdse informatie-uitwisseling, participatiebevordering en kiescollege. Iedere gewestelijke afdeling kiest een aantal afgevaardigden voor de verenigingsraad.

De districten van het NCIV hebben dezelfde taken. Ook bij deze instelling hebben de districten vooral interne verenigingsfuncties.
Meer wordt benadrukt dat het district ervoor zorg dient te dragen dat de opvattingen van de leden op een goede wijze doorklinken bij het verenigingsbeleid. De districten worden actief betrokken bij het vaststellen van het verenigingsbeleid. De districten vergaderen dan ook frequenter dan bij de NWR.

Het parlement van de NWR heet verenigingsraad. "Aan de verenigingsraad komen in de vereniging alle bevoegdheden toe, die niet door de wet of andere statuten aan andere organen zijn opgedragen" (Artikel 25 statuten NWR). De verenigingsraad bestaat uit 47 leden-afgevaardigden. Elk gewest heeft ongeacht de grootte recht op 3

zetels. De overige 11 zetels worden naar rato van de ledentallen van de desbetreffende gewestelijke afdelingen verdeeld. Het grootste gewest Zuid-Holland heeft momenteel 6 zetels. Het kleinste gewest Limburg heeft er 3. Elke afgevaardigde wordt voor een periode van drie jaar gekozen. Een afgevaardigde is daarna herkiesbaar. Een volledige ontbinding van de verenigingsraad zoals bij de Tweede Kamer vindt niet plaats.
De verenigingsraad houdt zich zowel met het interne als het externe beleid van de vereniging bezig. Interne beleidsaangelegenheden zijn goedkeuren van een jaarlijks werkplan, de begroting, de jaarrekening, vaststellen van de contributie, het benoemen van directie en bestuursleden, het instellen van verenigingscommissies. Externe beleidsaangelegenheden betreffen allerlei beleidsmaatregelen op het gebied van de volkshuisvesting, zoals het bespreken van RAVO-adviezen en dergelijke.
De verenigingsraad vergadert niet openbaar. In beginsel handelen de verenigingsraadsleden zonder last of ruggespraak. Echter, een zeer groot deel van de verenigingsraadsleden is ook lid van een gewestelijk bestuur. In de meeste gewesten heeft zich de praktijk ontwikkeld dat de agenda van de verenigingsraad in het gewestelijk bestuur wordt doorgesproken. Ook op de gewestelijke vergaderingen wordt verantwoording afgelegd.
De Verenigingsraad vergadert drie à vijf maal per jaar. Stemmingen vinden zelden plaats. Sinds 1981 is er een vijftal malen uitdrukkelijk gestemd. Wel worden in de vergaderingen peilingen gehouden (45). Er is een weinig gepolitiseerde sfeer. De belangen zijn homogeen en leiden kennelijk tot weinig interne tegenstellingen. Daar komt bij dat de verenigingsraadsleden bijna alleen gerecruteerd zijn uit de kringen van de woningcorporaties. Vertegenwoordigers van gemeentelijke woningbedrijven zijn er bijna niet. Potentiële conflicten komen zo niet aan de oppervlakte.
De verhouding van de verenigingsraad met het bestuur is als dualistisch te typeren. Bestuursleden zitten niet in de verenigingsraad, maar vrij veel bestuursleden zitten ook in een gewestelijk bestuur, waarin ook veel verenigingsraadsleden zitting hebben. De gewestelije besturen zijn dus een knooppunt van informatie.

Ook het NCIV heeft een verenigingsraad. In een aantal opzichten is de positie van deze verenigingsraad overeenkomstig met die van de NWR, maar er zijn ook essentiële verschillen. De overeenkomsten zijn onder andere de frequenties van vergaderen, de geheimhouding. Ook houdt deze verenigingsraad zich met het interne en externe verenigingsbeleid bezig. Daarmee kom ik bij de verschillen. De verenigingsraad deelt een aantal taken en bevoegdheden met de ledenraad. Zo wordt de begroting door de ledenraad vastgesteld. Wel brengt de verenigingsraad daar een advies over uit.
Ook wordt de verenigingsraad anders samengesteld. De verhouding tussen bestuur en verenigingsraad is nu niet dualistisch maar monistisch. Dit betekent dat het verenigingsbestuur automatisch zitting heeft in de verenigingsraad. De overige verenigingsraadsleden worden uit de districtsbesturen gerecruteerd. Ze worden op aanbeveling van de districtsvergaderingen door de ledenvergadering gekozen. De kring van mogelijke kandidaten is daardoor beperkter dan bij de NWR. Ook dienen

de verenigingsraadsleden in meerderheid te bestaan uit personen die bestuurslid of commissaris zijn van verenigingsleden. Voorts dient 2/3 van de verenigingsleden de grondslag van de vereniging te onderschrijven. Op deze manier wordt de verzuilingsmentaliteit in stand gehouden.
De verenigingsraad van de NWR kan "verenigingscommissies instellen teneinde hen op onderdelen van het te voeren beleid te adviseren" (artikel 30 statuten NWR). De verenigingscommissies bestaan elk uit ten hoogste zeven leden. Het bestuur en de directie benoemen elk een lid. De overige leden worden door de verenigingsraad benoemd. Het bestuur kan de gewestelijke afdelingsbesturen inschakelen bij de selectie van kandidaten, meestal gebeurt dat ook.
De laatste jaren zijn er twee typen van verenigingscommissies. Het eerste type houdt zich bezig met onderdelen van het interne verenigingsbeleid. In de periode 1980-1985 betrof dat een commissie met betrekking tot het arbeidsvoorwaardenbeleid (waarover straks meer) en een commissie opleidingen, die zich met het opleidingspro gramma bezig houdt.
Het tweede type betreft verenigingscommissies die zich met onderdelen van het volkshuisvestingsbeleid bezig houden. Zij formuleren de beleidsstandpunten van de NWR. Uit de jaarverslagen van de NWR blijkt dat dit type commissie pas sinds 1979 bestaat. Vraagstukken waarmee deze commissies zich bezig gehouden hebben, zijn onder andere: de huisvesting één- en tweepersoonshuishoudens, spelregels voor woningcorporaties, huurdersparticipatie, de kwaliteitsontwikkeling en de kostenbeheersing in de sociale woningbouw, positie van gemeentelijke woningbedrijven, kleine corporaties.
Het secretariaat van de commissies wordt door het werkapparaat van de NWR verzorgd. Voorzitter van de commissie is bijna steeds de algemeen directeur de heer drs. B.G.A. Kempen of de directeur, de heer N. van Velzen.
De leden van de commissie worden overwegend uit de kringen van de professionals gerecruteerd. Tabel 4.2 illustreert dit. Alleen de verenigingscommissie kleine corporaties werd door bestuurders gedomineerd.

Tabel 4.2 **Professionals en bestuursleden in Verenigingscommissies NWR, 1979-1985**

jaar	totaal aantal zetels	bezet door professionals	besturen
1979	38	27	11
1980	39	26	13
1981	37	29	8
1982	44	37	7
1983	47	36	11
1984	55	41	14
1985	45	31	14

Bron: jaarverslagen NWR (bewerking).

Ook het NCIV kent verenigingscommissies. "Het bestuur of de verenigingsraad roept, wanneer het zulks wenselijk of nodig vindt, een begeleidingscommissie of een adviescommissie in het leven" (artikel 29 huishoudelijke reglement NCIV). Adviescommissies hebben een ad hoc karakter en begeleidingscommissies een meer permanent karakter. Binnen het KIV houden de commissies zich vooral met het interne verenigingsbeleid bezig. Zo bestaan er begeleidingscommissies voor c.a.o.-aangelegenheden en opleidingen. Net als bij de NWR wordt het secretariaat vervuld door het werkapparaat. Integenstelling tot de NWR nemen de directieleden niet als voorzitter deel aan de werkzaamheden van de commissies. Meestal worden die posities bezet door bestuursleden. Wel zijn ook bij het NCIV de professionals sterk vertegenwoordigd.

Tenminste eens in de twee jaar roept het NWR-bestuur de leden bijeen voor de deelneming aan een congres. Dit congres kan aanbevelingen doen over het door de vereniging te voeren beleid. Het congres heeft geen beslissingsbevoegdheid. Het congres wordt massaal bezocht. Bij het congres in 1985 waren er 1.400 deelnemers. Het congres biedt de mogelijkheid een onderwerp sterk te belichten. Het congres heeft een mobiliserende functie, maar versterkt ook het 'wij-gevoel' binnen de organisatie. Het congres vervult een duidelijke functie in de politieke belangenbehartiging.

De ledenraad van het NCIV heeft een heel andere functie binnen de organisatie. Zij heeft vooral een interne functie. Zij dient het verenigingsbeleid te legitimeren. Dit houdt onder andere in vaststelling van de begroting, goedkeuren jaarrekening, vaststellen van de contributie, verkiezen van het verenigingsbestuur en de verenigingsraad. De ledenraad komt ongeveer éénmaal per jaar bij elkaar. Leden hebben een gewogen stem. De weging hangt samen met het aantal woningen dat een lid bezit. "De leden zijn vrij te bepalen door welke natuurlijke personen zij zich op de ledenvergadering laten vertegenwoordigen" (artikel 32 statuten NCIV). Een persoon kan ten hoogste drie leden vertegenwoordigen. Langs deze weg kunnen gepassioneerde minderheden stemmen mobiliseren bij indifferente leden. De praktijk laat een passieve ledenraad zien, die zonder veel discussie met voorstellen instemt (46). Dit gegeven stemt overeen met de theorie van macht in en rond organisaties zoals die door Mintzberg ontwikkeld is (47). De leden zijn noch sterk betrokken noch zijn er duidelijke machtsconcentraties. Bovendien kunnen de leden niet over de kennispool beschikken die wel door de dagelijkse leiding benut kan worden.

De besturen

"De vereniging wordt geleid door het bestuur" (artikel 9, lid 1 statuten NWR). Momenteel bestaat het bestuur uit 12 leden. Het bestuur heeft een presidium bestaande uit een voorzitter en twee vicevoorzitters die door de verenigingsraad in deze functies worden benoemd. Het presidium stelt onder andere de agenda van het bestuur op. De directie woont bestuurs vergaderingen bij en heeft een adviserende stem.

Twee leden van het bestuur mogen van buiten de kring van de leden komen. Momenteel zijn alle bestuursleden gerecruteerd uit de eigen kring van de leden. In het verleden had bijvoorbeeld de vakbeweging een kwaliteitszetel (48).

Ook de vorige voorzitter, de oud-burgemeester van Heerlen J.A.M. Reijnen vertegenwoordigde geen lid. De huidige voorzitter mr. W. Kuilman is ook voorzitter van een woningbouwvereniging. Zeven van de twaalf bestuursleden zijn tevens lid van een gewestelijk bestuur. Vier van de twaalf zijn professionals.

Het bestuur is geen duiventil. Gemiddeld zit een bestuurder 5 jaar op zijn zetel. Bestuursleden worden via coöptatie geselecteerd (49). De benoeming van bestuursleden geschiedt door de verenigingsraad op bindende voordracht van het bestuur of tien leden-afgevaardigden in de verenigingsraad. Volgens Mayer N. Zald hebben veel besturen ook een naar buiten gerichte functie.
"They promote and respect the organisation to major elements of the organisational set, for example, customers, suppliers, stockholders, interest agencies of the state, and the like"(50). Deze functie wordt bij de NWR niet door het bestuur maar door de directie uitgeoefend. Een uitzondering vormt de voorzitter die bij congressen en officiële plechtigheden ook naar buiten treedt. Het bestuur van de NWR beperkt zich tot een interne controlefunctie. Dit houdt in het selecteren van topmanagers, legitimeren van het directiebeleid, interveniëren in crisissituaties. De NWR is een stabiele organisatie, het directieteam bestaat al jaren uit dezelfde personen en kende sinds de directiewisseling in 1975 (voor zover bekend) ook geen crisis, zodat het bestuur zich feitelijk beperkt tot het legitimeren van het directiebeleid.

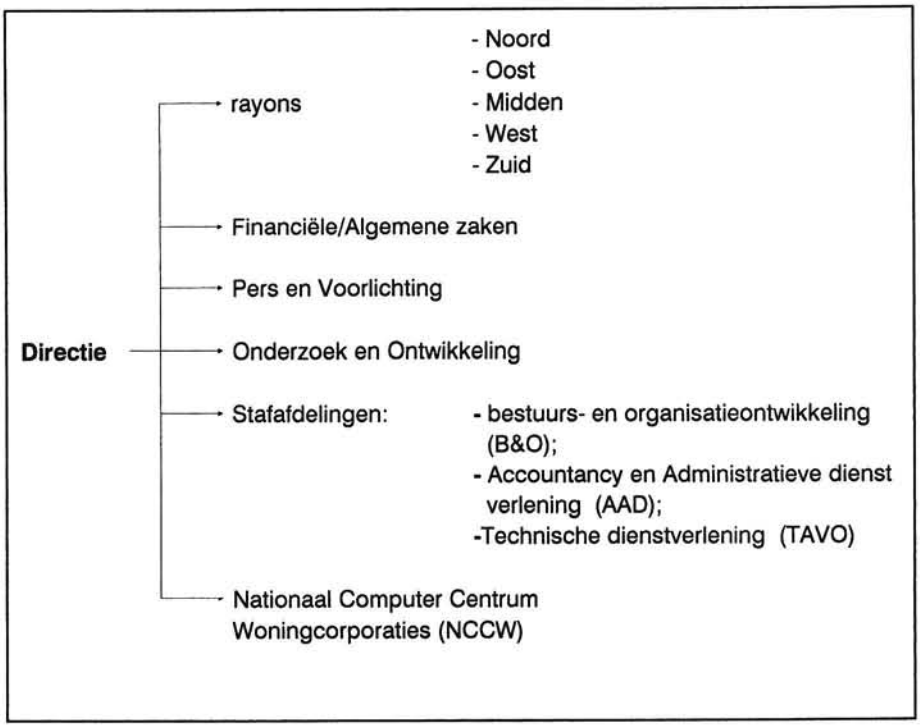
De positie van het bestuur bij het NCIV is anders. Dit bestuur is actiever bij de beleidsontwikkeling betrokken. Dit is vooral een uitvloeisel van de fusieperikelen en de reorganisatie. Dit gegeven bevestigt één van de werkhypothesen van Mayer N. Zald over de macht en fusies van besturen. "The more routine and stable the organisation in all its aspects...the less likely are crisis of character to occur and the less likely are boards to be mobilized" (51). Het organisatorische karakter, dit is het standaard patroon waarmee de organisatie problemen verwerkt, en de cultuur van de organisatie van het NCIV is sterk veranderd. In zo'n situatie is het bestuur genoodzaakt actief te blijven. Het bestuur van de vereniging bestaat uit 15 personen. Twaalf personen worden uit de districtsbesturen gerecruteerd. De voorzitter, de vice-voorzitter en de secretaris van de vereniging worden door de ledenvergadering in functie gekozen. Het bestuur kent drie structuren, te weten een dagelijks bestuur en een sectie beleidsontwikkeling en belangenbehartiging en een sectie dienstverlening. Bij de samenstelling van het bestuur wordt rekening gehouden met de 'bloedgroepen' die samen het NCIV vormen.
Ook bij het NCIV laat het bestuur de externe representatie over aan de directie. Incidenteel treedt de voorzitter naar buiten. Het bestuur heeft vooral een interne functie.

De werkapparaten

"Het werk van de vereniging wordt uitgevoerd door een bureau onder leiding van een directie bestaande uit één of meer directeuren. De directie is werkzaam onder toezicht en verantwoordelijkheid van het bestuur" (artikel 31, lid 1 statuten NWR). Verder bepalen de statuten weinig over het werkapparaat. De NWR heeft een algemeen directeur drs. B.G.A. Kempen, in 1970 nog adjunct-directeur, maar sinds 1 juni 1976 algemeen directeur. Kortom, een man die volledig vergroeid is met de organisatie, sterker, hij heeft de organisatie in belangrijke mate gevormd. Hetzelfde geldt voor de directeur de heer N. van Velzen. Ook hij heeft al een lange staat van dienst. Sinds 1976 is hij directeur, maar ook daarvoor was hij al voor de NWR werkzaam. Samen vormen zij het gezicht van de NWR (52). Alle belangrijke externe contacten lopen via dit duo. Onder hun leiding heeft de Woningraad een sterke groei doorgemaakt. Zo waren er in 1964 38 personeelsleden, in 1974 179 en in 1984 522. De NWR is dan ook tot een bureaucratie uitgegroeid, een bureaucratie die zich kenmerkt door differentiatie, hiërarchie en positiebekleding op grond van deskundigheid.

Volgens Finer lijken de grote sectorale belangenorganisaties die ook als pressiegroep optreden vaak op het departement dat men wil beïnvloeden (53). Het departement heeft op centraal niveau een directoraat-generaal voor de volkshuisvesting en op provinciaal niveau een gedeconcentreerd apparaat dat onder de politieke verantwoordelijkheid van de departementsleiding opereert (54). De NWR beschikt eveneens over een centraal apparaat dat sinds 1984 gehuisvest is in de groeikern Almere (daarvóór was de NWR in Amsterdam gevestigd). Daarnaast beschikt de organisatie over een gedeconcentreerd apparaat, de zogeheten rayons, die onder verantwoordelijkheid van de directie opereren. Schema 4.1 toont een beeld van de formele organisatie van de NWR. Aan de top van de organisatie staat de directie. De algemeen directeur is belast met de algemene leiding en coördinatie van alle activiteiten van het bureau. Meer in het bijzonder is hij belast met onder andere het personeels- en financiële beleid en met onderzoek en ontwikkeling en pers en voorlichting. De plaatsvervangend algemeen directeur is in het bijzonder belast met de coördinatie van alle rayonactiviteiten en met de verantwoordelijkheid voor de stafafdelingen en contacten met gewestelijke besturen en afdelingen.
De directie beschikt over belangrijke machtsbronnen binnen de organisatie. In de eerste plaats is hun macht legitiem, door de verenigingsorganen aan hen toegekend. Verder kunnen zij via het personeelsbeleid belonen en straffen. Voorts draagt vooral de directie de ideologie van de organisatie uit. Zij zetten de koers van de organisatie uit. Tot slot brengt de directiepositie met zich dat de bekleders van de positie over extra informatie beschikken. Zij zijn van nature een knooppunt van informatiestromen. Daar komt bij dat de directie bijna alle interne en externe strategische posities bekleedt. Intern wordt het beleid gecoördineerd door een directieteam, waarvan onder andere de directie en de rayondirecteuren deel uitmaken.

Schema 4.1 **Organisatieschema bureau Nationale Woningraad**



Bron: bewerking werkplannen NWR.

De taken van het bureau van de NWR kunnen als volgt worden samengevat:
- - beleidsvoorbereiding;
- - voorlichting;
- - belangenbehartiging;
- - dienstverlening.

De eerste drie taken worden vooral op het centrale bureau in Almere uitgevoerd. De dienstverlening wordt vooral vanuit de rayonkantoren ter hand genomen, zij het dat een aantal stafafdelingen een ondersteunende functie heeft. Voorts is daarbij de dochterinsteling het Nationaal Computer Centrum Woningcorporaties (NCCW) van belang. De directie van dit centrum bestaat uit de heren Kempen en Van Velzen.

Er zijn, zoals uit schema 4.1 blijkt, vijf rayons. Elk rayon heeft dezelfde organisatiestructuur, met drie kernafdelingen, te weten Bestuurs- en organisatieontwikkeling (B&O), Technische dienstverlening (TAVO) en Administratieve dienstverlening (AAD), afdelingen die ook op centraal niveau bestaan. Elk rayon heeft een eigen rayondirecteur. "De rayondirecteur representeert de directie in zijn rayon en is als zodanig primair belast met de zorg voor een doelgericht een doelmatige organisatie van de dienstverlening aan de in zijn rayon werkzame leden" (54). En "de rayondirecteur ontvangt zijn richtlijnen als regel rechtstreeks van de directeur belast met de verantwoordelijkheid voor de sectoren B&O, AAD en TAVO en is aan hem verant-

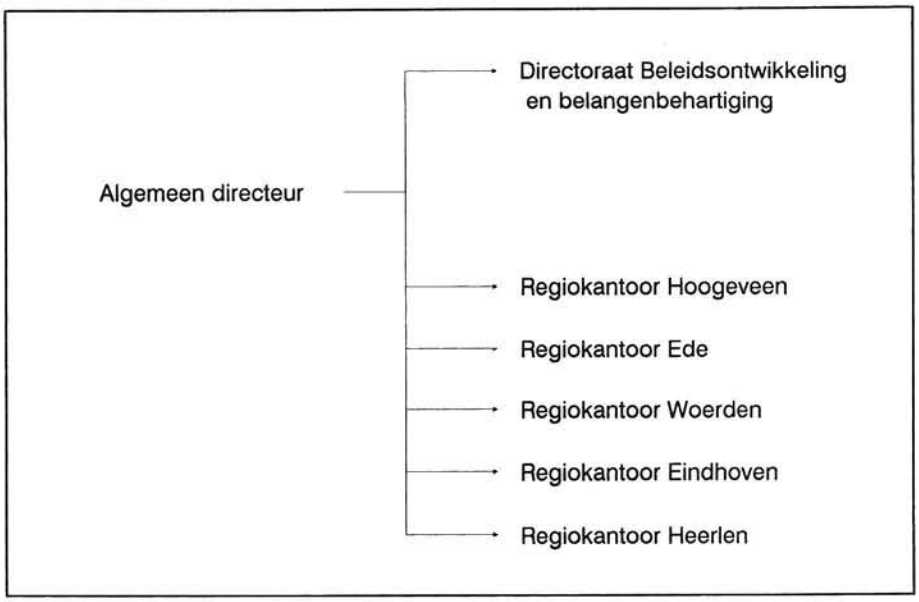
woording verschuldigd voor het door of namens hem gevoerde beleid en beheer in zijn rayon. Met betrekking tot het personeelsbeleid en het financieel-economisch beleid kunnen hem rechtstreeks instructies worden gegeven door de algemeen directeur" (55).
Bij de afdeling Bestuurs- en organisatieontwikkeling werken onder andere consulenten, organisatieadviseurs en opleidingsmedewerkers en contactpersonen stadsvernieuwing. Er werken circa 75 personen. Tien personen hebben Almere als standplaats, de rest is in één van de rayons werkzaam.
De afdeling TAVO is vooral betrokken bij de technische dienstverlening. Directievoering, toezicht bij bouwprojecten en installatieadviezen, zijn voorbeelden. Bij TAVO werken 22 personen op centraal niveau en 82 personen in de verschillende rayons.
De afdeling administratieve dienstverlening houdt zich bezig met de controle op de jaarrekeningen van corporaties. Verder verleent zij administratieve bijstand en vervult een rol in de belangenbehartiging. Deze tak is snel gegroeid. Er werken nu zo'n 180 personen, waarvan vier op centraal niveau en de rest in één van de rayons.

Op centraal niveau zijn daarnaast nog van belang de sector onderzoek en ontwikkeling. Deze sector bestaat uit een staf en drie afdelingen, te weten onderzoek, financieel-economsiche documentatie en voorlichting (FEDV) en juridische zaken (JZ). In deze sector werken circa 35 personen. De voornaamste taak van de staf ligt op het terrein van de beleidsvoorbereiding. Ook speelt de staf een belangrijke rol bij het uitdragen van door de NWR ingenomen standpunten. Verder adviseert de staf de vertegenwoordigers van de NWR in de diverse advieslichamen. Ook participeert de staf in het ambtelijk overleg met het DGVH. Opdrachten van derden komen onder andere van de rijksoverheid en van gemeenten en woningcorporaties. Zo verstrekte de rijksoverheid opdrachten om de toereikendheid van onderhoudsnormen en beheersnormen te evalueren.
De FEDV is betrokken bij algemeen beleidsvoorbereidend werk en bij beleidsondersteunend onderzoek. De afdeling verzorgt informatie en kennisoverdracht aan corporaties, gemeenten en aan NWR-medewerkers met betrekking tot de financiële aspecten van de woningexploitatie en de woningbouw.
De afdeling juridische zaken verleent adviezen op alle gebieden waar een corporatie met het recht te maken heeft. Dat geldt bijvoorbeeld voor huurrecht, bouwrecht, rechtspersonenrecht, maar ook voor het arbeidsvoorwaardenbeleid. Voorts is de afdeling betrokken bij de beleidsontwikkeling,
De sector publiciteit en voorlichting verzorgt de uitgaven van een aantal periodieken. Te noemen zijn: Woningraad, Woningraad Extra, informatiebulletins en dergelijke. Er werken zo'n tien personeelsleden.
Tot slot is er nog een aantal andere ondersteunende afdelingen zoals Algemene Zaken, Personeelszaken en Financiën en Administratie.
In het kader van de dienstverlening aan de leden is ook de BV Nationaal Computer Centrum Woningcorporaties (NCCW) van belang waar circa 125 personen werken.

De NWR heeft ook een ondernemingsraad. Daarin zitten personeelsleden van alle dienstonderdelen.

Het werkapparaat van het NCIV kent eveneens een centrale en een regionale structuur. Schema 4.2. geeft een overzicht.

Schema 4.2 **Structuur werkapparaat NCIV**



Deze structuur is het resultaat van een ingrijpend reorganisatieproces. Evenals de NWR kent het NCIV een algemeen directeur: de heer drs. G. Aquina. Hij is enkele jaren bij het NCIV in dienst. Voor zijn indiensttreding was hij directeur van een werkapparaat van een aantal samenwerkende woningcorporaties in Eindhoven. Hij volgde mr. J. Stassen op, die nu algemeen secretaris van de vereniging NCIV is. Daarnaast is er en directoraat Beleidsontwikkeling en Belangenbehartiging. Dit directoraat staat onder leiding van drs. J. Neus, die binnen het NCIV al een lange staat van dienst heeft. Tot slot zijn er vijf regiokantoren. Onder de directe verantwoordelijkheid van de algemeen directeur werken een aantal centrale stafafdelingen. Te noemen zijn financieel-economische bedrijfsvoering, opleidingen, produktontwikkelingen en consulenten. De algemene directeur en de directeur belangenbehartiging vormen samen met de regiodirecteuren de directieraad. Evenals de NWR is het NCIV een grote bureaucratische organisatie. Er werken ruim 400 personen: qua personeelssterkte is de organisatie bijna even groot als de NWR.
De directie beleidsontwikkeling en belangenbehartiging bestaat uit twee afdelingen. De stafafdeling voor onderzoek en advies speelt een centrale rol bij het onderzoek, de beleidsontwikkeling en de belangenbehartiging. Zij vervult een soortgelijke rol als de sector onderzoek en ontwikkeling bij de NWR. Verder is er de stafafdeling informatievoorziening. Deze afdeling zorgt onder andere voor de uitgave van de NCIV-bladen.

Elk regiokantoor kent dezelfde structuur. Naast enkele ondersteunende afdelingen, zoals personeel en organisatie, zijn er steeds drie kernafdelingen. Dit zijn een accountantsdienst, een technische dienst en een afdeling algemene dienstverlening. Voorts heeft elk regiokantoor een of meer consulenten in dienst.
Van belang is dat het werkapparaat is ondergebracht in een BV. Dit is NCIV BV. Deze BV heeft een raad van commissarissen die voor een deel samenvalt met het bestuur van de vereniging. Heeft de NWR één ondernemingsraad, het NCIV kent er drie. Eén voor het regiokantoor Heerlen, één voor het centrale apparaat in De Bilt en één Centrale Ondernemingsraad.

Een koepel?

Wootton onderscheidt op basis van de organisatievorm drie typen van belangenorganisaties (56). Het eerste type is de 'operational unit'. Leden zijn individuen. De belangenorganisatie bundelt en behartigt de belangen van die leden. De woningbouwverenigingen zijn een voorbeeld. Het tweede type is de 'superstructure'. Leden zijn organisaties. De belangenorganisatie bundelt en behartigt de belangen van de leden. De NWR en het NCIV zijn voorbeelden. Het derde type is de 'peak' of koepel. De leden zijn 'superstructures'. De belangenorganisatie bundelt en behartigt de belangen van organisaties. De Raad voor Onroerende zaken (ROZ) is een voorbeeld. Op papier bestaat er ook zo'n koepel van woningcorporaties. Dit is het Overleg Centrales van Woningcorporaties.
Dit overleg is ontstaan naar aanleiding van het overleg met het departement over de totstandkoming van het nieuwe regime dat elders uitvoerig behandeld is. De NWR levert de voorzitter, het NCIV de secretaris. De heer Kempen is momenteel voorzitter. Het overleg vindt plaats tussen de directies. Van NWR-zijde nemen meestal Kempen en Van Velzen deel. Van NCIV-zijde Aquina, Neus en Stassen. In het verleden was het overleg maandelijks. De laatste jaren neemt de betekenis van het overleg af. Daaraan liggen verschillende factoren ten grondslag.
Ten eerste is in de jaren zeventig geprobeerd om op het gebied van de dienstverlening meer samen te werken. Het NCCW en de Nederlandse Ontwikkelingsmaatschappij voor Woningbouw (NOWON) zijn voorbeelden. Deze projecten zijn niet gezamenlijk doorgezet. Dit heeft de onderlinge verhoudingen geschaad, mede doordat de beëindiging van de samenwerking lastige onderhandelingen meebracht. Dit betekent overigens niet dat de samenwerking volledig beëindigd is. Het NCIV heeft bijvoorbeeld een zetel behouden in de Raad van Commissarissen van het NCCW.
Ten tweede heeft de NWR eigenlijk altijd maar ruimte gezien voor één belangenbehartigingsorganisatie van woningcorporaties. Zoals in de paragraaf over het ontstaan en ontwikkeling van de centrales is beschreven, is dat sinds de oprichting van de NWR het uitgangspunt geweest. De samenwerkingsprojecten zag de toenmalige leiding als tussendoel, het einddoel was volledige integratie. De NWR zag en ziet niets in de verzuiling, maar het NCIV koos voor een andere weg. Zij wilde een confessionele organisatie laten voortbestaan.
Ten derde zijn ook de individuen die de organisaties representeren van belang. Met name sinds de directiewisseling binnen de NWR in 1976 zijn volgens sommige informanten de betrekkingen minder hartelijk. En ook de leiderschapsstijlen zijn sterk verschillend.

Ten vierde zijn er ook functionele equivalenten voor het overleg centrales. De directies ontmoeten elkaar bij tal van gelegenheden. Hetzelfde geldt voor stafmedewerkers. Dit leidt tot informeel overleg en tot meer gericht overleg. De totstandkoming van de CAO voor personeel in dienst van woningcorporaties vormt een voorbeeld van een gericht overleg.
De betrekkingen tussen NWR en NCIV zijn als koel te typeren. Dit betekent niet dat in de politieke belangenbehartiging er grote verschillen bestaan. Op tal van beleidsvelden nemen de organisaties van nature dezelfde posities is, al zijn er wel duidelijke accentverschillen. Hetzelfde geldt voor de stijl van belangenbehartiging. De NWR stelt zich harder op; terwijl het NCIV zich aansluit bij de christendemocratische stijl. Harmonie dus. Niettemin werkt men op het niveau van de belangenbehartiging samen. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld de evaluatiestudies over de toereikendheid van onderhouds- en beheersnormen. Deze samenwerking wordt soms opgelegd door het departement.
Ten vijfde concurreren de centrales nauwelijks om elkaars leden. Wanneer op plaatselijk niveau corporaties fuseren, die van verschillende centrales zijn, dan wordt de nieuwe corporatie meestal van beide centrales lid. De contributiegelden worden dan proportioneel verdeeld.

4.5 De beleidsideologie van de centrales ten aanzien van de taak en positie van de woningcorporaties

Niet alleen politieke partijen beschikken over een ideologie, maar belangengroepen ook. Hoogerwerf omschrijft een ideologie als 'een min of meer beredeneerd samenhangend en door de groepering aanvaard geheel van opvattingen (beginselen, normen, doeleinden, voorstellen van situaties en verwachtingen) ten aanzien van een bepaalde sector der samenleving of ten aanzien van een gehele samenleving (57). Van der Krogt omschrijft een ideologie als "het geïntegreerd geheel van waarden, normen, feiten en inzichten dat specifiek is voor een groep en dat het bestaan en de wijze van functioneren van de groep legitimeert" (58). Voor een belangengroep heeft een ideologie zoals de omschrijving van Van der Krogt al aangeeft, meer functies. Daarbij valt een onderscheid te maken tussen bijdragen aan het interne functioneren van de belangengroep en aan het externe functioneren in de samenleving. Intern wordt door middel van een ideologie een duidelijke missie of koers van actie uitgestippeld. Als de ideologie door de leden en medewerkers geaccepteerd wordt, schept dat loyaliteit aan de organisatie. Extern is de voornaamste functie erkenning en aanvaarding door relevante andere participanten van de betrokken belangengroep. Het hebben van een duidelijk herkenbare ideologie vergemakkelijkt ook de communicatie en de coalitievorming met die organisaties welke een soortgelijke koers uitgestippeld hebben.

Ook de centrales hebben een ideologie. In de termen van Hoogerwerf beperkt deze ideologie zich tot een bepaalde sector der samenleving, te weten de volkshuisvesting. Daarnaast heeft de ideologie van de centrales duidelijk de functie om het bestaan van het instituut woningcorporatie te rechtvaardigen. De officiële ideologische uitgangspunten van de NWR passen niet in een grotere ideologische stroming in de Nederlandse politiek. De NWR afficheert zich niet als een sociaal-democratische, liberale,

of christen-democratische organisatie. In de NWR-visie heeft de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting. De verantwoordelijkheid van de woningcorporatie is daarvan een afgeleide. Uitvoering en andere uitwerking van het beleid kan aan de woningcorporaties worden overgelaten. De NWR is een aanhanger van het idee van de functionele decentralisatie.

Het NCIV neemt een andere positie in. Deze centrale is ideologisch een onderdeel van de christen-democratische politieke stroming. Zoals reeds is gesteld, is het NCIV werkzaam vanuit een christelijke visie op mens en samenleving. Deze grondslag wordt uiteengelegd in een viertal waarden: rechtvaardigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid. Deze waarden worden ook door de christen-democratische partij (het CDA) gehanteerd (59). Dit betekent niet dat in het volkshuisvestingsbeleid altijd dezelfde politieke keuzen gemaakt worden. Wat wordt onder die waarden verstaan? Rechtvaardigheid betekent voor het NCIV vooral opkomen voor de zwakken op de woningmarkt. "Dit zijn dan niet alleen degenen die een laag inkomen hebben, maar zeker ook diegenen die onvoldoende aansluiting vinden in de volkshuisvesting zoals bijvoorbeeld etnische minderheden en andere groepen die in een bijzondere achterstandssituatie verkeren" (60). Solidariteit betekent dat het NCIV de sterken vraagt om de lasten te dragen van de zwakken.
Rentemeesterschap "draagt enerzijds in norm aan dat een goed beheer dient te worden gevoerd ten aanzien van die zaken die aan de zorg van mensen zijn toevertrouwd en anderzijds dat dit niet ten koste mag gaan van mens en maatschappij buiten de volkshuisvesting" (61). Gespreide verantwoordelijkheid geeft aan dat het NCIV hecht aan een maatschappelijke ordening waarin maatschappelijke problemen zoveel mogelijk door de burgers zelf worden opgelost. "Het NCIV ziet de samenleving als een organisch geheel van sociale systemen (huishoudens, school, kerk, staat, fabriek, instelling etc.). Leden van deze sociale systemen zouden moeten functioneren door en voor de daarin participerende mensen" (62). De overheid heeft tot taak te waken over de rechtsorde en verder wettelijke en beleidsvoorwaarden te scheppen die de uitoefening van diverse bevoegdheden van mensen en organisaties ondersteunen, stimuleren, aanvullen en zo nodig rechtsordelijk beperken. De overheid heeft tevens de eindverantwoordelijkheid voor een voldoende aanbod voor zogenoemde basisvoorzieningen.

De positie van de woningcorporatie

"De corporaties hebben een bijzondere plaats in het volkshuisvestingsbestel. Het zijn overwegend particuliere organisaties met uitvoeringstaken op een terrein, waarvoor de overheid in belangrijke mate de zorg en de verantwoordelijkheid aan zich heeft getrokken. Zij werken zonder winstoogmerk uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting" (63). Dit citaat uit het NWR-werkplan 1985-1987 geeft een aantal kernelementen uit de ideologische visie van deze belangengroep over de positie van de woningcorporaties goed weer.
In de eerste plaats zijn de woningcorporaties in de NWR-visie particuliere organisaties. Zij zijn autonome instellingen en geen overheidsorganisaties. Maar de kerntaak van de woningcorporaties is de uitvoering van het overheidsbeleid. Dit betekent niet dat de woningcorporatie het overheidsbeleid automatisch uitvoert. Als particuliere

organisatie heeft zij een eigen verantwoordelijkheid en zij is bovendien een pleitbezorgster voor het goede wonen. In een Woningraad Extra over de organisatie van de woonruimteverdeling komt deze visie scherp naar voren (64). Het beleidsproces wordt dan onderverdeeld in voorbereiding, toepassing en uitvoering en controle. In de voorbereidingsfase worden normen geformuleerd ten aanzien van bijvoorbeeld inschrijving en registratie, passendheid en urgentie. Deze normstelling is een primaire verantwoordelijkheid van de lokale overheid. De woningcorporatie praat wel mee over de formulering van de normen of krijgt deze verantwoordelijkheid door de gemeente gedelegeerd. De uitvoering van het beleid, in casu de toepassing van de vastgestelde normen, kan weer het best geschieden door de corporatie of een door beide partijen op te richten organisatie. De controle op het beleid is weer een overheidsverantwoordelijkheid. Ook bij andere taken van de woningcorporatie wordt door de NWR een soortgelijke rolverdeling bepleit (65).

In de tweede plaats is de woningcorporatie een specialistische organisatie. Zij is gespecialiseerd in de bevordering van het goede wonen. Woningcorporaties kennen slechts één prioriteit, gemeenten daarentegen moeten veel meer belangen afwegen. Als ten gevolge van die gemeentelijke belangenafweging het 'goede wonen' ondergeschikt wordt gemaakt aan andere belangen, mag van de corporatie verwacht worden dat zij dan stelling neemt tegen de gemeente. Bovendien werkt zij zonder winstoogmerk. Dit heeft volgens de NWR tot consequentie dat de toegelaten instellingen hun woningen op het moment dat grote onderhoudsinvesteringen nodig zijn, niet verkopen maar in het belang van de volkshuisvesting blijven onderhouden en ook dat eventuele exploitatiewinsten, bijvoorbeeld ten gevolge van een stringent harmonisatiebeleid, opnieuw in de volkshuisvesting geïnvesteerd worden.

In de derde plaats hebben woningcorporaties een dubbele taak. "Ten eerste het bewaken en initiatieven nemen ten aanzien van de publieke taak, het werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting; ten tweede het bewaken van de belangen van de zittende huurders" (66). In de visie van de NWR moet de woningcorporatie meer zijn dan een belangengroep van huurders en woningzoekenden. Zij moet ook een voortrekkersrol vervullen en bereid zijn om de zorg voor allerlei knelgroepen op zich te nemen. De woningcorporatie moet zich als een sociale ondernemer gedragen.

In de vierde plaats hebben de woningcorporaties een brede taakstelling. Zij moeten niet alleen werkzaam zijn voor de zogeheten probleemhuishoudens. Zij werken voor brede categorieën van de bevolking en voor alle type huishoudens, zowel voor jongeren, gezinnen bejaarden etc. Ook beperkt de taakstelling van de woningcorporatie zich niet tot alleen de huursector, maar ook tot de eigenwoningsector. Wel beperkt de taak zich tot de gesubsidieerde bouw. Vrije-sectorbouw wordt in het algemeen te riskant gevonden.

In de vijfde plaats is de woningcorporatie een democratische organisatie. Via het verenigingsmechanisme kan invloed worden uitgeoefend. De NWR is voorstander van algemeen en open verenigingen. In beginsel is geen plaats voor verzuilde en/of categorale structuren. Daarnaast is de NWR voorstander van een participatie van huurders.

Deze vormen van participatie mogen echter niet in de plaats treden van allerlei vormen van individuele huurbescherming.
Tot slot is de NWR ook voorstander van een professionalisering van de woningcorporatie. In dat kader is door haar de overdracht van kleinere gemeentelijke woningbedrijven aan corporaties bepleit.

NCIV-visie

De visie van het NCIV op de positie van de woningcorporatie in het volkshuisvestingsbestel komt op hoofdpunten overeen met die van de NWR. Evenals de NWR wordt de nadruk gelegd op het particuliere karakter van de woningcorporatie.
"Het NCIV is van mening dat de toegelaten instellingen een unieke positie innemen. Zij zijn een vorm van particulier initiatief, die op non-profitbasis werkzaam is in de volkshuisvesting en zich ten doel stelt uitsluitend werkzaam te zijn in het belang van de volkshuisvesting. Hiermee is aangegeven dat toegelaten instellingen in ieder geval geen overheidsinstellingen zijn. Zij zijn organisaties die voortkomen uit de maatschappij, met een eigen verantwoordelijkheid" (67).
Het NCIV hecht eraan dat corporaties kunnen blijven functioneren als particuliere instellingen om een aantal redenen zoals: de bevordering van de zelfwerkzaamheid van de bevolking; handhaving van de verscheidenheid; noodzaak om tegenspel te bieden aan de overheid en de mogelijkheid om een pioniersrol te vervullen.
Ook het NCIV ziet de uitvoering van overheidsbeleid als een kerntaak.
In de tweede plaats legt ook het NCIV nadruk op het specialistische karakter van de woningcorporatie en op het gegeven dat deze instellingen zonder winstoogmerk werkzaam zijn.

In de derde plaats zijn de woningcorporaties belangenbehartigers van bewoners en woningzoekenden. Dit is een duidelijk verschil met de visie van de NWR. Het doel van een woningcorporatie "mag niet (ver)worden tot het verhuurder zijn. Het verhuurderschap is een middel" (68).
Met deze stellingen wordt het zogeheten dualistische karakter van de woningcorporatie gerelativeerd. Met dit dualistische karakter wordt bedoeld dat de woningcorporatie twee moeilijk te verzoenen rollen zou vervullen, te weten de rol van verhuurder en die van belangenbehartiger van bewoners en woningzoekenden. Voor het NCIV is de verhuurders rolondergeschikt aan de belangenbehartigersrol.

In de vierde plaats hebben de woningcorporaties in beginsel tot taak te voorzien in de huisvestingsbehoefte van al diegenen die dat zelf niet of slechts met grote moeite kunnen. Dit kan het best worden bereikt door werkzaam te zijn voor brede lagen en daarin specifiek werkzaam te zijn voor groepen die het meest in een achterstandssituatie verkeren.
Aan dit standpunt ligt de opvatting ten grondslag dat, teneerste, door ook te bouwen en te beheren voor de middengroepen, doorstroming op gang kan komen, waardoor ook indirect een verbetering van de woonsituatie van de zwakke bewonersgroepen kan plaatsvinden.

Ten tweede, indien het aandeel van de woningcorporatie op het terrein van de volkshuisvesting zo groot mogelijk is, zal de woningcorporatie in haar belangenbehartigende taak meer gehoor vinden.
Ten derde is het bevorderlijk voor een harmonieuze wijkopbouw"(69).

In de vijfde plaats benadrukt ook het NCIV het democratische karakter van de woningcorporatie. Met name op dit punt heeft het NCIV zich sterk geprofileerd. Zo werd het idee van een moeder/dochtercorporatie bepleit. In deze gedachtengang wordt een onderscheid gemaakt tussen de eigendoms en beheerdersrol van een toegelaten instelling. De eigenaarsrol is toegedacht aan de 'moeder': een op (super)wijk-gemeentelijk of regionaal niveau opererende toegelaten instelling. De 'dochter' is de buurt- en wijkgebonden organisatie die de beheerdersrol vervult. De bewoners in een buurt zouden moeten kunnen kiezen tussen een vorm van zelfbeheer door de bewoners en de meer traditionele huurpatronen (70). "Wat betreft de wijze waarop democratisering moet worden benaderd, heeft het NCIV een principiële voorkeur voor het 'harmoniemodel'. Dit betekent onder andere dat het NCIV als uitgangspunt hanteert dat ernaar wordt gestreefd dat bewoners en woningzoekenden medeverantwoordelijkheid dragen voor het beleid van de corporaties" (71).

Tot slot steunt ook het NCIV het idee van een professionele organisatie. Om de volkshuisvestingsproblemen van de komende jaren daadwerkelijk te kunnen oplossen, moeten corporaties kunnen beschikken over een krachtige en deskundige organisatie.

Verhouding met gemeente.

De positie van de woningcorporatie wordt sterk bepaald door de wijze waarop de verhoudingen met de overheid georganiseerd zijn. Met name de relatie met de gemeente is dan van belang. Het eerste aandachtspunt is dat veel gemeenten woningcorporaties beschouwen als verlengstukken van de gemeentelijke overheden. De centrales nemen tegen zo'n zienswijze scherp stelling. Zoals reeds gezegd, beschouwen zij de woningcorporatie als een niet-statelijke organisatie met een eigen verantwoordelijkheid. Zij pleiten er dan ook voor dat de rijksoverheid beleidsmaatregelen neemt die zo'n onafhankelijke positie waarborgen. Een voorbeeld in het kader van het decentralisatiebeleid voor de volkshuisvesting is hun pleidooi voor een beschikking opdrachtgeversrol. In zo'n beschikking zouden de rechten en plichten van de corporatie als opdrachtgever bij nieuwbouw duidelijk moeten worden vastgelegd.

Het tweede aandachtspunt is een pleidooi voor een duidelijk en gestructureerd overleg tussen beide actors. In veel gemeenten gebeurt dat niet.
Een derde aandachtspunt is een pleidooi voor conflictoplossingsmechanismen. Conflicten tussen gemeenten en corporaties moeten op een verantwoorde wijze beslecht kunnen worden.
Een vierde aandachtspunt is het duidelijk scheiden van verantwoordelijkheden tussen gemeentebesturen (inclusief ambtenaren) en corporatiebesturen.
Tot slot zijn de centrales er tegenstander van dat de gemeente als algemeen beleidsvoerster en toezichthoudster zelf bouwt en beheert. Dit zou tot rolvermenging leiden.

In de betrekkingen met de rijksoverheid zijn vooral het toelatings- en toezichtbeleid van belang. Daarnaast zijn uiteraard ook tal van beleidsdelen zoals bijvoorbeeld het huur- en subsidiebeleid van belang. Wij beperken ons tot het toelatings en toezichtbeleid.

Evenals de rijksoverheid is de NWR voor een terughoudend toelatingsbeleid. Voor nieuwe initiatieven is te weinig ruimte. Eerder is een vergaande ordening gewenst. De rol van de landelijk toegelaten instellingen moet worden teruggedrongen. Het NCIV staat een ruimhartiger toelatingsbeleid voor. In dit beleid is wel ruimte voor nieuwe initiatieven.
Beide centrales zijn mede vanwege de imago-bescherming van het instituut woningcorporatie voor een actief toezicht van de overheid op het reilen en zeilen van de corporaties.

Verhouding met 'concurrentie'

Op grond van de eigendomsverhouding wordt het volkshuisvestingsbestel in een aantal sectoren ingedeeld. Dit zijn er in het algemeen drie, te weten de eigen-woningsector, de profit-huursector en de non-profithuursector. Bij een aantal van deze sectoren zijn weer verdere onderverdelingen mogelijk. Zo bestaat de non-profithuursector uit corporatiewoningen, gemeentewoningen en artikel-64-woningen.
Sectorvorming wordt beïnvloed door nieuwbouw, sloop en aan- en verkopen, Wat zijn de ideologische voorkeuren van de centrales ten aanzien van de sectorvorming?
In de eerste plaats zijn beide centrales voorstander van een vrije keuze voor bewoners tussen huurwoningen en eigen woningen. Zij zijn geen tegenstander van de bevordering van het eigen-woningbezit. Het is zelfs een taak van de corporatie daaraan actief bij te dragen. Wel wijzen de centrales regelmatig op de omstandigheden dat onevenredig veel overheidsbijdragen naar de eigen-woningsector gaan. Daardoor wordt in hun visie de huursector in een nadelige concurrentiepositie geplaatst.
Beide centrales zijn er tegen dat op grote schaal woningwetwoningen worden verkocht teneinde het eigen-woningbezit te bevorderen. Goede en betaalbare woningen worden op deze wijze ontoegankelijk voor huishoudens die zich geen eigen woning kunnen veroorloven. Bovendien kunnen er allerlei beheerproblemen ontstaan voor de woningcorporatie (72).
De zeggenschap over de verkoop van woningen dient bij de woningcorporaties te liggen. De centrales verzetten zich tegen een koopplicht door huurders (73).
Het NCIV "is principieel voorstander van overdracht van gemeentelijk woningbezit aan de corporatie(s)". De argumenatie is als volgt: "Juist nu de decentralisatie steeds vastere vormen aanneemt, ligt overdracht van het gemeentelik woningbezit aan corporatie(s) voor de hand. Taken en verantwoordelijkheden binnen de relatie gemeente-corporatie kunnen dan scherper worden onderscheiden. De gemeente moet in het plaatselijke volkshuisvestingsbeleid voorzien en dat beleid vaststellen. Vervolgens voeren de corporaties dat beleid uit onder toezicht van de gemeente" (74). Het NCIV meent dan dat die gemeentelijke beleidstaken niet te verenigen zijn met het bouwen en exploiteren van woningen." Ook de NWR stelt zich op dit standpunt, zij het dat hij dit standpunt niet dogmatisch wil toepassen (75).

Wonen als merit-good

Voor beide koepels is de overheid een verzorgingsstaat. "The essence of the welfare state is government protected minimum standards of income, nutrition, health, housing and education assured to every citizen as a political right, not as charity" (76). Wonen is in de visie van beide centrales een zogeheten merit-goed. Dit zijn goederen waarvan de overheid het gebruik om bepaalde redenen wenst te stimuleren. In de literatuur worden dan vier motieven genoemd die verklaren waarom de overheid het gebruik wil stimuleren.

"1. de subjecten bezitten onvoldoende kennis over de verdiensten van een goed (gebrek aan informatie):
2. de goederen hebben een aanzienlijk positief extern effect, dat ten goede komt aan de gemeenschap (externaliteit);
3. culturele goederen mogen niet verloren gaan (conservatie);
4. er moet rekening worden gehouden met de toekomstige behoeften" (77).

De centrales beroepen zich vooral op de motieven 2 en 4.

Volgens de NWR zijn de activiteiten van de woningcorporaties "erop gericht om te komen tot een zo goed mogelijk gebruik van de totale woningvoorraad zulks met het oog op een optimalisering van de positieve externe effecten van het goede wonen" (78). De consequentie van dit idee van wonen als merit-good is wel dat leiding en toezicht van de overheid bij de verdeling van dat goed een juiste zaak is. Daarmee is een rechtvaardiging gegeven voor overheidsingrijpen in de woningmarkt en voor een subsidiestelsel waarin plaats is voor zowel object- als subjectsubsidies.
Op grond van dit idee zouden de huren van een nieuwbouwwoning zodanig moeten worden vastgesteld dat die woningen binnen het bereik komen van de modale werknemers, zonder dat deze gebruik hoeven te maken van de individuele huursubsidieregeling (de zogeheten volkshuisvestingsprijs). Ten gevolge van dit uitgangspunt kan er een kloof ontstaan tussen de huur die op grond van bedrijfseconomische redenen nodig is en de huur die door de huurder opgebracht moet worden. Dit verschil moet door de overheid met behulp van objectsubsidies worden overbrugd. "Aangezien het huurniveau van de nieuwbouwwoningen via het (voor verkrijging van goede onderlinge huurverhoudingen onontbeerlijke) systeem van huurharmonisatie medebepalend is voor het huurniveau van oudere woningen, ware bij de bepaling van het huurniveau van de nieuwbouwwoningen o.i. rekening te houden met de wenselijkheid dat het bijdraagt tot een algemeen huurpatroon dat in redelijke mate beantwoordt aan de inkomensverhouding van de bevolkingscategorieën, waarvoor de betrokken woningen bestemd zijn" (79). Hoewel deze beleidsideologie is ontstaan als reactie op vergaande liberalisatieplannen van het kabinet Biesheuvel in het begin van de jaren zeventig, staan de centrales nog steeds voor deze visie. Dit blijkt niet alleen uit hun reacties op de rijksbegroting, maar ook uit hun opstelling in de RAVO. Binnen dat advieslichaam zijn zij erin geslaagd om hun ideologie breder te schragen (80).

Voetnoten hoofdstuk 4

(1) **Jaarverslag NWR**, 1913. Voor verdergaande beschouwingen over de achtergronden bij de oprichting van de NWR zie: P. de Ruyter, **Voor volkshuisvesting en Stedebouw**, Utrecht, 1987.
B.G.A. Kempen en N. van Velzen, **Werken aan wonen: 75 jaar Nationale Woningraad**, Almere, 1988.

(2) **Jaarverslag NWR**, 1913.

(3) **Jaarverslag NWR**, 1917.

(4) **Jaarverslag NWR**, 1917.

(5) Voor een overzicht van het volkshuisvestingsbeleid in het interbellum, zie: J. van der Schaar, **Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid**, Delft, 1987. (Met name hoofdstuk 5).

(6) B.G.A. Kempen en N. van Velzen, (1988), op. cit., p.160, 161. Jaarverslagen NWR.

(7) **Jaarverslag NWR,** 1926.

(8) **Jaarverslag NWR**, 1926.

(9) J. van der Schaar, (1987), op. cit.

(10) **Jaarverslag NWR**, 1940.

(11) B.G.A. Kempen en N. van Velzen, (1988), op. cit., p. 163.

(12) B.G.A. Kempen en N. van Velzen, (1988), op. cit.

(13) B.G.A. Kempen en N. van Velzen, (1988), op. cit., p. 166.

(14) **Rapport van de Commissie onderzoek positie woningcorporaties, uitgebracht aan het Bestuur van de Nationale Woningraad,** 1955, (in de wandelgangen de commissie-Bommer geheten.)

(15) **Jaarverslag NWR**, 1963.

(16) L.G. de Rouw, Het verleden dat in het heden ligt, in: **Volkshuisvesting**, 11/1971, p. 335.

(17) L.G. de Rouw, op. cit., p. 335.

(18) L.G. de Rouw, op. cit., p. 340.

(19) J. van der Schaar, (1987), op. cit., p. 33.

(20) K.A.B., **Verslag betrekking hebbende op de werkzaamheden gedurende de jaren 1948-1954**, Utrecht, 1955, p. 231.

(21) K.A.B., (1955), op. cit., p. 231.

(22) K.A.B., (1955), op. cit., p. 232.

(23) F.H.J.J. Andriessen, De taak van de centrales van woningcorporaties, in: **Bouw** nr. 9. 29-2-1964, p. 278-279.

(24) T. Elsinga, Hoe het begon en waarom, in: **Volkshuisvesting**, 1976 nr. 3, p. 75.

(25) T. Elsinga, (1976), op. cit., p. 75.

(26) De eerste voorzitter van het verbond de heer A. in 't Veld was van 1948-1963 voorzitter van de NWR. Na zijn aftreden volgt de breuk met de NWR. Zie verder T. Elsinga, (1976). op. cit. en B.G.A. Kempen en N. van Velzen, (1988), op. cit.

(27) T. Elsinga, (1976), op. cit., p. 81.

(28) **Jaarverslag NWR** 1964, 1965.

(29) B. de Vroom en B.F. van Waarden, Ondernemersorganisaties als machtsmiddel (11), in: **Economisch Statistische Berichten** 1 augustus 1984, p. 692.

(30) Over het behartigen van deelbelangen wordt nog altijd veelal in pejoratieve zin gesproken. Zie J.A.A. van Doorn, Pressiegroepen: correctie of corruptie, in: J.A.A. van Doorn, **Organisatie en maatschappij**, Leiden 1971.

(31) Op grond van artikel 64 van de Woningwet en de artikelen 10-13 van het BGSV kan aan rechtspersonen, die geen winst beogen, door de gemeenteraad geldelijke steun worden verleend.

(32) NWR, **Notitie inzake gemeentelijke woningbedrijven**, Almere, 1984.

(33) NWR, Primaat Nuanceren? in **Woningraad** nr. 14-1986, p. 31-34.

(34) A. Potter, **Organized Groups: British National Politics**, Londen, 1961, p. 47-60 en p. 119-126.

(35) J.J. Richardson en A.G. Jordan, **Governing under Pressure, the Policy Process in a Post-parlementary Democracy**, Oxford, 1979, 1981, p. 25.

(36) **Statuten NWR.**

(37) Peter Schwarz, Non-profit-Organisationen, Problemfelder und Ansätse einer (allgemeinen) BWL von nicht-erwerbswirtschaftlichen (non-profit) Organisationen, in: **die Unternehmung**, 39, 1985, p. 96.

(38) David B. Truman, **The Governmental Process, Political Interests and Public Opinion**, 2nd ed. New York 1951, 1971, p. 129.
Hij noemt dit verschijnsel The Democratic Mold.

(39) David Truman, (1971), op. cit., p. 12.

(40) Peter Schwarz, (1985), op. cit., p. 97

(41) Zie: L.G. Gerrichhauzen en M.G. van Giessen, Bestuurskundige bespiegelingen, het toelatingsbeleid: handhaving status quo ongewenst, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, december 1984, p. 541-544.

(42) Mancur Olson, **The logic of Collective Action**, Cambridge 1971.

(43) Zie bijvoorbeeld **Onderzoek belangenbehartiging**, NCIV, de Bilt, 1978.

(44) Zie ook Lyda C. Verstegen, Macht van de Koepels, in **Volkshuisvesting** 7/8, 1986, p. 328-332.

(45) Mededelingen van de heer N. van Velzen, directeur van de Nationale Woningraad in een **brief** van 11 april 1986 aan de auteur.

(46) Algemene ledenvergadering NCIV: één opmerking, een vraag, in minder dan 2000 seconden, in: **NCIV Vakwerk** 24/84. In het verleden zijn wel de fusieperikelen uitgebreid besproken.

(47) Henry Mintzberg, **Power in and around Organisations**, Englewood Cliffs, 1983, chapter 4.

(48) In het verleden is bijvoorbeeld Wim Kok, fractievoorzitter PvdA en oud-voorzitter FNV, bestuurslid van de NWR geweest.

(49) Zie voor de voor- en nadelen van het coöptatiemodel P. van Wersch, **Democratisering van het bestuur van non-profit instellingen**, Alphen aan den Rijn, 1980, p. 155-160.

(50) Mayer N. Zald, The Power and Functions of Boards of Directors: A Theoretical Synthesis, in **American Journal of Sociology**, 1969, p. 99.

(51) Mayer N. Zald, (1969), op. cit. p. 108.

(52) Drs. B.G.A. Kempen heeft in Rotterdam en Leiden bedrijfskunde gestudeerd. Hij is sinds 1 april 1969 in dienst bij de NWR. Daarvoor was hij werkzaam in het bedrijfsleven als adviseur inzake personeelsbeleid en bedrijfsorganisatie.
De heer N. van Velzen is op 15-8-1969 in dienst getreden als hoofd opleidingen en bestuurs- en organisatieontwikkeling. Hij studeerde aan de Sociale Academie in Driebergen.

(53) Zie ook: M. van Giessen, Het directoraat-generaal van de volkshuisvesting, in: **Volkshuisvesting**, 7/8 1986, p. 285-289 en Jan van Dieten, de HID in de provincie: van potentaat naar partner in overleg, in **Volkshuisvesting**, 7/8 1986, p. 290-293.

(54) NWR **Werkplan 1985-1987**, Almere 1984, p. 65.

(55) NWR **Werkplan 1985-1987**, op. cit.

(56) G. Wootton, **Interest-Groups**, London, 1970, p. 37, 38.

(57) A. Hoogerwerf, **Politiek in beweging: een bundel politicologische schetsen**, Alphen aan den Rijn, 1971, p. 74.

(58) Theo van der Krogt, **Professionalisering en collectieve macht**, Den Hag 1981, p. 128.

(59) J. van der Putten, **Politieke stromingen**, Utrecht/Antwerpen, 1985, p. 220.

(60) NCIV, **Beleidsprogramma 1985-1988**, Kiezen en Delen, De Bilt, 1985, p. 16.

(61) NCIV, Beleidsprogramma, op. cit., p. 16.

(62) NCIV, Beleidsprogramma, op. cit., p. 17.

(63) NWR, Werkplan, 185-1987, op. cit., p. 10.

(64) **Woningraad Extra**, 19.
Maar zie ook: NWR, NCIV, VNG, **Samenwerking tussen gemeenten en corporaties in de praktijk van de woonruimteverdeling**, 1986, p. 10, 14 en 15.

(65) Zie bijvoorbeeld NWR, De corporatie als opdrachtgever bij nieuwbouw, in: **Woningraad Extra 32**.

(66) **Verslag van de werkzaamheden van de Verenigingscommissie Inspraak/Participatie**, NWR, 1985, p. 9.

(67) NCIV, Beleidsprogramma, Kiezen of delen, op. cit. p. 25.

(68) NCIV, Beleidsprogramma, op. cit., p. 26.

(69) NCIV, Beleidsprogramma, op. cit., p. 28.

(70) Zie verder de beschouwingen van de NCIV-medewerkers I. Broos-Jennekens, B. van Dalen, A. van de Water, **Naar een nieuwe beheersvorm, verslag van een onderzoek naar de positie van bewoners in de non-profit huursector**, De Bilt, 1980, hfdst. 12.

(71) Zie: NCIV, Beleidsprogramma, op. cit., p. 27.

(72) J. van der Schaar, **De non-profithuursector: woningbeheer en -exploitatie**, Delft, 1987, p. 74.

(73) NCIV, Beleidsprogramma, op. cit., p. 30.

(74) D.S. Lie en B.M. van Daalen, Privatisering van de gemeentelijke woningbedrijven, **Volkshuisvesting-plus**, 13, De Bilt, 1988.

(75) NCIV, Beleidsprogramma, op. cit., p. 18.

(76) H.L. Wilensky, **The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures**, Berkeley, 1975, p. 1.

(77) R. Hueting, **Nieuwe schaarste en economische groei**, Amsterdam, 1974, p. 130-133, zoals geciteerd in: NCIV, **jaarboek voor de volkshuisvesting 1975/1976**, De Bilt, z.j., p. 17.

(78) NWR werkplan, 1985-1987, op. cit., p. 10.

(79) **NCIV-jaarboek** 1973, 1974, De Bilt, z.j., p. 32. En: B.G.A. Kempen en D. Hamersma, Werkgroep Hartog bepleit: stop met sociale woningbouw in: **Woningraad** 1973, p. 94-167.
Zie ook: NCIV, Beleidsprogramma, op. cit. en NWR **Werken aan Wonen**, Almere, 1980.

5

DE KERNFUNCTIES VAN DE CENTRALES: POLITIEKE BELANGENBEHARTIGING EN SERVICEVERLENING

5.1 Inleiding

De centrales vervullen twee kernfuncties. In de eerste plaats bundelen en uiten ze de belangen van de toegelaten instellingen. Het zijn pressiegroepen die proberen het volkshuisvestingsbeleid van de overheid in de door hen gewenste richting te beïnvloeden. Toegang tot de besliscentra is een noodzakelijke voorwaarde voor invloedsuitoefening. In paragraaf 5.2 wordt geanalyseerd welke toegang zij tot het openbaar bestuur hebben. Paragraaf 5.3 behandelt de andere invloedswegen die de centrales begaan. In de tweede plaats verlenen de centrales allerlei diensten aan de leden. Voor het behoud en de werving van leden is deze individuele dienstverlening van grote betekenis. Paragraaf 5.4 biedt een beeld van het functioneren van de centrales als serviceinstituten.

5.2 Politieke belangenbehartiging door de centrales

De toegang tot besliscentra: een noodzakelijke voorwaarde voor invloedsuitoefening

Politieke belangenbehartiging is een belangrijke taak van de centrales. Zoals uit de beschrijving en analyse in hoofdstuk 3 naar voren is gekomen, intervenieert de centrale overheid op allerlei terreinen in het beleid van de toegelaten instellingen. Om het domein van die instellingen te bewaken is politieke belangenbehartiging noodzakelijk. Beïnvloeding van het volkshuisvestingsbeleid is daartoe een middel. Hoe gaat dat beïnvloeden in zijn werk? Indien de centrales het volkshuisvestingsbeleid willen beïnvloeden, zullen zij een 'weg' moeten zoeken waarlangs zij het beleid willen beïnvloeden. Zij zullen toegang moeten krijgen tot de beleidsbepalende instanties of personen.

Truman stelt:
"Without access to one or more keypoints of decision in the government, power of any kind cannot be reached by a political interest group, or its leaders. Access, therefore, becomes the facilitating intermediate objective of political interest groups" (1).

In die pressiegroepenliteratuur komt dit begrip regelmatig terug. Rosenthal c.s. gebruiken eveneens het begrip toegang.
"Om succes te hebben zal de pressiegroep uiteindelijk gehoor dienen te vinden daar waar de relevante beslissingen worden genomen. Het eerste probleem zal dus zijn te trachten toegang tot de besliscentra te krijgen" (2). En wederom Truman stelt: "The development and improvement of such access is a common denominator of the tactics of all of them, frequently leading to efforts to exclude competing groups from equivalent access or to set up new decision points, access to which can be monopolized by a particular group" (3).

Invloedswegen zijn de wegen (wijze van benadering) die pressiegroepen kunnen bewandelen om het beleid te beïnvloeden. Hierbij maken zij gebruik van de hun ter beschikking staande invloedsmiddelen. Invloedswegen worden dus onderscheiden van machtsbronnen (kracht, geld, kennis, ledental, prestige enzovoort). Soms kan een invloedsweg echter wel tot machtsbron worden. Het duidelijkst is dit in het geval dat een pressiegroep een invloedsweg (bijvoorbeeld het departement) volledig gemonopoliseerd heeft (exclusieve toegang). Analytisch blijft het onderscheid echter bestaan. Het kiezen van de te bewandelen invloedswegen is een strategische keuze. De keuze van de binnen die invloedsweg te hanteren invloedsmiddelen kan gezien worden als een tactische beslissing. Invloedswegen vormen dus 'de verbinding' tussen pressiegroepen (die pressie uitoefenen) en het beleid dat men wil beïnvloeden.
Een pressiegroep kan zowel op directe als indirecte wijze invloed uitoefenen. Bij directe beïnvloeding richt men zich direct tot de beleidsmakers of men schaart zich onder de beleidsmakers. Bij indirecte beïnvloeding tracht men derden te beïnvloeden met wie de beleidsmakers rekening willen of moeten houden. Naast deze min of meer 'abstracte' indeling van invloedswegen komen er in de literatuur velerlei indelingen van concrete invloedswegen voor (4).

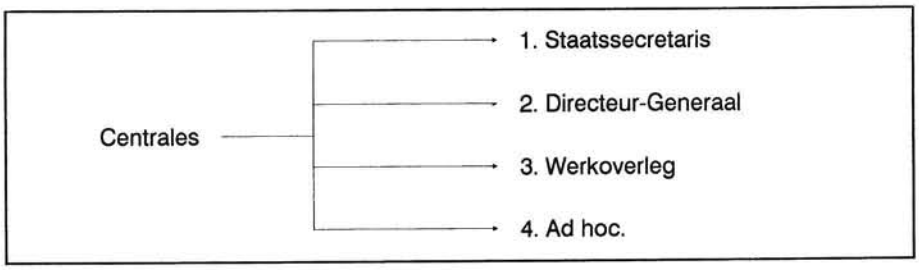
Het openbaar bestuur als invloedsweg voor de centrales

Het openbaar bestuur is voor de centrales de belangrijkste invloedsweg. Onder het openbaar bestuur versta ik hier de uitvoerende macht (regering, ministers, staatssecretarissen/met haar ambtelijk apparaat). In de belangenbehartiging zijn de centrales sterk sectoraal georiënteerd. Hoewel meer departementen in het domein van de woningcorporaties binnendringen, loopt de toegang tot het openbaar bestuur bijna geheel via het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH). Het DGVH maakt onderdeel uit van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). VROM is een goed voorbeeld van een zogenaamd ontwikkelingsdepartement, dat wil zeggen een departement dat zijn oorsprong vindt in de toenemende omvang en verscheidenheid van het takenpakket van de rijksoverheid (5). Tot het takenpakket van het DGVH zelf behoort:
- de voorbereiding van het volkshuisvestingsbeleid;
- de uitvoering van de voorschriften krachtens de Woningwet en de overige op het gebied van de volkshuisvesting uitgevaardigde regelen;
- het uit de Woningwet voortvloeiende algemeen staatstoezicht op de volkshuisvesting.

VROM is niet alleen een ontwikkelingsdepartement, maar ook een belangrijk 'spending department'. Een zeer groot deel van de VROM-begroting gaat naar de volkshuisvesting (6). Woningcorporaties zijn zowel voor hun investeringen als voor het in stand houden van de vraag naar hun woondiensten, zoals uit hoofdstuk 3 is gebleken, sterk afhankelijk van het DGVH. Het DGVH en de voor haar politiek verantwoordelijke minister of staatssecretaris zijn te zien als voorposten van de sector volkshuisvesting in het algemeen en de non-profit huursector in het bijzonder die er zorg voor moeten dragen dat de volkshuisvestingsbelangen ook binnen het kabinet (met name ten aanzien van financiën) goed behartigd worden.

Het DGVH en de centrales van woningcorporaties hebben een groot aantal gemeenschappelijke belangen. Doordat zij deel uitmaken van dezelfde beleidsgemeenschap spreken zij ook dezelfde taal. De centrales zijn een deel van de 'constituency' van het DGVH. Tussen de centrales en het DGVH bestaat dan ook een intensief overleg. Schema 5.1 geeft de structuur van dit overleg weer.

Schema 5.1 **Structuur overleg centrales en het DGVH**



Ongeveer driemaal per jaar hebben de landelijke centrales overleg met de voor de volkshuisvestingpolitiek verantwoordelijke gezagsdragers. De landelijke centrales worden bij dat overleg vertegenwoordigd door hun directies. Naast dit formele overleg dat de staatssecretaris met beide centrales tegelijkertijd voert, heeft ieder van de centrales nog regelmatig informeel overleg met de bewindsman. De politieke legitimering van het overleg tussen de landelijke centrales en de verschillende ambtelijke echelons is de voornaamste functie van dit overleg. Daarnaast worden op een hiërarchisch lager niveau bereikte compromissen gelegitimeerd of conflicten uiteindelijk beslecht. De centrales hebben een bilaterale toegang tot de hoogste politieke gezagsdrager in het volkshuisvestingsbestel.

Circa vier à vijf maal per jaar hebben de landelijke centrales ook een officieel overleg met de Directeur-Generaal van de volkshuisvesting. De Directeur-Generaal wordt bijgestaan door een aantal ambtenaren. Daaronder bevindt zich meestal ook een vertegenwoordiger van de hoofdafdeling Instellingen Volkshuisvesting. Verder zijn meestal vertegenwoordigers van de operationele directies Rijkssteun en Huurzaken en Woningbouw en Stadsvernieuwing aanwezig. De NWR is wederom via de directie bij het overleg betrokken. Bij het NCIV zijn verenigingssecretaris en de directie de vertegenwoordigers. De agenda van het overleg bevat heel diverse punten. Een aantal agendapunten wordt opgevoerd door de Directeur-Generaal. Deze agendapunten

bevatten zowel strategische beleidskeuzen als operationele kwesties. Ook verschillen de agendapunten sterk naar de mogelijkheden voor de centrales om het beleid te beïnvloeden. Sommige agendapunten zijn zuiver informatief; desalniettemin voor de centrales van groot belang. Zij zijn eerder geïnformeerd dan andere participanten, waaronder de leden. Als de centrales met zo'n beleid instemmen, dan kunnen zij de dienstverlening en hun voorlichtingsactiviteiten daarop afstemmen. Zijn zij het niet eens met zo'n onderwerp, dan kunnen zij in een vroegtijdig stadium andere invloedswegen bewandelen. Andere agendapunten verkeren nog in een beginstadium van de beleidsontwikkeling. Dergelijke punten worden meestal naar het zogeheten werkoverleg verwezen. Tot slot is er nog een categorie van agendapunten die nog beperkte beïnvloedingsmogelijkheden bieden, een conceptnota bijvoorbeeld, die nog voor redactionele aanpassingen aan de centrales wordt voorgelegd.

De centrales brengen zelf veel agendapunten in. Deze agendapunten betreffen zowel strategische als operationele kwesties. Bij de strategische kwesties komt de offensieve rol van de centrales naar voren. Hoe kan de positie van de woningcorporaties versterkt worden? De rondvraag van het overleg wordt door de centrales regelmatig benut om allerlei lopende zaken aan de orde te stellen.
Verder valt op dat in het overleg allerlei zaken aan de orde komen waarover het departement van Financiën ook zeggenschap heeft. Te noemen zijn onderwerpen als renteconversie en bijdrageherziening, vervroegd aflossen van woningwetleningen. De centrales hebben dan bijna uitsluitend contacten met DGVH en niet met Financiën. Dus de toegang tot Financiën verloopt vooral via het DGVH.

Zo'n elfmaal per jaar vindt er een werkoverleg tussen vertegenwoordigers van de centrales en van het DGVH plaats. De landelijke centrales zijn dan meestal vertegenwoordigd door hun sub-top.
De agendavorming geschiedt op dezelfde wijze als bij het overleg met de Directeur-Generaal. Dit betekent dat de agendapunten door zowel het DGVH als de landelijke centrales worden aangedragen. In het werkoverleg worden onderwerpen voorbewerkt voor het overleg met de Directeur-Generaal. Ook worden punten waarover eerder overeenstemming is bereikt afgewerkt. In het werkoverleg wordt intensiever en gedetailleerder op allerlei onderwerpen ingegaan. Soms wordt een gehele vergadering gewijd aan de behandeling van een nota.
Tot slot lopen er nog allerlei vormen van ad hoc-overleg. Dit overleg heeft zowel een bilateraal karakter, dat wil zeggen met een of beide centrales afzonderlijk, als een multilateraal karakter met beide centrales en eventueel met andere belangengroepen gezamenlijk. Ook de vorm van het overleg is zeer breed. Het varieert van het lidmaatschap van onderzoeksbegeleidingscommissie, zoals van het onderhoudskosten- en beheeronderzoek, tot werkgroepen waarin nieuw beleid wordt ontwikkeld.

Op basis van zijn empirische studie naar de relatie tussen het departement van gezondheidszorg en de British Medical Association (BMA) trekt Eckstein ten aanzien van drie elementen van de relatie conclusies die ook gelden voor de relatie tussen het DGVH en de landelijke centrales (7)

Het eerste element van de relatie betreft de reikwijdte van het overleg. Net als de BMA worden de landelijke centrales over bijna alle beleidsonderdelen geraadpleegd. Over tal van zaken wordt onderhandeld.
De centrales zijn in feite een wezenlijk deel van de departementale besluitvorming.
Het tweede element betreft de structuur van de relatie. Deze is zeer complex. Er zijn vele soorten overleg (formeel, informeel) van 'hoog' tot 'laag' in de departementale hiërarchie. Er is dus sprake van een sterke verwevenheid. Het overleg is geïnstitutionaliseerd.
Het derde element betreft de cultuur van het overleg. Er is een klimaat waarin de wil tot concensus voorop staat. En voor conflicten geldt: "They are the sort of quarrels inevitable among the best of friends and partners" (8).

Hoe kan dit sterk geïnstitutionaliseerde overlegpatroon verklaard worden? In de eerste plaats hebben het DGVH en de centrales een groot aantal gemeenschappelijke belangen. Een belangrijke machtsbron voor een overheidsbureaucratie is de steun van de belangengroep. Er wordt wel gesproken over een 'constituency department' (9). Een belangengroep kan een bureaucratie op verschillende manieren helpen. Door steun te verlenen aan financiële claims ten opzichte van Financiën, door soortgelijke beleidskeuzen te maken, door voorlichting te geven over het officiële beleid. De centrales vervullen deze rol voor het DGVH . Op tal van punten verlenen zij steun aan het DGVH. Overheidsbureaucratieën heten neutraal te zijn, pressiegroepen daarentegen niet. Zij kunnen dus tegen het officiële regeringsbeleid ingaan. Zo mobiliseren zij steun tegen al te rigoureuze bezuinigingsplannen. Beide organisaties hebben belang bij een florerende volkshuisvestingssector. Doordat het overheidsapparaat ook sectoraal georganiseerd is, ontstaat er snel een zekere gelijkgerichtheid ten aanzien van beleidsvraagstukken. Kok spreekt over de verwevenheid van rijksoverheid en pressiegroepen: "de verwevenheid van delen van rijksoverheid met specifieke maatschappelijke groeperingen met als meest vergaande vorm het voorkomen van zogenaamde gesloten circuits. Hierin stemmen ambtenaren, vakministers, parlementaire specialisten en maatschappelijke organisaties hun (deel)belangen op elkaar af en staan vervolgens samen voor hun terrein" (10).

In de tweede plaats neigen belangengroepen ertoe: "to adjust the form of their activities not so much to be formal (constitutional) structure of governments as to the distribution of effective power within a governmental apparatus" (11).
Het zwaartepunt van het besluitvormingsproces is steeds meer bij de uitvoerende macht komen te liggen. Subsidiebeschikkingen worden op het DGVH voorbereid en uitgevoerd. Maar het DGVH is bij de uitvoering van het beleid ook afhankelijk van de medewerking van de woningcorporaties. Om de nodige veldkennis en informatie te verkrijgen heeft het DGVH, gezien de complexiteit van veel beleidsvraagstukken, de hulp van de centrales nodig. Bovedien vormen de centrales een essentiële schakel in de communicatiestructuur tussen het DGVH en de toegelaten instellingen. Door middel van verenigingsorganen, cursussen, seminars wordt onder ander het geldende overheidsbeleid aan de corporaties uitgelegd.
In de derde plaats proberen departementen net als andere grote corporaties hun omgeving te ordenen. Dit geschiedt onder meer door coöptatie.

"Cooptation is the process of absorbing new elements into the leadership of policy determing structure of an organization as a means of averting treats to its stability or existence" (12).
Onzekerheid en risico alsmede conflict en competentie worden door het opbouwen van stabiele relaties vermeden.
In de vierde plaats trachten pressiegroepen de onderhandelingsarena te privatiseren. In zo'n arena met min of meer gelijkgestemden is het vaak beter 'zaken doen' dan in de arena's waar tegelijkertijd met ander belangengroepen rekening moet worden gehouden. Bovendien zijn er een aantal kwesties die vooral voor de woningcorporaties van groot belang zijn, maar die tevens technisch en ingewikkeld zijn. De meeste andere participanten staan er vaak indifferent tegenover. De toereikendheid van de onderhoudsnorm is een voorbeeld van zo'n kwestie.

Wat zijn nu de functies en dysfuncties van dit overleg voor het DGVH en de centrales? Met name bij een bespreking van de functies, het doel of de voorwaarden van het nauwe contact tussen pressiegroepen en openbaar bestuur is een grote overlap met bovenstaande analyse van de oorzaken van dit contact onontkoombaar. Oorzaken en functies liggen in elkaars verlengde. Voor de helderheid stel ik ze toch apart aan de orde. Voor het DGVH heeft het overleg de volgende functies.
Allereerst verschaft het contact de nodige informatie en veldkennis. In de tweede plaats wil het DGVH haar beleid legitimeren. Voorts heeft zij grote voordelen van een eigen achterban. Tot slot dragen de centrales ook bij tot het welslagen van het volkshuisvestingsbeleid.
Natuurlijk heeft het intensieve contact met de landelijke centrales ook dysfuncties. In plaats van zelf te coöpteren kan het DGVH ingekapseld worden. Dit gevaar loopt men vooral bij een 'single-interest constituency' (13). Echter, de politieke steun van het DGVH is gediversificeerd. Ook met andere belangengroepen worden intensieve contacten onderhouden. En bij tal van kwesties die de positie van de woningcorporaties betreffen, komen ook de VNG en de huurdersorganisaties in het speelveld.

Voor de centrales zijn de functies grotendeels dezelfde als die voor het DGVH. De belangrijkste functie is natuurlije beleidsbeïnvloeding. Ook blijven de centrales door dit contact sneller en beter op de hoogte van het beleid. Daardoor kunnen zij hun leden betere diensten verlenen. Ook de legitimatie is van belang. Zij verschaft de centrales prestige. Ook dit prestige is op de dienstverlenende markt van belang. De voornaamste potentiële dysfunctie is inkapseling waardoor de geloofwaardigheid bij de achterban afneemt.

5.3 De toegang via advieslichamen

Sinds de Tweede Wereldoorlog is het aantal advieslichamen van de regering sterk toegenomen. Op basis van de samenstelling zijn er twee ideaal-typische advieslichamen te onderscheiden. Ideaal-typen die aansluiten bij twee tradities in de Nederlandse politiek. Het zijn respectievelijk een corporatistische en een technocratische traditie (14). Het corporatisme verschaft vooral aan belangengroepen ruim baan, terwijl in de technocratie juist een grote invloed wordt toegekend aan de deskundigen.

Een instelling als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is als een technocratisch advieslichaam te karakteriseren. De Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO) als een corporatistische instelling. Het moge duidelijk zijn dat de centrales vooral in corporatistische advieslichamen vertegenwoordigd zijn. Ook nu blijkt de duidelijke gerichtheid van de centrales op de sector volkshuisvesting. Bijna alle advieslichamen waarin de centrales vertegenwoordigd zijn, richten zich op de sector volkshuisvesting. De centrales zitten onder andere in de RAVO, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) en de Adviescommissie Toelating Woningcorporaties (ATW). Voorts zijn de centrales in verschillende ad hoc Adviescommissies vertegenwoordigd. Het belangrijkste adviesorgaan voor de sector volkshuisvesting is de RAVO. Voor de woningcorporaties is ook de ATW van belang. Om meer inzicht te krijgen in de betekenis van de advieslichamen als invloedswegen beperk ik me tot een beschrijving en analyse van de positie van de centrales in deze twee laatstgenoemde organen.

De ATW is betrokken bij zowel de toelating van als het toezicht op woningcorporaties. Het secretariaat van de ATW berust bij het DGVH. Naast vertegenwoordigers van het DGVH hebben ook de landelijke centrales vertegenwoordigers in dit orgaan. Andere belangengroepen hebben nog geen zitting in de ATW. Ook zitten er geen externe deskundigen in. Het is dus een geprivatiseerde beleidsarena (15). Voor de NWR zitten de heren Kempen van Van Velzen in de ATW. Het NCIV is vertegenwoordigd door de heren Stassen en Aquina. De ATW vergadert weinig frequent. Er zijn 1 à 2 vergaderingen per jaar. De betekenis van de ATW is afgenomen. Daaraan liggen een aantal factoren ten grondslag. Ten eerste vragen weinig nieuwe corporaties om toelating. Wel komen er recentelijk meer aanvragen van een aantal categorale organisaties, zoals de Stichtingen Studenten Huisvesting (SSH's). Ten tweede onderwerpen die in beginsel tot de competentie van deze adviescommissie behoren, zijn al doorgesproken in een van de andere overlegstructuren met het DGVH.

Tot slot speelt de ATW ook een rol bij het toezicht. Alvorens een aanwijzing te verstrekken of een toelating in te trekken, moet de verantwoordelijke politieke gezagsdrager de ATW horen, Echter, deze zware middelen worden uiterst zelden overwogen en nog minder toegepast. Kwaadwillende corporaties worden door het DGVH en de centrale waarvan de betrokken instelling lid is, onder druk gezet. Alvorens tot een aanwijzing over te gaan, worden dus eerst informele druktechnieken gehanteerd,
Desalniettemin verschaft de ATW aan de centrales een machtsbron. Door de positie van de ATW erkent het DGVH de betekenis van de centrales. Het toelatingsbeleid leidt tot competitiebeperking. De centrales steunen dat beleid, zij het dat het NCIV een ruimhartiger toelatingsbeleid voorstaat. Competitiebeperking is in het belang van de bestaande corporaties. Bovendien is de verzuiling in het toelatingsbeleid verankerd (16).

RAVO

Artikel 74 van de Woningwet luidt:

"1. Er is een Raad voor de Volkshuisvesting die op verzoek dan wel uit eigen beweging advies geeft over zaken betreffende de volkshuisvesting.

2. De raad wordt, ook indien dit niet elders uitdrukkelijk is voorgeschreven, gehoord bij de voorbereiding van:

a. wettelijke regelingen inzake de volkshuisvesting;

b. andere maatregelen en besluiten, waarbij het algemeen beleid op het gebied van de volkshuisvesting in belangrijke mate betrokken is."

De taak van de raad is beperkt tot de volkshuisvesting. Niet exact geregeld is aan wie de raad zijn adviezen mag uitbrengen. In de praktijk is dat meestal de minister of staatssecretaris van Volkshuisvesting, maar het is niet uitgesloten dat ook anderen geadviseerd worden. Ook is de raad bevoegd om zowel gevraagd als ongevraagd advies uit te brengen (17). De raad is onderverdeeld in drie vaste commissies: Algemene Zaken, Financiering en Bouw (artikel 5 Organisatiebesluit). De voorzitter kan echter in verband met het uitbrengen van adviezen over bepaalde onderwerpen bijzondere commissies vormen (artikel 6). Na de reorganisatie van de RAVO in 1979 worden vrijwel alle adviezen in bijzondere commissies voorbereid. De raad mag externe deskundigen uitnodigen (artikel 7), hetgeen de afgelopen jaren ook veel is gebeurd. Het secretariaat telt acht medewerk(st)ers en is uitsluitend verantwoording schuldig aan de raad. Sinds 1 januari 1980 maakt het secretariaat niet langer deel uit van de organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, maar is wel in hetzelfde gebouw gehuisvest. Hoe de vertegenwoordiging in de RAVO vanaf 1975 is, valt te zien in tabel 5.1.

Het eigenlijke werk vindt voornamelijk plaats in de commissies. Vóór de reorganisatie van de raad werd vooral gewerkt in de drie vaste commissies met een vaste samenstelling. Na de reorganisatie werkt men voornamelijk met bijzondere commissies voor een bepaald advies. Zodra een adviesaanvraag binnenkomt, beraadt het presidium zich over de eigenlijke probleemstelling (afbakening, concretisering, overleg met de staatssecretaris). Het secretariaat selecteert een aantal raadsleden dat op het probleemgebied deskundig is of er belang bij heeft. Deze mensen worden direct gevraagd in de bijzondere commissie zitting te nemen. De andere raadsleden krijgen een brief met daarin de adviesaanvraag en de mededeling dat men zich kan opgeven als commissielid. Het secretariaat stelt zich bij de vorming van een bijzondere commissie dus actief op. Het zal voldoende ervaring moeten hebben om te weten wie deskundig zijn en wie graag vanwege belangen in de commissie plaatsnemen. Op deze manier kan snel een 'werkbare' commissie worden samengesteld. De koepels worden, zover bekend, altijd uitgenodigd. Als redenen kunnen worden gegeven: hun enorme expertise, de deskundigheid van hun apparaat (garantie van informatie als tegenwicht tegen het departement) en het feit dat zij bij de meeste vraagstukken belang hebben. Hun invloed wordt niet alleen erkend maar tot op zekere hoogte ook als positief ervaren, omdat een advies door hun toedoen vaak meer 'gewicht' krijgt.

Verder worden de consumentenorganisaties, de VNG en enkele deskundigen veel gevraagd. Om de discussie te structureren interviewt het secretariaat veelal van te voren een aantal deskundigen/belanghebbenden binnen de raad. Zij tast zo af hoe de meningen liggen en wat de voornaamste knelpunten zijn. Aan de hand hiervan wordt de eerste secretariaatsnotitie opgesteld die dient als gesprekspunt voor de eerste commissievergadering. In de commissievergaderingen komen de verschillende zienswijzen naar voren. Deze vergaderingen leveren een serie uitspraken, gedachten en stellingen op. Op basis hiervan stelt het secretariaat een notitie op, die als nieuw gspreksstuk voor de volgende vergadering dient. Vaak wordt de commissieleden verzocht schriftelijke reacties, gedachten en ideeën in te dienen. Alhoewel een ieder op zijn tijd wel een notitie indient, is het merendeel van de inbreng afkomstig van de NWR, het NVIV, Priemus en een aantal consumentenorganisaties. Deze stukken dienen vaak ter onderbouwing van de naar voren gebrachte meningen. Op deze wijze worden de belangen door het secretariaat gebundeld.

Tabel 5.1 **De samenstelling van de RAVO, 1975-1984**

	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84
1. Provincies	2	3	3	3	2	2	2	2	2	1
2. Gemeenten	7	6	6	6	6	6	6	5	7	7
3. Bouwbedrijven	4	3	3	3	4	4	4	3	5	5
4. Beleggers	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3
5. Architecten/ stedebouwers	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
6. Vakbonden	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
7. Particuliere verhuurders	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
8. Woningcorporaties	4	5	5	5	5	5	5	5	6	6
9. Eigenaar-bewoners	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
10. Woonconsumenten	0	2	2	2	2	2	1	6+	6	6
11. Makelaars	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1
12. Wetenschap	3	3	3	3	4	5	5	4	5	5
13. Gezondheidszorg	2	3	3	2	4	5	5	5	3	3
14. Diversen	2	3	3	2	4	5	5	5	3	3
Totaal	36	38	39	37	39	41	41	43	46	45

Bron: Gerrichhauzen en Van Giessen,
Stedebouw en Volkshuisvesting, september 1985,
+ formeel zes zetels, feitelijk pas in 1983 zitting genomen.

Voornaamste participanten

Gesteld kan worden dat de koepels over het algemeen de belangrijkset deelnemers zijn. Zij behoren vaak tot de grootste belanghebbenden, hebben een grote expertise, produceren veel commissiestukken en zijn in een commissie bijna altijd even goed vertegenwoordigd. Ook in de plenaire vergadering zijn zij actieve pleitbezorgers. Daar waar ambtenaren een minder belangrijke rol spelen, blijken maatschappelijke organisaties inderdaad goed de eerste viool te kunnen spelen in een adviesorgaan (18).

Dit geldt ook voor de consumentenorganisaties. Zij zijn numeriek goed vertegenwoordigd en laten zich veelvuldig horen in de commissies en de plenaire vergaderingen. Vooral de in de volkshuisvesting gespecialiseerde consumentenorganisaties beschikken over goede expertise. Zij hebben echter pas sinds 1983 zitting in de raad, hebben een minder groot apparaat en produceren onder andere minder commissiestukken dan de koepels. Alhoewel de consumentenorganisaties vaak gezien worden als opponenten van de koepels, valt dit in de raadspraktijk mee. Enerzijds kan dit gevolg zijn van de 'politieke cultuur' in de raad. Een ieder komt op voor zijn of haar belangen zonder dat men elkaar direct bestrijdt (non-interventie-gedrag), waarbij het secretariaat vaak voor een compromisstuk zorgt. Anderzijds heeft men elkaar vaak nodig om gezamenlijk op te komen voor het 'volkshuisvestingsbelang' en pressie uit te oefenen op het departement en het parlement.

De VNG is de derde belangrijke organisatie binnen de raad. Toch laat zij zich veel minder horen dan de koepels en de consumentenorganisaties. De VNG zit lang niet in alle commissies en produceert weinig schriftelijke stukken. De overige organisaties in de raad zijn minder belangrijk dan de bovengenoemde organisaties.
De individuele deskundigen spelen een weinig prominente rol. Alleen Priemus is bijzonder actief en mag als invloedrijk worden gezien. De opvattingen van Priemus lopen vaak grotendeels parallel aan die van de koepels. Deskundige dienen vaak als 'nuttige vraagbaak'. De ministeriële vertegenwoordigers zeggen in de regel weinig uit zichzelf en geven slechte toelichting op informatie.

Het belang van het secretariaat en de voorzitter in de besluitvorming mag duidelijk zijn. Zij bereiden de discussie voor; structureren de discussie, en zijn belangrijk bij compromisvorming en de samenstelling van de commissie. Ook voert zij de eindredactie van een advies. In welke mate dit alles invloed zal hebben op de inhoudelijke aspecten van een advies valt echter moeilijk te beoordelen.
In externe adviesorganen hebben echter meer pressiegroepen, met soms tegenstrijdige belangen, zitting. Er vindt dus een zekere belangenafweging plaats in adviesorganen. Wil een pressiegroep, via een adviesorgaan, invloed uitoefenen op het overheidsbeleid, dan zal zij eerst het adviesorgaan zelf moeten 'bewerken'. Bij de studie naar het gedrag van de koepels van woningcorporaties in de Raad voor de Volkshuisvesting is dit pressiegedrag waargenomen. De koepels participeren actief in de RAVO en zijn, getuige hun publicaties over de raad, ook zeer tevreden over hun functioneren. De RAVO biedt hun een extra mogelijkheid tot beleidsbeïnvloeding. En door initiatieven te nemen bij ongevraagd advies, kan men trachten nieuwe issues op de

'agenda' van de overheid te plaatsen (zie bijvoorbeeld het advies inzake groot-onderhoud naoorlogse woningen en corporaties en gemeenten). Bovendien geeft de raad de koepels (en andere pressiegroepen) de kans vroeger in het beleidsproces te participeren dan via bijvoorbeeld het parlement. Daarnaast bindt men in de raad min of meer gelijkgestemde personen en organisaties. Zij hebben met elkaar gemeen dat het volkshuisvestingsbelang ook hùn belang is. In het parlement moeten vaak meer sectorbelangen tegen elkaar worden afgewogen.

Het sectorbelang is dan ook typerend voor de 'politieke cultuur' in de RAVO. Men werkt vanuit de onderliggende consensus dat het volkshuisvestingsbelang behartigd dient te worden. Er is weinig sprake van een echt harde belangenconfrontatie waarbij emoties hoog op zouden lopen. Men heeft elkaar daarvoor te zeer nodig. In deze politieke cultuur krijgen de koepels, die over veel expertise en informatie beschikken, een goede kans anderen te overtuigen, te meer omdat andere organisaties over minder middelen beschikken of zich slechts zijdelings met het volkshuisvestingsbeleid bezig houden.
Daarbij moet rekening gehouden worden met het feit dat het een vrij complex technisch beleidsterrein betreft.

Naast de functie van invloedsweg kunnen adviesorganen nog andere functies voor pressiegroepen vervullen. Zitting hebben in een adviesorgaan betekent vaak een soort erkenning van de desbetreffende organisatie en de problematiek waarmee zij zich bezig houdt. Het levert met andere woorden prestige op, zowel naar de achterban als de overheid toe. Verder bleken bepaalde onderhandelingen binnen de RAVO bilaterale contacten en de coördinatie van de pressieactiviteiten (van de betrokken organisaties) te bevorderen. (Zie bijvoorbeeld koepels en VNG over het Normkostensysteem) (19). Natuurlijk moet het belang van adviesorganen als invloedswegen ook enigszins gerelativeerd worden. Zo is er weinig bekend over de invloed van adviesorganen op het overheidsbeleid. Daarnaast zullen pressiegroepen pogen in een nog vroeger stadium van het beleidsproces te participeren, en liefst in een nog meer gepriviligeerde omgeving. Zo hebben de koepels veel directe contacten met het DGVH, contacten die in bepaalde opzichten de RAVO als invloedsweg relativeren. Voor de routinematige, technische beleidsproblemen zal men zich eerder direct tot de betrokken afdeling van het departement richten. Via de RAVO zal men vooral de algemene beleidslijnen willen beïnvloeden, alsmede het sectorbelang willen verdedigen.

5.4 Andere invloedswegen

De toegang tot het Nederlands parlement

Om het Nederlands parlement te beïnvloeden zijn verschillende invloedswegen te begaan. In de eerste plaats kan men zich zowel tot de Tweede als tot de Eerste Kamer richten. Het zal niet verbazen dat de centrales zich vooral op de Tweede Kamer richten, hoewel in een aantal gevallen, (bijvoorbeeld Wet Huurdersbijdragen) de centrales ook in de richting van de Eerste Kamer invloedspogingen ondernamen.

Maar ook binnen de Tweede Kamer zijn er verschillende invloedskanalen. Te noemen zijn de fracties, de fractiecommissie, individuele kamerleden, de kamercommissies en het plenum. Trefwoorden voor de structuur van de parlementaire besluitvorming zijn specialisatie en werkverdeling. Elk kamerlid houdt zich met slechts enkele beleidsvelden bezig. Fracties worden vertegenwoordigd door fractiespecialisten. Maar ook kamercommissie en fractiecommissies zijn per beleidsveld georganiseerd. De meeste grote fracties hebben dus fractiespecialisten volkshuisvesting, en ook is er een vaste kamercommissie volkshuisvesting.

De centrales van woningcorporaties richten zich in hun invloedspogingen naar de Tweede Kamer vooral op de fractiespecialisten volkshuisvesting en op de vaste kamercommissie voor de volkshuisvesting of op een bijzondere commissie die zich met een volkshuisvestingsonderwerp bezig houdt. Beide centrales onderhouden contacten met alle grote politieke partijen en incidenteler ook met de kleinere partijen. "Voor een goede vervulling van de belangenbehartigingstaak is een onafhankelijke positie ten opzichte van overheid, politieke partijen en andere groeperingen een eerste vereiste" (20).
In het tijdperk van de verzuiling lag dat anders, mr. F. Andriessen was niet alleen secretaris-directeur van het KIV, maar ook kamerlid voor de KVP. Bovendien was hij gedurende lange tijd de fractiespecialist voor de volkshuisvesting. En zo was Bommer niet alleen secretaris van de NWR maar ook kamerlid voor de PvdA, en net als Andriessen fractiespecialist voor de volkshuisvesting. Sinds de ontzuiling is er van dergelijke dubbelfuncties geen sprake meer. Echter, het CDA en NCIV hebben wel het christen-democratische gedachtengoed gemeen. Zij hebben een min of meer gemeenschappelijk referentiekader. Zo wordt tweemaal per jaar een CDA-delegatie informeel in De Bilt ontvangen en ook het reserveren van plaatsen in een van de loges in de Tweede Kamer verloopt via het CDA. En het NCIV zit via haar adjunct-directeur drs. J. Neus in de fractiebegeleidingscommissie voor het Volkshuisvestingsbeleid. Maar ook met de andere fracties worden door deze centrale contacten onderhouden.

In tegenstelling tot het NCIV heeft de NWR met geen der fracties 'familiebanden'. De betrekkingen met de PvdA-fractie zijn enigszins bekoeld in vergelijking met bijvoorbeeld de situatie ten tijde van het kabinet Den Uyl. In de jaren tachtig was de PvdA-fractie voornamelijk oppositiepartij. Een regeringspartij is voor de beïnvloeding van het beleid van grotere betekenis.
Van belang is ook dat intensieve contacten met de PvdA-fractie minder noodzakelijk zijn omdat de volkshuisvestingsideologie van deze fractie sterk overeenkomt met die van de centrales. De bouw van meer woningwetwoningen en geen verkoop van woningwetwoningen zijn voorbeelden van gemeenschappelijke standpunten. De PvdA-fractie neemt op vele punten dus dezelfde standpunten in als de centrales. Voor beide centrales is het parlement een minder belangrijke invloedsweg dan het openbaar bestuur in casu het DGVH en de advieslichamen. Vooral de osmose tussen regering en regeringsfracties maakt het moeilijk een eenmaal naar de kamer gezonden beleidsvoorstel te wijzigen. De voorbereiding van een wet is crucialer dan de stemming over een wet. En in de volkshuisvesting is de voorbereiding van een circulaire soms nog belangrijker. Een pressiegroep die zich richt tot het parlement

zal veelal het gevoel krijgen te laat te zijn. Bovendien moeten kamerfracties, veel meer dan departementen, diverse belangen tegen elkaar afwegen. De partijdiscipline tenslotte, maakt het voor belangenorganisaties bijna onmogelijk individuele kamerleden voor zich te winnen.
Finer ziet het volgende onderliggende dynamiek in het gedrag van pressiegroepen, en noemt het "the law of inverse proportion. The closer and the snugger the Lobby's consultative status, the more exclusive its relationship with its ministry, the less use will it dare to make of parliamentary methods..." (21) Ook in het geval van de centrales wordt deze wet bevestigd. Sinds de jaren zijn 70 koepels verstrengeld met het departement. Voor die tijd richtte men zich meer op het parlement.
Er is nog een factor van belang. Lange tijd was de volkshuisvesting een politiek belangrijk beleidsveld. Sinds enige jaren is dat niet meer het geval. Dit leidt ertoe dat ook steeds minder op de voorgrond tredende kamerleden de volkshuisvesting als beleidsveld krijgen toebedeeld. Op de prestigeladder zoals die binnen een kamerfractie bestaat, neemt de huidige generatie van fractiespecialisten volkshuisvesting een lagere plaats in dan de vorige generatie. Dit is een nadeel voor de centrales, want de "political interest group, whose spokesman belongs to the legislative group, who is one of the boys enjoys an obvious advantage in access to the legislature, especially if the representative is one of the acknowledged leaders of the chamber" (22).
De contacten tussen de centrales en de fractiespecialisten worden onderhouden door leden van de directie. De behoefte aan informatie is voor de fractiespecialisten een belangrijke drijfveer om de contacten te onderhouden (23). Met name schriftelijke bronnen worden door de kamerleden gebruikt. Deze documenten vormen mede de basis voor vragen, moties, amendementen. De centrales hebben bij bijna alle belangrijke vraagstukken een schriftelijke inbreng. De deskundigheid en veldkennis zijn wederom belangrijke machtsbronnen voor de centrales. De contacten vinden meestal in Den Haag plaats. Voorts zijn er veel telefonische contacten. De contacten betreffen allerlei onderwerpen die op de parlementaire volkshuisvestingsagenda staan, zoals nota's en wetsontwerpen. Een vast gebruik zijn de gesprekken met de fractiespecialisten ten aanzien van de begroting. Als middel voor de pressie-uitoefening wordt bijna uitsluitend overreding gehanteerd. De centrales zetten de fractiespecialisten nooit onder druk door middel van handtekeningenacties, telefooncampagnes en dergelijke.

Naast de 'druk' op de fractiespecialisten, ondernemen de centrales ook veel invloedspogingen naar de kamercommissies die zich met de volkshuisvesting bezig houden. Met name de vaste kamercommissie voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening is van belang. De centrales sturen regelmatig adressen naar deze commissies, gemiddeld zo'n vijf per jaar. Verder plaatst de vaste commissie VRO regelmatig een advertentie waarin belangstellenden uitgenodigd worden om een schriftelijk commentaar te leveren op een nota of wetsontwerp. Meestal leveren de centrales zo'n commentaar. Ook komt het voor dat er hoorzittingen worden gehouden. Ook dan geven de centrales bijna altijd acte de presence. Tot slot worden belangengroepen uitgenodigd voor een gesprek. De centrales zijn ook dan graag geziene gasten.

Electoraat, partijen

Belangengroepen houden vaak de schijn op politiek neutraal te zijn. Zij 'doen niet aan politiek'. Veel belangengroepen willen niet graag met een politieke partij geïdentificeerd worden. Oriëntatie op slechts één partij is om twee redenen riskant voor het voortbestaan en de effectiviteit van een belangengroep. In de eerste plaats kunnen (potentiële) leden worden verloren, omdat die leden zich wel kunnen vinden in de beperkte groepsdoelen, maar niet in de eenzijdige oriëntatie op een partij. In de tweede plaats is het niet zeker dat de partij waarmee de belangengroep zich identificeert ook in de regering komt. Is dat niet het geval, dan wordt de toegang tot het openbaar bestuur ook moeilijker. Invloedsverlies in plaats van invloedswinst kan het gevolg zijn. De meeste belangengroepen proberen dan ook de indruk te wekken dat zij in partijpolitiek opzicht neutraal zijn.

Ook de centrales van woningcorporaties stellen zich in partijpolitiek opzicht neutraal op. Voor de NWR geldt dat in sterkere mate dan voor het NCIV. Dit was niet het geval in de tijd van de verzuiling. Maar ook in dat tijdperk wilde de NWR zich politiek neutraal opstellen. Zij waren geen voorstander van de verzuiling, maar konden zich er niet aan onttrekken. Met als gevolg dat vooral met SDAP en PvdA personele verbindingen bestonden. Symbolisch voor die partijpolitieke neutrale opstelling was de keuze voor de CDA'er Reijnen als voorzitter van de NWR.

Het NCIV werkt in een christen-democratische traditie. Aan de christelijke grondslag worden de waarden rechtvaardigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid ontleend. Deze waarden staan ook centraal in de ideologie van het CDA. Deze ideologische verwantschap betekent niet dat het NCIV, het CDA onvoorwaardelijk steunt (24). In de praktijk stelt ook het NCIV zich in partij-politiek opzicht neutraal op.

Door deze opstelling wijken de centrales niet af van de meeste belangengroepen. Dat doen ze wel in een ander opzicht. In tegenstelling tot de vele andere belangengroepen stellen zij zich vrij passief op ten aanzien van het electorale proces. Via politieke partijen kan een belangengroep veel invloed uitoefenen op het beleid. Hoe kan dat en van welke mogelijkheden maken de centrales gebruik? In de eerste plaats selecteren de politieke partijen kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen en indirect voor de regering. Op deze selectieprocesssen oefenen de centrales voorzover mij bekend geen invloed uit.
In de tweede plaats stellen de partijen verkiezingsprogramma's op. De centrales zijn niet rechtstreeks bij die opstelling betrokken. Ze penetreren indirect in partijcommissies die met de opstelling van ontwerp-programma's zijn belast. Wel oefenen zij indirect invloed uit. Zij scheppen mede een politiek klimaat binnen de sector volkshuisvesting, waardoor bepaalde problemen wel of niet op de publieke agenda kunnen komen. Zij hebben echter geen invloed op het algemene politieke klimaat.
In de derde plaats kunnen vertegenwoordigers van de centrales zitting nemen in partijcommissies die zich bezighouden met bestudering van volkshuisvestingsproblemen. Ook op dit gebied zijn de centrales tamelijk actief.

In de vierde plaats kunnen belangengroepen actief zijn in electorale campagnes. Zij kunnen proberen het stemgedrag te beïnvloeden, issues te maken. Op dit gebied ondernemen de centrales weinig activiteiten. Wel publiceren zij in hun tijdschriften analyses van de programma's van de voornaamste partijen en worden veel discussiebijeenkomsten en fora georganiseerd tussen vertegenwoordigers van de centrales en de kamerkandidaten.
Tot slot kunnen de centrales ook proberen om na de verkiezingen de kabinetsformatie te beïnvloeden. Zo schrijven steeds meer belangengroepen aan de kabinets(in)formateur. Sommige groepen worden ook voor overleg uitgenodigd. De koepels worden niet voor gesprekken met de formateur uitgenodigd. Wel leggen zij, nadat de kabinetsformatie afgerond is en een nieuw regeerakkoord gepubliceerd is, verklaringen af. Zowel de kabinetten Lubbers I en Lubbers II werden in die verklaringen kritisch beoordeeld. In een enkel geval werd een demonstratieve vergadering belegd. Dit geschiedde in 1982 door de NWR (25).

De toegang via de publieke opinie

Veel belangengroepen bewerken de publieke opinie. Het doel is om een politiek klimaat te krijgen waarin de betrokken belangengroep goed kan gedijen. Via indirecte wijze worden de beleidsmakers beïnvloed. Nu is het begrip publieke opinie weinig scherp omlijnd.
In de eerste plaats is het publiek niet homogeen. In de literatuur wordt het begrip als volgt omschreven "The public of a group may be thought of as an aggregate of individuals who are aware or who can be made aware of various possible consequences of the group's action" (26). Gewoonlijk wordt in de literatuur een onderscheid aangebracht tussen het specifieke publiek en het massapubliek (27). Het specifieke publiek valt dan weer uiteen in 'identification' en 'attention' groepen. De eerstgenoemde groepen identificeren zich meestal met de betrokken groep. De tweede categorie is sterk betrokken bij bepaalde onderwerpen. Het massapubliek bestaat voor het grootste deel uit die individuen die weinig kennis en interesse hebben in het beleid. Een relatief klein deel is betrokken en geïnteresseerd.
In de tweede plaats is ook het begrip opinie weinig scherp. Een opinie moet gevormd en in stand gehouden worden. Perceptie van gebeurtenissen, feiten en symbolen dragen daartoe bij.

Ook de centrales bewerken de publieke opinie. Daarbij blijven zij hun sectororiëntatie trouw. Zij beperken zich grotendeels tot kwesties die de sector volkshuisvesting betreffen. Op welk deel van de publieke opinie richten zij zich? Voornamelijk op het specifieke publiek. Het massapubliek wordt maar in beperkte mate bereikt. De centrales voeren geen grote publieke relatiecampagnes waarin geprobeerd wordt het imago van de aangesloten leden te verbeteren. Daarin verschillen zij duidelijk met andere groepen die producentenbelangen bundelen. De centrales hebben geen grote reclamecampagnes, zoals bijvoorbeeld de Beun de Haascampagne van de BOVAG. Het zwaartepunt ligt bij de beïnvloeding van het specifieke publiek. Hoe geschiedt die beïnvloeding? In de eerste plaats door middel van de eigen media. Beide centrales geven een aantal vakbladen uit. De NWR kent het maandblad Woningraad, het NCIV het maandblad Volkshuisvesting. Beide bladen hebben een relatief hoge oplage.

Ongeveer een kwart van de oplage wordt aan niet-leden verstuurd. Daarnaast kent de NWR nog een kwartaalschrift, Woningraad Extra geheten. Dit tijdschrift bestaat sinds 1977. In dit kwartaalschrift worden allerlei onderwerpen meer of minder diepgaand geanalyseerd. Het NVIC heeft een soortgelijk blad, Volkshuisvesting Plus geheten. Daarnaast heeft het NCIV nog een tweewekelijks tijdschrift NCIV-Vakwerk geheten. Deze bladen vervullen tal van functies. Eén van de bijdragen betreft de agendavorming in de volkshuisvesting.

In de tweede plaats door middel van congressen, lezingen en symposia. Beide centrales organiseren zelf tal van congressen en symposia en ook verzorgt men bijdragen aan congressen van andere organisaties. Zo houdt de NWR elke twee jaar een congres. Dit congres heeft traditiegetrouw een mobiliserende functie op het gebied van de politieke belangenbehartiging. Illustratief is het één na laatste congres dat over de problemen in het beheer van de naoorlogse woningvoorraad handelde. Dit in september 1985 gehouden congres was het voorlopig hoogtepunt in een campagne van de NWR om de beheersproblemen van de naoorlogse woningvoorraad hoog op de politieke agenda te krijgen (28). Dit type activiteiten sijpelt via de media door naar het specifieke publiek, maar via pers en t.v. ook naar het massapubliek. Ook het NCIV is via deze weg, zij het minder opvallend dan de NWR, actief.

Betrekkingen met andere belangengroepen

Belangengroepen richten zich niet alleen tot de overheid maar ook tot elkaar. Er is een aantal factoren die dat gedrag verklaren.
Ten eerste sluiten belangengroepen coalities om gezamenlijk sterker te staan tegenover de overheid. De centrales doen dat ook regelmatig onder andere met consumentenorganisaties.
Ten tweede zijn belangengroepen vaak elkaars rivalen. Winst voor de ene partij is het verlies voor de ander. Zo zijn de NWR en de VNG rivalen, omdat ze beide proberen om de belangen van de gemeentelijke woningbedrijven te bundelen. Via de VNG is een Platform gemeentelijke woningbedrijven opgericht.
Ten derde vervullen veel belangengroepen een politieke dubbelrol. Het zijn enerzijds pressiegroepen die proberen het overheidsbeleid te beïnvloeden. Het zijn anderzijds organisaties die zelf beleid produceren dat voor de samenleving net zo bindend is als overheidsbeleid. Zo sluiten de centrales collectieve arbeidsovereenkomsten af. Zonder de pretentie te hebben de betrekkingen van de centrales met andere belangengroepen volledig in kaart te brengen, beschrijf ik nu in het kort enkele relaties met andere belangengroepen.

Het NCIV en de NWR zijn bevoegd overeenkomsten te sluiten met organisaties van werknemers, tot regeling van de arbeidsvoorwaarden voor personeel in dienst van haar leden. De centrales zijn niet alleen bevoegd maar sluiten ook feitelijk een collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) voor haar leden. Let wel, voor het personeel in dienst van het NCIV en de NWR geldt een andere situatie. Voor het personeel van het NCIV is er een aparte CAO, en voor de werknemers van de NWR is er een zogeheten rechtspositieregeling. Een CAO wordt gesloten door enerzijds één of meer werkgevers of verenigingen van werkgevers en anderzijds één of meer verenigingen

van werknemers. Aan de kant van de werknemers treden dus altijd vakorganisaties op. Aan de werkgeverskant is dit niet noodzakelijk. Echter, in de bedrijfstak woningcorporaties is dat wel het geval. De centrales treden dus als werkgeverspartij op. In de onderhandelingsdelegatie van de NWR zitten onder anderen de heren Kempen en Van Velzen, terwijl voor het NCIV onder anderen de heren Aquina en Stassen aan de onderhandelingstafel zitten. Beide centrales hebben een verenigingscommissie Arbeidsvoorwaardenbeleid. De taak van deze commissie is in grote lijnen als volgt. De commissie inventariseert en beoordeelt de door de leden naar voren gebrachte wensen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden. Verder adviseert de commissie over het in te nemen standpunt bij de start van de onderhandelingen. Tot slot geeft de commissie de grenzen aan waarbinnen de onderhandelingsdelegatie een akkoord kan sluiten. Uiteraard opereren de commissie en de onderhandelingscommissie binnen het kader van de verenigingsdemocratie. De onderhandelingsdelegatie van beide centrales stemmen hun onderhandelingsinzet op elkaar af. De leden worden niet alleen via de verenigingscommissie bij het beleid betrokken, maar worden ook regelmatig geënquêteerd over de werking van de lopende CAO. Van belang voor het verloop van de onderhandelingen is of er sprake is van een centraal arbeidsvoorwaardenbeleid. Overigens trekken de centrales zich weinig aan van richtlijnen van de centrale werkgeversorganisaties. Geen van beide centrales is van zo'n organisatie lid. De onderhandelingen verlopen meestal snel. Voordat de bestaande CAO afloopt, worden al onderhandelingen gevoerd over de nieuwe. In andere bedrijfstakken is dat niet gebruikelijk. De onderhandelingen verlopen niet alleen snel maar ook harmonieus. Grote arbeidsconflicten zijn er nooit geweest. Nadat de CAO is afgesloten, wordt meestal bij de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden een verzoek ingediend tot het algemeen verbindend verklaren van de nieuwe CAO. Daardoor ontstaat er een uniform arbeidsvoorwaardenbeleid voor de hele bedrijfstak.

Staan de centrales als werkgeverspartij tegenover de vakbond bij CAO-onderhandelingen, in de volkshuisvestingarena ligt dat anders. Beide centrales hebben altijd goede contacten onderhouden met de vakbeweging. In de besturen waren kwaliteitszetels gereserveerd. De laatste jaren zijn die banden minder hecht geworden. Dat neemt niet weg dat de vakbeweging bij veel beleidskwesties op het gebied van de volkshuisvesting een bondgenoot van de centrales is.

De betrekkingen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn divers. Zij variëren van rivaal tot bondgenoot.
De rivaliteit tussen de centrales en de VNG heeft diverse oorzaken. In de eerste plaats heeft een centrale als de NWR voor een deel hetzelfde recruteringsdomein als de VNG. De NWR bundelt immers ook de belangen van gemeenten en van gemeentelijke woningdiensten. Zo bestaat er onder de paraplu van de VNG een platform van gemeentelijke woningbedrijven. De doelstellingen van dat platform zijn tweeërlei: a. een erkenning van het bestaansrecht en b. het creëren van een gezonde bedrijfseconomische situatie. Om de eerste doelstelling te kunnen realiseren is er aangedrongen op 'nuancering' van de voorrangsregel. De centrales verzetten zich tegen zo'n nuan-

cering. Maar om de tweede doelstelling te kunnen realiseren is onder andere een verhoging en differentiatie van de onderhoudsnorm noodzakelijk. Deze maatregel is niet alleen gunstig voor gemeentelijke woningbedrijven, maar ook voor de woningcorporaties. Op dit gebied zijn de centrales dan weer bondgenoten.
In de tweede plaats zijn de centrales en de VNG ook op het gebied van de dienstverlening in beperkte mate concurrenten. Dit geldt niet voor alle onderdelen van de dienstverlening, in het verleden was met name de verzorging van de accountantscontrole een twistpunt.
In de derde plaats komen regelmatig beleidskwestie aan de orde waarbij taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en woningcorporaties moeten worden afgebakend. Recentelijk is dat het geval bij de decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid en bij de Ontwerp-Huisvestingswet. De centrales proberen in deze processen de positie van de toegelaten instellingen te versterken, terwijl de VNG vooral de positie van de gemeente in het volkshuisvestingsbestel wil versterken. Maar op deze gebieden zijn de centrales en de VNG ook gaan samenwerken. Zij hebben gezamenlijk een tweetal brochures uitgebracht, waarin een mogelijke en wezenlijke taakverdeling tussen gemeente en woningcorporatie wordt belicht (29).
In de vierde plaats publiceert de VNG tal van modelverordeningen. Te noemen zijn: de bouwverordening, woonruimteverordening, stadsvernieuwingsverordening. Deze verordeningen worden door veel gemeenten integraal overgenomen. Veel van deze verordeningen hebben consequenties voor de woningcorporaties. Vandaar dat de centrales proberen de inhoud van die verordeningen te beïnvloeden. Daartoe wordt overleg gevoerd met de VNG. OOk hebben vertegenwoordigers van de centrales zitting in de Commissie voor de Bouwvoorschriften.

Sinds de jaren zeventig is in de volkshuisvesting een aantal consumentenorganisaties actief. Te noemen zijn: het Nederlands Verbond van Huurders (NVH) (1972), Vereniging Eigen Huis (1974), Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing (LOS) (1973) en de Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting (LOBH) (1976). Sinds enige tijd werken NVH, het LOS en de LOBH samen in een federatie. Tussen deze consumentenorganisaties en de centrales bestaan regelmatig spanningen. Een voorbeeld is het bouwprogramma voor één- en tweepersoonshuishoudens. Met name de LOBH ziet zich als een belangenbehartiger van deze categorie van huishoudens. Eén van de klachten van de LOBH was dat woningcorporaties te weinig deden voor deze categorie. In 1980 voerde deze belangengroep een actie onder het motto 'de bezem door de woningbouwvereniging' (30). In het kader van deze actie werden aan de centrales een groot aantal eisen gesteld. De centrales stelden niet in staat te zijn om deze eisen in te willigen. Alleen via overreding zouden zij in staat zijn hun leden een andere beleidskoers te laten varen. De woningcorporaties zijn autonoom ten opzichte van hun centrale.
De laatste tijd zijn de betrekkingen met de consumentenorganisaties van huurders verbeterd. Zo heeft de NWR sinds kort een gestructureerd overleg met het NVH. Een ook zijn de centrales met andere organisaties een coalitie aangegaan om de regering ertoe te brengen een ander woonlastenbeleid te voeren (31).

Ook tussen de Vereniging Eigen Huis (VEH) en de centrales zijn er regelmatig botsingen. De vereniging bundelt de belangen van de eigenaar bewoners. Zo bestaan er verschillen van inzicht over de verkoop van woningwetwoningen. De VEH vindt dat wel een goed middel om het eigen-woningbezit te bevorderen, de centrales niet. De kern achter de belangen-tegenstellingen zijn de verschillen in opvattingen over de gewenste sectorvorming. Ook met allerlei instellingen in de bouwnijverheid zijn vele verbindingen. Zo is Kempen ook vice-voorzitter van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB). Dit instituut voert in opdracht van het DGVH ook onderzoeken uit naar onder andere de toereikendheid van de onderhoudsnorm van woningwetwoningen (32).

5.5 De centrales als service-instituten

De centrales van woningcorporaties behartigen niet alleen de belangen van hun leden ten opzichte van andere participanten in het volkshuisvestingsbestel, maar zijn ook service-instituten. Zij verlenen aan hun leden individuele diensten. Voor het voortbestaan van de koepels is deze individuele dienstverlening van groot belang. In zijn theorie over politieke organisaties die de kenmerken van vrijwillige associatie hebben, stelt Wilson het volgende. "For organizations to maintain themselves as systems of cooperative activity they must find and distribute incentives so as to induce various contributors to perform certain acts" (32). De beheersing van materiële prikkels is dan een belangrijke hulpbron voor een organisatie. Daarmee worden de leden hechter aan de organisatie gebonden. Ook Olson heeft dit probleem van belangengroepen gesignaleerd (34). Veel belangengroepen worden met liftersgedrag geconfronteerd. Belangengroepen verschaffen collectieve goederen. Als door invloedspogingen van de centrales de onderhoudsnormen worden verhoogd, profiteren daar ook de niet-georganiseerde instellingen van, zonder in de kosten van de verschaffing van het goed te hoeven bijdragen. Volgens Olson kunnen belangengroepen dit probleem oplossen door middel van twee strategieën (35). In de eerste plaats kunnen zij selectieve baten verstrekken. Daarmee worden goederen en/of diensten bedoeld die door de belangengroep alleen aan de leden wordt verstrekt en die in een essentiële behoefte van het lid voorzien. Ze moeten zo aantrekkelijk c.q. noodzakelijk zijn voor het lid dat hij 'gedwongen' wordt lid te worden c.q. te blijven, zelfs als hij het niet altijd eens is met het beleid van de belangengroepen.
In de tweede plaats door het vrijwillige karakter van de organisatie te beëindigen. Gedwongen winkelnering dus. Dit kan door de facto een verplicht lidmaatschap in te voeren (36).

Zoals reeds eerder in dit hoofdstuk is vastgesteld, passen de centrales de eerste strategie toe. Daardoor handhaven zij het karakter van een vrijwillige organisatie. Ook zijn leden niet verplicht om diensten van de centrale af te nemen. In het verleden was dat wel het geval bij de Vereniging Ons Limburg. In de praktijk blijken ook niet alle corporaties van de diensten gebruik te maken. Bij de NWR varieert dat per type

produkt. Vijfenzestig procent van de leden neemt deel aan de opleidingen, en zo'n 17% wint organisatieadviezen in (37). Bij het NCIV nemen 135 van de 352 leden geen diensten af (38). Veel van de aangeboden diensten zijn ook op commerciële basis te verkrijgen.
De Vroom en Van Waarden noemen drie motieven waarom ondernemers in het midden- en kleinbedrijf diensten afnemen van hun belangenorganisatie (39). Deze motieven zijn mijns inziens ook van toepassing op de woningcorporaties. Ze luiden als volgt. In de eerste plaats hebben de corporaties meer vertrouwen in 'eigen' organisatie dan in een commercieel bedrijf. In de tweede plaats beschikken de centrales als gevolg van hun werkzaamheden op het gebied van de politieke belangenbehartiging over een zeer goede toegang tot verschillende instanties. In het bijzonder tot het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting. Daardoor kan sneller en beter worden ingespeeld op uitleg en aanpassing van bepaalde regels en subsidiebeschikkingen. In de derde plaats is de structuur van de bedrijfstak van belang. Veel woningcorporaties zijn relatief klein. Zij beschikken zelf over weinig specifieke know how. Daarom doen zij sneller een beroep op derden.
Naast deze aan Vroom en Van Waarden ontleende motieven zijn nog de volgende motieven van belang.
In de vierde plaats zijn de centrales gespecialiseerd in diensten die geheel zijn toegesneden op die van de corporaties. Via opleidingen, consulenten en de verenigingsstructuur kunnen zij lacunes in de dienstverlening signaleren en daardoor sneller nieuwe produkten ontwikkelen en gerichter inspelen op de behoeften van hun leden. In de vijfde plaats kunnen zij hun diensten via de hierboven genoemde kanalen promoten. Zij kunnen hun leden gemakkelijker bereiken dan hun concurrenten. Bovendien zijn deze diensten vaak goedkoper ten gevolge van belastingfaciliteiten.
Dienstverlening van een belangengroep houdt het risico in van doelverschuiving. Instandhouding van de organisatie wordt doel in plaats van middel. Bovendien maakt een belangengroep die zich te sterk ontwikkelt in de richting van een dienstverlenende organisatie, zich kwetsbaar voor concurrentie van instanties van gespecialiseerde commerciële bedrijven. Een laatste risico is dat de belangengroep de leden gaat domineren. De leden worden dan agenten van de centrale. Deze risico's zijn in het geval van de centrales niet denkbeeldig, meer reëel. Het grootste deel van de inkomsten van beide centrales is afkomstig uit de dienstverlening aan de leden. Ongeveer 1/3 deel van de inkomsten komt uit contributies, het resterende 2/3 deel komt uit de dienstverlening. Voor het financiële voortbestaan van beide organisaties is de dienstverlening dus van wezenlijk belang. Daar komt nog bij dat ook het grootste deel van het personeelsbestand van beide koepels werkzaam is in het kader van de dienstverlening.

Hebben de centrales de risico's van deze doelverschuiving onderkend? Dit is inderdaad het geval. De NWR kiest ervoor dat "de dienstverlening aan de leden een aanvullend karakter dient te hebben en gericht moet zijn op de zelfwerkzaamheid van de corporaties" (40). Verder is de NWR er nooit toe overgegaan om diensten aan anderen dan de eigen leden aan te bieden en ook worden geen diensten aangeboden die "door derden even goed zouden kunnen worden verricht" (41). De kern van dit citaat zijn de woorden *even goed*. De accountantscontrole kan ook door particuliere accountants worden verricht, maar deze zijn volgens de NWR onvoldoende gespecia-

liseerd op het gebied van de volkshuisvesting. Daar staat tegenover dat de diensten door de NWR ook worden aangeboden om de organisatie een gezonde financiële positie te bezorgen. Dit om de gevoeligheid voor manipulatie door middel van financiële druk door derden en leden tot een minimum te beperken. En ook vanwege de grote sociale belangen voor het personeel.
Het NCIV spreekt in een nota over het dienstverleningsbeleid over een fundamentele keuze ten aanzien van de vraag wiens belang voorop staat in het dienstverleningsbeleid: dat van de leden of dat van het bedrijf (42). Gekozen wordt voor de belangen van de leden. Ook voor het NCIV houdt die keuze in dat alleen voor leden wordt gewerkt. Het dienstverleningsbeleid is verder afgeleid van de grondslag en de maatschappijvisie van het NCIV en is ondergeschikt aan het volkshuisvestingsbeleid zoals dat door deze koepels in een beleidsprogramma is neergelegd.

De algemene en bestuurlijke dienstverlening

De algemene en bestuurlijke dienstverlening omvat een vrij breed pakket van diensten. Het voert te ver al deze diensten gedetailleerd te beschrijven. Ik beperk me tot de hoofdzaken.
Een belangrijke rol in de dienstverlening van de NWR wordt gespeeld door de consulenten. Zij onderhouden intensieve contacten met de leden (43). In 1969 waren er nog slechts drie consulenten bij de NWR werkzaam. Inmiddels is het consulentenkorps tot 28 personen uitgebreid. De consulenten promoten als het ware de NWR-activiteiten. Zij proberen de participatie van de leden bij het werk van de NWR op landelijk en gewestelijk niveau te bevorderen. Zij verlenen advies aan de leden bij allerlei vraagstukken en schakelen daarbij desgewenst andere NWR-deskundigen in. Verder geven zij voorlichting over allerlei actuele ontwikkelingen die relevant zijn voor de corporatiewerkzaamheden. Zij beleggen daartoe ook voorlichtingsbijeenkomsten. Ook koppelen zij informatie terug van de leden naar de centrale. De consulenten worden gefinancierd uit de contributieopbrengsten. Een groot deel van de contributieopbrengsten wordt aan de consulenten besteed, meer dan 25% van de contributieopbrengsten.

Een tweede poot van de algemene en bestuurlijke dienstverlening van de NWR betreft het organisatie-advieswerk. Hieronder vallen zaken als:
- het doorlichten van bestaande organisatiestructuren en het aangeven van gewenste veranderingen daarin;
- de ondersteuning en waarneming van management-functies;
- de begeleiding van overgangsprocessen van gemeentelijke woningbedrijven naar toegelaten instellingen;
- de begeleiding van fusies.

Deze organisatie-adviezen zijn niet gratis maar moeten door het lid dat er gebruik van wil maken worden betaald. In 1975 betrok 14,6% van de leden dergelijke adviezen. In 1984 was dat percentage licht gestegen tot 16,9. De kleinste instellingen (tot 1.000 woningen) nemen deze adviezen in tegenstelling tot de grootste instellingen (meer dan 5.000 woningen) nauwelijks af. Tabel 5.2 bevat een overzicht.

Tabel 5.2 **Organisatieadviezen NWR aan leden**

Woningbezit	Aantal leden		Organisatieadviezen			
	1-1-1975	1-1-1984	1-1-1975		1-1-1984	
			aantal	%	aantal	%
0- 500	340	245	17	5,0	3	1,2
501-1.000	132	128	13	9,9	7	5,5
1.001-1.500	83	64	21	25,3	9	14,0
1.501-2.000	39	64	10	25,6	14	21,9
2.001-2.500	31	38	11	35,5	10	26,3
2.501-5.000	60	84	21	35,0	35	41,7
5.000 en meer	25	59	11	14,0	37	62,6
totaal	710	682	104	14,6	115	16,9

Bron: NWR, Werkplan 1985-1987, p. 120.

Een derde poot is het lokale en regionale onderzoek in opdracht van gemeenten en/of woningcorporaties. "In principe kunnen alle volkshuisvestelijke activiteiten van gemeente of corporatie onderwerp van onderzoek zijn... Dit brede onderzoeksterrein wordt over het algemeen vanuit een specifieke invalshoek benaderd. De onderzoeksschema's betreffen met name afstemmingsvraagstukken tussen (onderdelen van) het plaatselijke of regionale volkshuisvestingsbeleid en de behoeften, wensen en gedragingen van toekomstige en zittende bewoners" (44). In concreto betekent dit dat de volgende onderzoeksvelden worden bewerkt:

- lokaal en regionaal woningmarktonderzoek;
- het mede opstellen van beleidsplannen van woningcorporaties;
- het doorlichten van woonruimteverdelingssystemen en verhuurbaarheidsonderzoek;
- het inventariseren van de participatiebehoefte bij bewoners.

Een vierde poot betreft de juridische en financiële dienstverlening. Op alle gebieden waarmee de woningcorporatie bij het uitoefenen van haar taak te maken krijgt, kan juridische bijstand worden verleend. Dat geldt voor: huurrecht, bouwrecht, rechtspersonenrecht, arbeidsrecht, beroepsprocedures bij conflicten met de overheid en het arbeidsvoorwaardenbeleid voor personeel in dienst van de woningcorporaties. Jaarlijks worden gemiddeld ruim 1.000 schriftelijke adviezen verstrekt. Ook wordt veelvuldig telefonisch geadviseerd. Daarnaast worden ten behoeve van de leden artikelen geschreven in de NWR-bladen en informatiebulletins.

De financiële dienstverlening betreft het hele scala van financieel-economische aangelegenheden waarmee woningcorporaties te maken hebben. Te denken valt aan: huurbeleid, financiering en subsidiëring, onderhouds- en beheerskosten. Ook deze vorm van dienstverlening is zowel mondeling als schriftelijk. Voorts kan een onderscheid worden gemaakt tussen individuele en collectieve dienstverlening. Deze laatste vorm van dienstverlening loopt via de NWR-bladen, voorlichtingsbijeenkomsten en de informatiebulletins.
Een laatste poot van de algemene en bestuurlijke dienstverlening zijn de contactpersonen woningverbetering. Deze contactpersonen worden vooral ingehuurd om de participatie van bewoners bij woningverbeteringsprojecten te begeleiden. Aangezien de rijksregeling op grond waarvan de contactpersonen konden worden gehuurd met ingang van 1-1-1985 is gedecentraliseerd, is deze activiteit onder druk komen te staan.

Het dienstverleningspakket van het NCIV ten aanzien van de algemene en bestuurlijke dienstverlening verschilt nauwelijks van dat van de NWR. Wel is de omvang van de dienstverlening kleiner. Ook het NCIV heeft een aantal consulenten in dienst. Zij opereren rechtstreeks onder de algemeen directeur van het NCIV. Zij fungeren als de voelsprieten van het werkapparaat van het NCIV. Zij hebben dezelfde taken als bij de NWR. Ook verstrekt het NCIV organisatie-adviezen. Voorts verricht ook deze koepel lokaal onderzoek. Verder brengt ook het NCIV juridische en financiële adviezen uit. Ook de vormen waarin de dienstverlening verstrekt wordt, komen overeen met die van de NWR. Er worden zowel mondeling als schriftelijke adviezen uitgebracht. En tevens is er sprake van individuele en collectieve dienstverlening. Collectief via de NCIV-bladen, de werkwijzers en door voorlichtingsbijeenkomsten.

Administratieve dienstverlening

De NWR controleert de jaarrekening van zo'n 275 woningcorporaties. Dit geschiedt op basis van artikel 27 van de BTIV. In dat artikel is vastgelegd dat de toegelaten instelling haar jaarrekening laat controleren door een deskundige. B. en W. van de gemeente waar de corporatie haar woonplaats heeft, moeten het met de keuze van de deskundige eens zijn. Uitdrukkelijk is in de memorie van toelichting bij het BTIV betoogd dat de controle zich niet zou moeten beperken tot de controle op het financiële beheer. Alle spelregels en voorschriften zijn in het geding. De controle richt zich dus ook op de vraag of er optimaal met de beschikbare mogelijkheden wordt omgesprongen. De NWR ziet om een drietal redenen de controle als een belangrijke vorm van dienstverlening.
Ten eerste is er specifieke know how vereist. "Het gecompliceerde geheel van voorschriften, regels, circulaires, interpretaties, tabellen, kostprijsberekeningen etc. vereist een kennis van zaken die buiten de kringen van de corporaties en hun organisaties zelden of nooit wordt aangetroffen. Die kennis moet steeds worden geactualiseerd, getoetst en vergroot" (45). Volgens de NWR is het een illusie om te denken dat enkele mensen alle noodzakelijke kennis hebben. De accountants moeten kunnen terugvallen op allerlei andere specialisten. Specialisten waar de controle wel de beschikking over heeft en een particulier accountantsbureau niet.

Ten tweede solidariteit en disciplinering. Door het voorhanden hebben van een deskundig controleapparaat is er een kennispool waarvan alle leden kunnen profiteren. Bovendien kan op deze wijze gewerkt worden aan produktontwikkeling. Ook de keerzijde van de medaille is daarbij van belang. Corporaties die "achter blijven, die door ernstige fouten het instituut corporatie geen goed doen, kunnen nu snel, effectief, deskundig en discreet worden geholpen. En wie kan beter helpen dan degene die hetzelfde doel voorstaat en een blijvende relatie wil onderhouden in de overtuiging dat dat het belang van allen dient" (46). Als belangenbehartigingsorganisatie is het voor de NWR van grote betekenis actuele kennis te hebben van het reilen en zeilen van de woningcorporaties. Actueel, om snel te kunnen inspelen op problemen die moeten worden opgelost, al dan niet door middel van overleg of onderhandelingen met de rijksoverheid of anderen. Kennis van zaken, om goed tegenspel te kunnen leveren of om in staat te zijn oplossingen te vinden, voor te stellen en/of uit te dragen (47).

De administratieve dienstverlening kent nog een tweetal poten. Het betreft de adviesverlening en de administratieve bijstand. De adviesverlening heeft vooral betrekking op:
- het inrichten van administraties;
- opstellen meerjarenbegrotingen;
- begeleiden en opleiden van nieuwe functionarissen;
- opstellen van afrekeningen van bouwkosten en dergelijke.

De administratieve bijstand houdt in het leveren van interim-administrateurs en het opstellen van jaarrekeningen voor bijvoorbeeld kleine woningcorporaties. De administratieve dienstverlening heeft een enorme groei doorgemaakt. Op 1-1-1975 nam circa 22% van de leden administratieve diensten af. Per 1-1-1984 was dat gestegen tot 55%. Opvallend is dat de grootste instellingen het meest een beroep op de NWR doen. Tabel 5.3 geeft een overzicht. Ook vormt de administratieve dienstverlening, na de contributies de grootste inkomensbron. In 1987 bedroegen de contributieopbrengsten ruim *f* 20 miljoen, terwijl de inkomsten uit de administratieve dienstverlening bijna *f* 16 miljoen bedroegen.

Van groot en snel toenemend belang voor de administratieve dienstverlening zijn de werkzaamheden van de BV Nationaal Computercentrum Woningcorporaties (NCCW). Momenteel maken al 570 woningcorporaties/gemeenten van de diensten van het NCCW gebruik. In het NCIV-bestand zijn thans gegevens van meer dan 853.000 woningen opgenomen. Oorspronkelijk was dit project een gezamenlijke onderneming van beide centrales. Het NCIV heeft zich uit de directie teruggetrokken en haar aandelen overgedragen aan de NWR. Deze confessionele koepel heeft wel het recht om een commissaris te benoemen. Het bestuur van het NCCW wordt gevormd door de directie van de NWR.
Daarnaast bestaat ook nog een Stichting Woningbeheer (SAW) die in 1986 is opgericht. Deze stichting houdt zich bezig met het ontwikkelen van software ten behoeve van woningbeherende instellingen en met het opleiden en begeleiden van personeel in dienst van die woningbeheerders op het gebied van de kantoorautomatisering. Ook deze stichting wordt bestuurd door de directie van de NWR (48).

Tabel 5.3 **Administratieve dienstverlening door NWR per 1-1-975 en 1-1-1984 naar omvang bezit leden**

Woningbezit	Aantal leden		dienstverlening per 1-1-1975		dienstverlening per 1-1-1984	
	-1-1975	1-1-1984	aantal	%	aantal	%
0 - 500	240	245	56	19,7	94	38,3
501 - 1.000	132	128	38	28,8	75	56,6
1.001 - 1.500	83	64	21	25,3	35	54,7
1.501 - 2.000	39	64	6	15,4	44	65,8
1.201 - 2.500	31	38	8	25,8	21	55,3
2.501 - 5.000	60	84	16	26,7	65	77,4
5.000 en meer	25	59	1	1,0	41	69,5
Totaal	710	682	157	22,1	375	55,0

Bron: NWR, Werkplan, p. 120.

Ook het NCIV heeft een aanbod op het gebied van de administratieve dienstverlening. Evenals de NWR heeft het NCIV administratieve bijstand en financieel-economische advisering. De voornaamste activiteit is de controle op de jaarrekeningen. In totaal wordt de jaarrekening van 175 leden door het NCIV gecontroleerd. De administratieve dienstverlening is dan ook een belangrijke inkomstenbron van de BV CSW, maar minder belangrijk dan de technische dienstverlening. Dit is een duidelijk verschil met de NWR (49). Dit geldt in nog sterkere mate voor het automatiseringsproces. In tegenstelling tot de NWR heeft het NCIV geen eigen computercentrum, wel worden automatiseringsadviezen uitgebracht. Dit gebeurt door automatiseringsadviseurs.

Technische dienstverlening

Het bouwen van nieuwe woningen, het technisch instandhouden en verbeteren van woningen vormen voor woningcorporaties belangrijke taakvelden. De meeste woningcorporaties hebben niet alle benodigde deskundigheid in huis. De technische dienstverlening van de NWR is uitgerust voor de ondersteuning van en advisering aan de corporaties in al dit soort zaken. Welke vormen van technische dienstverlening biedt de NWR aan?

In de eerste plaats projectbegeleiding. Op verzoek van corporaties en gemeenten verzorgen projectleiders de gehele of gedeeltelijke (bege)leiding van nieuwbouw-, vernieuwbouw-, onderhouds-, installatie- en isolatieprojecten. Vaak hoort daar ook de directievoering en het toezicht bij. Voor de nieuwbouw geldt de '20%-regeling'. Deze regeling houdt in dat voor projectbegeleiding een van de landelijke centrales ingeschakeld kan worden tegen een maximale honorering van 20% van het architectenhonorarium. Deze kosten worden in de stichtingskosten verwerkt (50).
In de tweede plaats bij het ontwikkelen van meerjarige onderhoudsplannen. In dit kader worden onder andere technische inventarisaties verricht. Ook worden medewerkers ingehuurd om groot-onderhouds- en woningverbeteringsplannen te ontwikkelen. Voorts worden projectleiders bij woningcorporaties gedetacheerd als waarnemend hoofd van een technische dienst, een onderhoudsafdeling e.d.
In de derde plaats worden installatie- en isolatieadviezen verstrekt. De NWR (en het NCIV) participeert ook in het Nationaal Isolatie Programma (NIP) (51). De NWR heeft zogeheten NIP-consulenten in dienst die mede uit NIP-middelen gefinancierd worden. De adviesverlening strekt zich uit van de ontwerpfase van nieuwe woningen tot het zoeken van oplossingen voor problemen aan woningen met na-isolatie.
In de vierde plaats worden bouw- en verbeteringsplannen beoordeeld. Op verzoek van woningcorporaties worden de plannen op de verhouding kosten - kwaliteit getoetst. Bij het kiezen van uitgangspunten voor planbeoordeling kunnen verschillende invalshoeken worden gekozen. In de benadering van de NWR staat het belang van de woningexploitant voorop. Dit betekent overigens niet dat daarmee het belang van de bewoner wordt verwaarloosd. Voor een beheerder van woningen is immers de verhuurbaarheid van zijn woningen een van de belangrijkste aspecten (52).
Tot slot worden corporaties ook geadviseerd bij het aanpassen van woningen voor gehandicapten. Daartoe bestaat binnen de NWR een informatiecentrum huisvesting gehandicapten.

Voor het NCIV is de technische dienstverlening de belangrijkste inkomstenbron voor wat betreft de dienstverlening. Ruim de helft van de omzet komt voor rekening van deze branche. Ook werken er de meeste personeelsleden. De technische dienstverlening is voor het NCIV belangrijker dan voor de NWR. Ook de vorm waarin de dienstverlening aangeboden wordt, verschilt met die van de NWR. De vijf voor de NWR beschreven vormen van technische dienstverlening kent het NCIV ook. Het meest kenmerkende verschil is dat het NCIV zelf woningen ontwerpt en woningtypen ontwikkelt. Het NCIV functioneert dus ook als architectenbureau. Daardoor concurreert men met andere architectenbureaus om opdrachten. Sinds het begin van de jaren tachtig heeft het NCIV dat niet met succes gedaan. Het aantal opdrachten liep terug. Er was overcapaciteit bij de desbetreffende afdelingen. Dit leidde ertoe dat in 1982 de BV CSW een verlies leed van ruim drie ton (53). Er werd toen een afslankingsoperatie in gang gezet. Aan deze terugval liggen zowel interne als externe factoren ten grondslag. Interne factoren zijn onder andere: men is niet of onvoldoende in staat om plaatselijke circuits te bewerken. Woningcorporaties schakelen vaak plaatselijke bureaus in.
Externe factoren zijn onder andere:
- afnemende nieuwbouwprogramma's. Bovendien worden de contingenten vaker toegewezen aan instellingen die niet tot de klantenkring behoren;

- de professionalisering bij de woningcorporaties die steeds meer activiteiten in eigen beheer ontwikkelen (54).

Deskundigheidsbevordering en kennisoverdracht

Deskundigheidsbevordering en kennisoverdracht nemen een zeer belangrijke plaats in binnen het dienstverleningspakket van beide centrales, temeer daar de centrales een gidsfunctie willen vervullen ten opzichte van de leden. De NWR brengt dit uitgangspunt als volgt onder woorden:
"Dit betekent dat de bestuurscolleges van de Nationale Woningraad een duidelijke verantwoordelijkheid moeten willen dragen voor het ontwikkelen van bepaalde activiteiten ook op tijdstippen dat nog een flink deel van de leden daaraan weinig behoefte schijnt te hebben, indien deze activiteiten gelet op de gewenste ontwikkeling van het instituut woningcorporatie van belang worden geacht" (53).
Een dergelijke verhouding kan spanningen veroorzaken, maar de NWR meent dat "deze toch veel eerder een gevolg van gebrek aan informatie zullen zijn dan van het feit dat individuele leden zich principieel tegen bepaalde activiteiten willen verzetten" (56).

De informatievoorziening is dan ook een belangrijk middel om de deskundigheidsbevordering en kennisoverdracht gestalte te geven. Daartoe worden tal van middelen gehanteerd.
In de eerste plaats zijn er een aantal communicatiemedia. Zo ontvangen de leden 20 à 26 keer per jaar het blad Woningraad. De functie van dit magazine is drieledig:
- verenigingsorgaan;
- vakblad;
- public-relationsorgaan.

Als verenigingsorgaan staat de communicatie met de leden voorop. Het blad signaleert ontwikkelingen in het landelijke volkshuisvestingsbeleid en de consequenties daarvan voor de woningcorporaties. Voorts besteedt het blad aandacht aan de werkzaamheden van de verenigingsorganen. Het politieke belangenbehartigingswerk van de NWR wordt breed uitgemeten. De communicatie in het blad is vrij eenzijdig. Het zijn vooral de professionals in de NWR die de kolommen van het blad vullen (56). De voorhoedefunctie wordt in de praktijk gebracht. Zelden wordt er door buitenstaanders in het blad geschreven. Het blad is een instrument van de professionele leiding van de NWR in casu de directie. De redactie werkt niet onafhankelijk maar is hiërarchisch ondergeschikt aan de algemeen directeur.
Als vakblad verschaft het orgaan informatie over onder andere sociale, financiële, economische en bouwtechnische vraagstukken. Daartoe kent het blad een aantal vaste rubrieken. Als PR-orgaan vormt het blad het visitekaartje van de vereniging. Op deze wijze wordt de vereniging gepromoot.
Voorts ontvangen de leden een kwartaalschrift 'Woningraad-Extra'. Dit geschiedt sinds 1977. Sindsdien zijn er bijna 50 afleveringen verschenen. In deze boekjes worden allerlei volkshuisvestingsproblemen diepgaand geanalyseerd. De Woningraad-Extra's worden ook gebruikt ten behoeve van themaconferenties en opleidingsactiviteiten. Verder ontvangen de leden zogeheten informatiebulletins. Gemiddeld verschijnen er zo'n 100 per jaar. Alle relevante overheidscirculaires worden met een kort

commentaar en toelichting via deze informatiebulletins onder de leden verspreid. Daardoor zijn de leden snel op de hoogte van veranderingen in het overheidsbeleid. Ook ontvangen de leden documentatiesets en zijn er bijzondere uitgaven. Documentatiesets geven een overzicht van een bepaald beleidsgebied of instrumentarium. Zo is er een documentatieset waarin alle relevante subsidieregelingen bijeen gebracht zijn. Daarnaast verschijnen er boeken als bijzondere uitgave.

In de tweede plaats wordt ook kennis overgedragen via congressen, regiobijeenkomsten en symposia. Ook de consulenten spelen daarbij een belangrijke rol, en voor specifieke vraagstukken zijn er soms informatiecentra opgericht. Een voorbeeld is het informatiecentrum huisvesting gehandicapten (IHG). In dit verband is ook de Vakbeurs voor de sociale woningbouw van belang. Deze vakbeurs vindt om de twee jaar plaats, in 1982 werd de eerste gehouden. Naast symposia kenmerkt de beurs zich doordat allerlei bedrijven en instellingen hun produkten kunnen promoten.

In de derde plaats is er ook een databank voor de volkshuisvesting. Deze databank bestrijkt regelgeving en wetgeving, jurisprudentie, bouwprijzen en calculatiemodellen en dergelijke.

In de vierde plaats zijn er ook functionarissenkringen. Een voorbeeld is het directeurenberaad. Doelstellingen zijn:
- het vergroten van vakkennis in samenwerking met vakgenoten door middel van het behandelen van allerlei thema's en het uitwisselen van ervaringen;
- het uitwisselen van ervaringen met betrekking tot het toepassen van bestaande of nieuwe richtlijnen, beschikkingen en interpretatieverschillen.

Tot slot zijn de opleidingen van belang. Sinds 1984 beschikt de NWR over een eigen opleidingscentrum. Het is 'De Sparrenhorst' in Nunspeet. Dit centrum voldoet aan zo'n grote behoefte dat inmiddels al gewerkt wordt aan een uitbreiding. Het opleidingsprogramma van de NWR is gericht op:
1. de volkshuisvesting in het algemeen en de plaats en taak van corporaties daarbinnen;
2. specifieke thema's binnen de volkshuisvesting;
3. het ontwikkelen en overdragen van vakkennis in relatie tot de volkshuisvesting;
4. het ontwikkelen van management-kwaliteiten in relatie tot de volkshuisvesting;
5. het oefenen van vaardigheden.

Doelgroepen van dit opleidingsprogramma zijn zowel functionarissen als bestuursleden. Jaarlijks volgen zo'n 2.800 cursisten een of andere opleiding (58). De participatie van de leden aan de opleidingen is hoog. Zo'n 65% van de leden volgde in 1984 een opleiding. Opnieuw nemen de grootste instellingen de meeste diensten af. De kleine instellingen nemen minder actief deel. Tabel 5.4 geeft een overzicht.

Tabel 5.4 **Participatie leden NWR aan opleidingen, per 1-1-1975 en 1-1-1984 naar omvang bezit leden**

Woningbezit	Aantal leden		opleidingen			
			1-1-1975		1-1-1984	
	1-1-1975	1-1-1985	aantal	%	aantal	%
0 - 500	340	245	139	40,9	107	43,7
501 - 1.000	132	128	93	70,5	72	56,3
1.001 - 1.500	83	64	63	75,9	52	81,3
1.501 - 2.000	39	64	29	74,4	50	78,1
2.001 - 2.500	31	38	28	90,3	29	76,3
2.501 - 5.000	60	84	55	91,7	77	91,7
5.001 en meer	25	59	24	96,0	59	100,0
Totaal	710	682	431	60,7	446	65,4

Bron: NWR, Werkplan, p. 120.

Naast deze algemene opleidingsactiviteiten kent de NWR nog twee specifieke opleidingen. In de eerste plaats heeft het NCCW specifieke automatiseringsopleidingen. Ook deze cursussen worden gehouden in het Nationaal Opleidingscentrum voor Woningcorporaties 'De Sparrenhorst' te Nunspeet. In dit centrum zijn vier opleidingszalen met de benodigde apparatuur ingericht. In 1985 namen zo'n 1.800 personen aan deze activiteiten deel.
In de tweede plaats heeft de NWR in 1985 de Stichting Vakopleidingen Volkshuisvesting opgericht. Deze vakopleiding beoogt deelnemers in staat te stellen grotendeels zelfstandig de hoofdadministratie van een toegelaten instelling te voeren. De minister van Onderwijs en Wetenschappen heeft deze vakopleiding erkend. Inmiddels hebben 64 personen aan deze opleiding deelgenomen.

De deskundigheidsbevordering en de kennisoverdracht door het NCIV kenmerken zich door een soortgelijke aanpak als bij de NWR. In de eerste plaats zijn er de NCIV-bladen. Het betreft: Volkshuisvesting, Volkshuisvesting-plus en NCIV-Vakwerk.
Volkshuisvesting is een maandelijks verschijnend tijdschrift. Het blad verschijnt eveneens onder verantwoordelijkheid van de directie. Echter, de redactie vaart een andere koers van bij de Woningraad. Buitenstaanders schrijven zeer regelmatig in het blad. Het blad werkt in mindere mate als een instrument van de leiding en vervult méér een forumfunctie voor het volkshuisvestingsbestel.
Volkshuisvesting-plus is de functionele equivalent van Woningraad-Extra. Dit blad bestaat sinds 1982 en verschijnt gemiddeld drie maal per jaar.

Vakwerk verschijnt elke 14 dagen. Dit blad verschaft allerlei vaktechnische beschouwingen over voor de corporaties relevante onderwerpen. Daarnaast wordt erin gerapporteerd over allerlei ontwikkelingen bij de leden.
Verder ontvangen de leden Werkwijzers. Deze werkwijzers zijn te vergelijken met de informatiebulletins van de NWR. Zij beogen eveneens de leden op de hoogte te brengen van allerlei beleidsmaatregelen van de centrale overheid. Tot slot ontvangen de NCIV-leden documentatiesets en bijzondere uitgaven.
In de tweede plaats kent ook het NCIV allerlei symposia, regionale bijeenkomsten waarop kennis aan de leden wordt overgedragen. Van belang in dit verband zijn ook de bezinningsconferenties.
Het NCIV kent geen vakbeurs Sociale Woningbouw, maar is op deze NWR-beurs wel met een stand vertegenwoordigd.
In de derde plaats kent het NCIV een groot aantal functionarissenkringen. Het betreft onder andere directeuren, hoofden van technische diensten, hoofden van administratieve diensten en hoofden bewonerszaken. Doelen en functies zijn dezelfde als bij de NWR. Deze kringen functioneren zowel landelijk als regionaal.
Tot slot zijn de opleidingen van belang. De omvang van de opleidingsactiviteiten was veel bescheidener dan bij de NWR. Gemiddeld namen zo'n 500 personen per jaar aan NCIV-cursussen deel. Er worden er zo'n 35 per jaar georganiseerd. In 1987 is zowel het aantal cursussen als het aantal deelnemers fors toegenomen (59).

Het waarborgfonds

Sinds 1 januari 1984 is de financiering van de verbetering van de woningwetwoningen geprivatiseerd. Dat houdt in dat de rijksoverheid geen rijksleningen meer verstrekt. Ook worden geen rijkscontragaranties voor op de kapitaalmarkt aangegane leningen meer verstrekt. Teneinde geen stagnatie in de realisatie van het woningverbeteringsprogramma te krijgen, is op verzoek van de toenmalige staatssecretaris mr. G.Ph. Brokx door de centrales van de woningcorporaties het initiatief genomen om een Waarborgfonds voor de Sociale Woningbouw op te richten. Het Waarborgfonds is ondergebracht in een stichting: de Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Het algemeen bestuur bestaat uit maximaal 17 personen, 8 daarvan worden benoemd door de NWR, 7 door het NCIV, 1 door het rijk en 1 door de VNG. Het dagelijks bestuur bestaat uit 4 personen, 2 van de NWR (de heren Kempen en Van Velzen) en 2 van het NCIV (Aquina en Bollen) (60). De voornaamste bezigheid van het Waarborgfonds is het aangaan van overeenkomsten van borgtocht met instellingen die aan woningcorporaties geldleningen verstrekken voor de financiering van de verbetering van woningwetwoningen. Om voor zo'n borgtocht in aanmerking te komen moet een woningcorporatie deelnemer zijn van de Stichting. Om toegelaten te kunnen worden moet de corporatie financieel draagkrachtig zijn. Om te kunnen beoordelen of dat het geval is, wordt dat getoetst. Daartoe dienen tal van gegevens te worden verstrekt (61). Voor de beoordeling van de kredietwaardigheid wordt de omvang van de Algemene Bedrijfsreserve beoordeeld. Woningcorporaties worden dan in drie categorieën onderverdeeld. Te weten:

a. de corporaties die zonder meer worden geaccepteerd;
b. de corporaties die worden geaccepteerd als uit een beperkte vraagstelling blijkt dat de kredietwaardigheid op korte en langere termijn goed is;

c. de corporaties die slechts kunnen worden geaccepteerd als uit een diepgaand onderzoek blijkt dat, hoewel de omvang van de ABR beperkt is, de kredietwaardigheid niet in discussie is.

De toelating geschiedt door het dagelijks bestuur. De toelatingsprocedure wordt jaarlijks herhaald. De onderzoeken worden door de centrale verricht waarvan de aanvrager lid is. Een corporatie in categorie c., die in eerste instantie wordt afgewezen, kan later toch worden geaccepteerd indien ten genoege van het Waarborgfonds een plan wordt opgesteld en uitgevoerd waardoor de financiële positie van de desbetreffende corporatie sterk verbetert. Tegen afwijzen door het DB kan bij het AB beroep worden aangetekend. Tot nu toe zijn slechts enkele instellingen afgewezen (62).

Daarnaast wordt het verbeteringsplan waarvoor een lening en borgtocht worden aangevraagd nog technisch beoordeeld. Ook dit gebeurt door de centrale waarvan de betrokken corporatie lid is. Tot nu toe nemen 120 corporaties deel in het Waarborgfonds. Veruit de meeste instellingen maken er geen gebruik van (63).

Voetnoten hoofdstuk 5

(1) David B. Truman, **The Governmental Process**, New York, 1951, 1971, p. 264.

(2) U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schenden e A.B. Ringeling, **Openbaar Bestuur, organisatie, beleid en politieke omgeving**, Alphen aan den Rijn, 1982, p. 321. Zie ook: Carol S. Greenwals, **Group Power, Lobbying as Public Policy**, New York, 1977.

(3) David B. Truman, 1951, 1971, op. cit., p. 264.

(4) Robert H. Salisbury, Interest Group, in: F.I. Greenstein en N.W. Polsby, **Handbook of Political Science, volume 4; Non-Governmental Politics**, Reading, 1975, p. 171-229.
Klaus von Beyme, **Interessengruppen in der Demokratie**, München, 1980.

(5) U. Rosenthal, **De departementen**, in: R.B. Andeweg et. al, Politiek in nederland, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1981, p. 248.

(6) C.A. Adriaansen en H. Priemus, met bijdragen van J. van der Schaar, **Marges van Volkshuisvestingsbeleid**, WWR-voorstudies, V 50 1986, 's-Gravenhage, p. 92-98.

(7) Harry Eckstein, **Pressure Group Politics, The Case of the British Medical Association**, Stanford, 1960.

(8) H. Eckstein, (1960), op. cit., p. 89.

(9) Zie M.V. Nadel en F. Rourke, Bureaucracies, in: F.I. Greenstein en N. Polsby, **Governmental institutions and processes, in: Handboek of political science, Volume 5**, Reading, 1975, p. 393-396.

(10) W. Kok, **Signalering en Selectie, Rapport over een onderzoek naar de agenda-vorming van de rijksdienst**, 's-Gravenhage, 1981, p. 2.

(11) H. Eckstein, (1960), op. cit., p. 16.

(12) Philip Selznick, **TVA and the Grass Roots, A Study in the Sociology of Formal Organization**, New York, 1949, p. 13.

(13) M.V. Nadel en F. Rourke, (1975), op. cit., p. 396-399.

(14) J.A.A. van Doorn, Corporatisme en technocratie: een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek, in: **Beleid en Maatschappij**, VIII (5), 1981, p. 134-149.

(15) E.E. Schattschneider, **The Semi-Sovereign People**, New York 1960.
"Conflict is controlled by keeping it so private that it is almost completely invisible", p. 7.

(16) Zie verder: Leo Gerrichhauzen en M. van Giessen, bestuurskundige bespiegelingen, het toelatingsbeleid: handhaving status quo ongewenst, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, december 1984, p. 541-544.

(17) Zie verder: L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen, Bestuurskundige bespiegelingen, twintig jaar RAVO, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, september 1985, p. 416-419. Veel van hetgeen in deze paragraaf besproken wordt is ontleend aan: H.N. Rosman, L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen, Pressiegroepen in Adviesorganen. De landelijke Centrales van Woningcorporaties en de Raad voor de Volkshuisvesting.
Paper ten behoeve van het politicologen etmaal, 5 en 6 juni 1986 te Amersfoort.

(18) Bij de selectie van de adviezen is rekening gehouden met het belang van het vraagstuk voor de volkshuisvesting in zijn geheel en de spreiding door de tijd (accent op recentere nota's). Het betreft zowel gevraagde als ongevraagde adviezen, alsmede adviezen die niet slechts van belang zijn voor de koepels, zodat participatie van de andere leden van de raad verondersteld mag worden.
Bij de bestudering van de besluitvormingsprocessen is vooral gelet op de volgende aspecten:
- aanleiding of initiatief tot het advies, met name bij ongevraagde adviezen;
- de belangrijkste deelnemers bij de totstandkoming van het advies: commissieleden; inbreng op de plenaire vergadering;
- geschreven documenten die een rol gespeeld hebben in de discussie;
- de procedure en het verloop van het proces;
- vergelijking van de beleidsvoorkeuren van de raad met de beleidsvoorkeuren van de koepels.

In de studie ligt het accent bij de eerste nota's meer op de beleidsvoorkeurvergelijking, gezien de minder uitgebreide documentatie over het besluitvormingsproces in die tijd.
Zie voor een uitgebreide behandeling H.N. Rosman, L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen, (1980), op. cit.

(19) NWR, NCIV, VNG, **De relatie gemeente - woningcorporatie in het normkostenbudgetsysteem**, Almere, De Bilt, 's-Gravenhage, 1985.

(20) NWR **Werkplan, 1985-1987**, Almere, 1985, p. 26.

(21) S.E. Finer, **Anonymous Empire, A Study of the lobby in Great Britain**, London, 1958.

(22) D. Truman, (1951), (1971), op. cit., p. 345.

(23) Zie ook: M.P.C.M. van Schendelen, **Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging**, Rotterdam 1975, p. 121.

(24) J. van Putten, **Politieke stromingen**, Utrecht/Antwerpen, 1985, p. 220.
Zie ook NCIV: **Beleidsprogramma kiezen of delen, 1985-1988**, De Bilt, 1985.
Zie voor kritiek op het beleid van de CDA-staatssecretaris E. Heerma, het **NCIV-jaarverslag**, 1987.

(25) Openbare Verenigingsraad groeit uit tot Eensgezinde demonstratie tegen beleidsplannen kabinet Lubbers, in **Woningraad**, november 1982.

(26) David Truman, (1951, 1971), op. cit., p. 218.

(27) Zie b.v. R.W. Cobb en C.D. Elder, **Participation in American Politics The Dynamics of Agenda-Building**, Baltimore, London, 1972, p. 104-109.

(28) Zie verder: E.H. Klijn en H.M. Koolma, Het spel om de knikkers: over coalitievorming in de volkshuisvesting, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, 1987-1, p. 18-25.

(29) NWR, NCIV, VNG,
Samenwerking tussen gemeenten en corporaties in de praktijk van de woonruimteverdeling, Almere, 1986.
NWR, NCIV, VNG.
De relatie gemeente - woningcorporatie in het normkostenbudget systeem 1985, Almere 1985.

(30) Zie b.v. LOBH: "de bezem door de woningbouwverenigingen, in: **IGLO**, jaargang 5, nr. 9/10, 1979, p. 10-11.

(31) Zie: **Volkskrant** 28-2-1984. De NWR is nog ontevreden over de bereikte resultaten. Zie NWR, **Werkplan 1988-1990**, Almere, 1987, p. 27.

(32) NWR, **Werkplan 1988-1990**, Almere, 1987, p. 28.

(33) J.Q. Wilson, **Political Organizations**, New York, 1973, p. 32.

(34) M. Olson, **The logic of Collective Action**, Cambridge, 1971.

(35) M. Olson, op. cit.
Zie ook: B. de Vroom en B.F. van Waarden, Ondernemersorganisaties als machtsmiddel-II in **ESB** 1-8-1984, p. 692-699.

(36) B. de Vroom en B.F. van Waarden, 1984-II, op. cit., noemen enkele voorbeelden.

(37) NWR, **Werkplan 1985-1987**, Almere, 1985, p. 120.

(38) NCIV, **Nota Dienstverleningsbeleid**, 1984, p. 7.

(39) B. de Vroom en B.F. van Waarden (1984), op. cit.

(40) NWR, Werkplan, 1985-1987, op. cit., p. 14.

(41) NWR, Werkplan, 1985-1987, op. cit., p. 18.

(42) NCIV, Nota Dienstverleningsbeleid 1984, op. cit., p. 21.

(43) NWR, Werkplan, 1988-1990, op. cit., p. 38 e.v.

(44) NWR, Werkplan, 1985-1987, op. cit., p. 91.

(45) NWR, Werkplan, 1988-1990, op. cit., p. 53.

(46) NWR, Werkplan, 1985-1987, op. cit., p. 78.

(47) NWR, Werkplan, 1985-1987, op. cit., p. 78.

(48) NWR, Werkplan, 1988-1990, op. cit., p. 61. Zie voor de BV NCCW: NWR, **Aanvullingen c.q. aanwijzingen op het werkplan 1985 t/m 1987 voor het jaar 1987**, Almere, 1987, p. 8.

(49) NCIV, Nota dienstverleningsbeleid, 1984, op. cit.

(50) De corporatie als opdrachtgever bij nieuwbouw, in: **Woningraad Extra** 32, Almere, 1985, p. 38.

(51) Daarin werken centrale overheid (VROM, EZ) en een groot aantal belangenorganisaties samen.

(52) NWR, Werkplan, 1985-1987, op. cit., p. 100.

(53) NCIV, **Jaarverslag 1982**, Het jaar van kiezen en delen, p. 29.

(54) NCIV, Nota dienstverleningsbeleid, op. cit., p. 11 en 12.

(55) NWR, Werkplan, 1985-1987, op. cit., p. 16.

(56) NWR, Werkplan, 1985-1987, op. cit., p. 16.

(57) NWR, Werkplan, 1985-1987, op. cit., p. 70. Gepoogd wordt om daar in de toekomst verandering in aan te brengen.

(58) Brief N. van Velzen, directeur NWR, d.d. 19-9-1986.

(59) NCIV-jaarverslagen.

(60) Aanvankelijk is de directie van de NWR uit het dagelijks bestuur gehouden. De Verenigingsraad vond dit een te grote vermenging van rollen.

(61) L.G. Gerrichhauzen, N. van Giessen, H.M. Koolma en H. Westra, (red.), **Documentatie Woningcorporaties**, 's-Gravenhage, ban d 2-A.

(62) Zie: Jaap Otten, Waarborgfonds soepeltjes van start in: **NCIV Vakwerk** 8/85, p. 165167.
N. van Velzen: Het Waarborgfonds sociale woningbouw in: **Bank en Gemeente**, oktober 1985, p. 235-237.
Van Velzen geeft hierin de volgende cijfers:
Geregistreerd 81 corporaties.
In behandeling 26 corporaties.
Afgewezen 2 corporaties.
Borgstellingen verleend voor 49 plannen betreffende 5.711 woningen.

(63) N. van Velzen (1985) op. cit. In augustus 1984 is men gestart. De cijfers zijn van 1 jaar later.
Per 31-12-1987 is de stand van zaken:
Geregistreerd 122 corporaties.
In behandeling 8 corporaties.
Borgstelling verleend voor plannen betreffende 17.251 woningen.

6

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

6.1 Inleiding

In de tweede helft van de 19e eeuw komt het verenigingswezen in ons land tot ontwikkeling. Er ontstaat een institutionele ruimte tussen burger en staat. Ook op het gebied van de volkshuisvesting bloeit het verenigingsleven op. In 1852 wordt de eerste woningbouwvereniging opgericht. Al snel volgen meer initiatieven. De kwantitatieve betekenis van de activiteiten van deze bouwverenigingen in de tweede helft der 19e eeuw was beperkt. De symbolische betekenis daarentegen was groot. Ze gaven een marsroute aan waarlangs de volkshuisvestingssituatie kon worden verbeterd, zonder dat de bestaande economische en politieke orde fundamenteel werd aangetast.
In de periode 1782-1901 waren de woningcorporaties een vorm van zuiver particulier initiatief. De Woningwet van 1901 bracht daar verandering in. Er onstaat een particulier bestuursstelsel. Sindsdien bestaat een genormeerd samenspel tussen overheid en particuliere organisaties. Na het verlenen van een publieke status door middel van toelating door de overheid kwamen deze instellingen voor leningen, subsidies en garanties in aanmerking.

Anno 1989 zijn de woningcorporaties een vorm van verstatelijkt particulier initiatief. Tegelijk is hun positie in het volkshuisvestingsbestel zeer dominant. Van de totale voorraad huurwoningen is meer dan de helft in bezit van woningcorporaties (ruim anderhalf miljoen woningen).
Daarnaast zijn er sterke centrale belangenorganisaties ontstaan, die op nationaal niveau de gezamenlijke belangen behartigen van de woningcorporaties tegenover de centrale overheid.

In deze studie heb ik getracht een antwoord te vinden op een aantal vragen met betrekking tot de posities, taken en relaties van de woningcorporaties en hun centrales.
In dit slothoofdstuk maak ik de balans op. In paragraaf 6.2 worden de voornaamste bevindingen met betrekking tot de taak en positie van de woningcorporaties behandeld. In paragraaf 6.3 wordt hetzelfde gedaan voor de taak en positie van de centrales. Tot slot worden in paragraaf 6.4 de voornaamste conclusies op een rij gezet.

6.2 Woningcorporaties: een bijzondere vorm van particulier initiatief

Een van de belangrijkste institutionele aspecten van de Woningwet is ongetwijfeld dat zij een grondslag biedt voor de woningcorporaties. Dit zijn particuliere instellingen met een privaatrechtelijke rechtsvorm, die met een publieke taak zijn belast. Vaak spreekt men niet van woningcorporaties maar van toegelaten instellingen; daarmee wordt een belangrijk kenmerk van het woningcorporatiestelsel aangeduid.

Een woningcorporatie dient te worden toegelaten door de daarvoor verantwoordelijke politieke gezagsdrager. Vanuit een wettelijk gezichtspunt zijn woningcorporaties een verzameling van door de overheid toegelaten verenigingen en stichtingen die uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam mogen zijn. Momenteel zijn er circa 850 toegelaten instellingen die veelal een lokaal werkgebied hebben. Het zijn functionele organisaties belast met taken op het gebied van het bouwen en beheren van woningen.

Kramer brengt in zijn analyse van het functioneren van organisaties van particulier initiatief naar voren dat specialisatie het meest belangrijke kenmerk van dit type organisaties is (1). In zijn woorden: voluntary agencies are interest groups in both a literal and a political sense: they manifest a special concern for a particular group of persons or a specific problem, which is expressed in a commitment both to specialized services for their client-constituency and to acting as an advocate for them" (2). Woningcorporaties zijn gespecialiseerd in de bevordering van de volkshuisvesting. Zij bouwen en beheren woningen zonder winstoogmerk. Hun domein beperkt zich tot de huursector.

In de eerste helft van deze eeuw bouwden en beheerden de woningcorporaties vooral voor duidelijk omlijnde doelgroepen. De 'leden' van de woningcorporatie waren de doelgroep. Feitelijk (niet formeel) functioneerden veel woningcorporaties als coöperatieve verenigingen. Verenigingen waarin de leden samenwerkten en een inbreng hadden teneinde in hun eigen woonbehoefte te voorzien of verenigingen waarbij de (verzuilde) elite de passieve massa van huisvesting voorzag. Als alle 'leden' gehuisvest waren, dan had de corporatie in beginsel aan haar taak voldaan. Private belangenbehartiging stond voorop. De inbreng van vrijwilligers was zeer belangrijk. Van professionalisering was slechts in bescheiden mate sprake. De verhoudingen waren overzichtelijk. De bijdragen van de leden voor de instandhouding van de organisatie waren essentieel.
Maar met name na de Tweede Wereldoorlog is het karakter van de meeste woningcorporaties sterk veranderd. De nadruk ligt veel meer op publieke belangenbehartiging. Publieke taakuitoefening veronderstelt dat de diensten die door deze instellingen worden geleverd, voor alle burgers bereikbaar zijn, zonder dat de leden van de betrokken belangengroep een gepriviligeerde positie innemen. Private belangenbehartiging veronderstelt het tegendeel. Naarmate de diensten van het particulier initiatief toegankelijk zijn voor het hele publiek en niet uitsluitend voor de leden van de groeperingen waaruit de organisaties zijn voorgekomen, krijgen de instellingen het karakter van publieke diensten. De meeste woningcorporaties hebben zo'n ontwikkeling doorgemaakt.

Schaalvergroting

De centrale overheid heeft de woningcorporaties gemobiliseerd voor de strijd tegen de kwantitatieve woningnood. De ontwikkeling in het woningbezit van woningcorporaties heeft vooral na de Tweede Wereldoorlog plaatsgevonden en dan nog met name na 1960. Slechts zo'n 10% van de voorraad corporatiewoningen is gebouwd voor 1945. In 1947 bezaten de woningcorporaties circa 11% van de woningvoorraad. In 1985 was dat percentage gestegen tot circa 28.

Momenteel is tweederde deel van de voorraad aan huurwoningen in bezit van woningcorporaties. Het maatschappelijk bereik van de woningcorporaties is dan ook groot. Het aandeel van de corporaties in het totaal van de woningproduktie schommelt in het afgelopen decennium tussen de 35% en 50% van de totale nieuwbouwproduktie. In de huursector ligt dat percentage nog beduidend hoger. Daarnaast is het aantal toegelaten instellingen voortdurend afgenomen. De overheid voert een restrictief toelatingsbeleid en bevordert fusies tussen kleine instellingen. Daardoor is er een proces van schaalvergroting gaande.

Tengevolge van de explosieve groei van het woningbezit is de relatie met de eigen achterban sterk veranderd. De binding met de leden is mede daardoor verzwakt. Ledenrelaties zijn op consumentenrelaties gaan lijken. Via de verenigingsorganen kan onvoldoende voeling worden gehouden met het grondvlak, waardoor de bewoners in plaats van bekende leden, het karakter krijgen van een anonieme markt.
De bijdragen van de leden in de vorm van contributies zijn voor het voortbestaan van de instellingen nauwelijks meer van belang. De afname van de woondiensten door de consumenten is bepalend voor het voortbestaan van de instelling. Schwarz wijst erop dat mede door die ontwikkeling veel belangengroepen hun "privaten Zweck- und Aktionsbereich entwachsen und zu gesellschaftlichen Institutionen" veranderen (3). Anders gezegd, de instellingen krijgen een grotere actieradius dan het uitsluitend behartigen van de belangen van de aangesloten leden. Deze ontwikkeling leidt ertoe dat dit type organisaties "are legitimised in society by utility of their programme rather than by their status as the representative organs of defined bodies of the citizenry" (4). Voor de meeste woningcorporaties geldt deze redenering. Maar toch bestaat er binnen de toegelaten instellingen nog steeds een behoorlijke variëteit aan instellingen. Een belangrijk deel van de instellingen probeert nog altijd om de belangen van de huurders te bundelen. Zij claimen ook een belangenrepresentant voor de huurders te zijn.

Verzuiling

Wie over het maatschappelijke middenveld in Nederland spreekt gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw, heeft het over verzuiling en over de dominante positie daarbinnen van confessionele organisaties. In de volkshuisvestingssector is het echter opvallend te kunnen constateren dat de verzuiling pas laat begint en dat van een confessionele dominantie al helemaal niet gesproken kan worden. Van Doorn heeft erop gewezen dat het particuliere bestuursstelsel in ons land kracht en stabiliteit kreeg door de combinatie van twee omstandigheden: "de verkondiging van

uitgewerkte, levensbeschouwelijke gefundeerde en daardoor onaantastbaar gemaakte doctrines terzake van eigen collectieve autonomie – het befaamde subsidiariteitsbeginsel der katholieken en de opvatting van souvereiniteit in eigen kring van de gereformeerden – en de gezamenlijk bereikte meerderheid (van de confessionelen LG) in de politieke arena, al evenzeer een onaantastbare positie waardoor men greep kon houden op de allocatie van de publieke middelen in de richting van de eigen activiteiten. De combinatie vormde een bijna geniale formule: "baas in eigen huis, en het huis ten laste van gemeenschap" (5). Maar dit Van Doorn-theorema gaat niet volledig op voor het woningcorporatiebestel. De woningtoewijzing is na de Tweede Wereldoorlog verstatelijkt. De levensbeschouwelijke opvattingen van de huurders hebben alleen voor de Tweede Wereldoorlog een rol gespeeld bij de toewijzing van woningen. Na de Tweede Wereldoorlog geven gemeentelijke urgentiecriteria de doorslag bij het toewijzen van woningen. De elites hebben daardoor bewust of onbewust een belangrijk instrument van sociale beheersing onbenut gelaten. Daardoor zijn er geen verzuilde woonwijken tot stand gekomen.

Dit betekent overigens niet dat de verzuiling geen betekenis had voor de ontwikkeling van het woningcorporatiebestel. Op het nationale niveau is de verzuiling wel degelijk van grote strategische betekenis gebleken. De verzuilde banden vormden in de na-oorlogse jaren wel de machtbasis waarmee bedreigingen voor de woningcorporaties konden worden afgewend en waarmee de eigen positie veilig gesteld kon worden. De door Van Doorn genoemde doctrines zorgden er bijvoorbeeld voor dat er een voorrangsregel tot stand kwam waardoor de nieuwbouwactiviteiten van de gemeentelijke woningbedrijven nagenoeg stil gelegd werden. De woningcorporaties verwierven daardoor een hegemonie in de non-profithuursector.

Het woningcorporatiebestel is nog steeds organisatorisch verzuild. Ongeveer 30% van de woningcorporaties heeft een levensbeschouwelijke grondslag. De meeste woningcorporaties hebben een neutraal karakter. Dit gegeven is niet van recente datum. Ook voor de Tweede Wereldoorlog was dit het geval. Uit het bestaan van allerlei samenwerkingsverbanden (federaties, beheerstichtingen) blijkt bovendien dat zowel ten aanzien van de lokale politieke belangenbehartiging alsmede de dienstverlening de organisatorische verzuiling doorbroken wordt.
Fusies tussen confessionele en algemene woningbouwverenigingen komen regelmatig voor. De organisatorische verzuiling is afgeremd, doordat sinds 1921 een doelmatigheidscriterium het toelatingsbeleid stuurt. De toelating van een woningcorporatie kan volgens dit criterium geweigerd worden, indien de verlening daarvan niet in het belang van de verbetering van de volkshuisvesting is. De organisatorische verzuiling is bevorderd door de confessionele vakbeweging en confessionele koepels van woningcorporaties. Met name in het begin van de jaren vijftig was dat het geval. De NWR heeft organisatorische verzuiling proberen tegen te gaan, maar is daar niet in geslaagd. Ofschoon de confessionele identiteit bij veel corporaties nog in de naamgeving voorkomt en wordt uitgelegd in de statuten, worden deze uiterlijke tekenen vrijwel niet meer inhoudelijk gedekt door een beleid dat afwijkt van dat van neutrale corporaties. Wel is levensbeschouwing nog een relevant criterium voor het lidmaatschap van confessionele woningbouwverenigingen. Ook speelt de levensbeschouwing een rol bij het selecteren van bestuursleden.

Bij de doeloriëntatie neemt de betekenis steeds meer af. De levensbeschouwelijk oriëntatie speelt geen rol bij het bepalen van de doelgroep ten behoeve waarvan de verzuilde woningcorporatie werkzaam wil zijn.

Het gevolg hiervan is wel dat een deel van de huurders woondiensten afnemen van confessionele corporaties, terwijl zij aan de confessionele identiteit geen betekenis hechten.
In een aantal gevallen leidt dat ertoe dat deze huurders vanwege levensbeschouwelijke motieven géén lid kunnen worden van een woningbouwvereniging en ook geen bestuursfunctie mogen bekleden.
Desalniettemin zijn confessionele woningcorporaties geen waarborg voor het behoud van levensbeschouwelijke verscheidenheid bij de uitoefening van publieke taken. Terwijl deze waarborgfunctie van oudsher één van de belangrijkste rechtvaardigingsgronden is geweest voor het bestaansrecht van het particulier initiatief.

Proeftuinfunctie

Ook wordt het particulier initiatief als uiting van zelfwerkzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de burgers voor hun eigen voorzieningen geconfronteerd met de vraag, waaruit de betrokkenheid van de burgers bij de werkzaamheden van deze instellingen dan wel bestaat, anders dan als afnemers van de diensten die door hen worden verleend. Voor die betrokkenheid worden in de literatuur meestal vier criteria gehanteerd:
1. het functioneren van de instellingsdemocratieën;
2. het ter beschikking stellen van vrijwilligers;
3. het ter beschikking stellen van financiële bijdragen door de achterban;
4. en het geven van informatie en gelegenheid tot inspraak door de instellingen.

Lang niet alle woningcorporaties zijn voor huurders en woningzoekenden in bestuurlijk opzicht toegankelijk. De toegankelijkheid van deze instellingen hangt mede af van de gekozen rechtsvorm, de toetredingsbepalingen in de statuten en de wijze waarop de ballotage is vormgegeven. Woningcorporaties kennen twee rechtsvormen: de vereniging en de stichting. Ongeveer de helft van de verenigingen heeft een open karakter. Dit betekent dat zowel huurders als woningzoekenden zonder meer lid kunnen worden van de betrokken woningbouwverenigingen.

In andere gevallen is er sprake van een meer gesloten structuur. In ongeveer de helft van de verenigingsbesturen zijn geen huurders vertegenwoordigd. Bij circa 30% van de instellingen hebben de huurders de meerderheid. De leden vervullen in de meeste verenigingen een passieve rol.
Stichtingen kennen geen leden. Toch zijn er 'open' woningstichtingen waar representanten van huurders en woningzoekenden zeggenschap in het bestuur hebben. Maar bij 57% van de stichtingen zaten dergelijke vertegenwoordigers niet in het bestuur. Veel woningcorporaties bieden de huurder wel de mogelijkheid tot inspraak. Veel corporaties kennen bewonersraden, maar de belangstelling van de huurders voor inspraak is discontinu. De behoefte is het grootst wanneer er concreet maatregelen (een renovatie van een woning bijvoorbeeld) voorbereid wordt. Veel corporaties

vinden dat de participatie van de huurder onvoldoende uit de verf komt. De meeste huurders zien de woningcorporaties uitsluitend als een dienstverlenend bedrijf en niet als een organisatie waarvan men lid kan worden. De schaalvergroting van de woningcorporaties heeft ook de professionalisering bevorderd.

Professionalisering

Het tempo van de professionalisering bij de toegelaten instellingen varieert nogal. Er bestaat een nauwe samenhang tussen het proces van schaalvergroting (groei woningbestand) en de professionalisering. Bij veel kleinere woningcorporaties, met name die met minder dan 500 woningen in bezit, verrichten besturen nog altijd veel werkzaamheden zelf, maar de trend is professionalisering.
Vrijwilligers worden vervangen door beroeps- en deskundige medewerkers, die daartoe een specifieke opleiding hebben gehad. Veel besturen hebben dan ook een ontwikkeling doorgemaakt waarin niet langer uitvoerende werkzaamheden centraal staan, maar waarin de beleidsbepaling de kerntaak vormt. Het aantal beroepskrachten met een gespecialiseerde hoog gekwalificeerde opleiding is gering. Hoog gekwalificeerde werkzaamheden worden meestal uitbesteed, hetzij aan externe particuliere bureau's, bijvoorbeeld het ontwerpen van nieuwbouwplannen door architecten, hetzij aan de centrale waarvan men lid is. De laatste jaren is de professionalisering – mede onder invloed van de centrales – weer verder toegenomen. Ook vindt er een zekere mate van verwetenschappelijking van de dienstverlening plaats. Zo worden er systematische onderhoudsplannen opgezet, worden beleidsplannen geformuleerd en vinden er marktanalyses plaats. Deze professionalisering is onvermijdelijk. De woningcorporaties onderhouden betrekkingen met andere actoren (overheden, aannemers, financiers) die wel sterk geprofessionaliseerd zijn. Adequaat tegenspel is altijd mogelijk, indien de corporatie over voldoende deskundigheid beschikt.
Een probleem van deze professionalisering van de uitvoering is wel dat de professionalisering van het bestuur er geen gelijke tred mee houdt. Het risico is dan dat de professionals de dienst gaan uitmaken.

Beleidsvrijheid

Organisaties van particulier initiatief beschikken volgens Kramer over "a considerable degree of discretion in the allocation of their resourses, more than they often use or believe that they can use" (6). Maar volgens veel andere auteurs is de overheid de organisatie van het particulier initiatief steeds meer geen beheersen.
De particuliere organisaties zouden zijn gedegradeerd tot agenten of uitvoeringsorganen van de overheid. Oorspronkelijk waren de particuliere organisaties autonoom. De overheidsinvloed is vooral toegenomen, doordat de overheid de activiteiten voor de instellingen is gaan financieren. Via allerlei subsidievoorwaarden zou de greep van de overheid op deze instellingen toegenomen zijn.
De toegenomen overheidsfinanciering en overheidsinvloed (via allerlei voorschriften en controles) zou geleid hebben tot een verstatelijking van deze particuliere instellingen. Zij opereren niet langer in de staatsvrije sfeer, grotendeels vrij van overheidsbemoeienis, maar zij zijn belast met het beheer van gemeenschapsvoorzieningen die geheel of grotendeels uit de collectieve middelen worden gefinancierd. Deze versta-

telijking zou ertoe leiden dat de particuliere instellingen in het verlengde van de staat komen te liggen. De particuliere instellingen zouden hun buffer- en filterfuncties ten opzichte van de staatsmacht verloren hebben. Beschikken de woningcorporaties over beleidsvrijheid of zijn deze instellingen uitvoeringsorganen van de (centrale en lokale) overheden?

Na de Tweede Wereldoorlog werd ons land met een grote kwantitatieve woningnood geconfronteerd. Een vergaande staatsinterventie in de woningmarkt was een van de gevolgen. Er ontstond een centralistisch beleidsstelsel, waarin de woningcorporaties vooral benut werden om de doelen van het nationale volkshuisvestingsbeleid te realiseren.
De invloed van de overheid op de toegelaten instellingen is toegenomen. Bovendien leidt een vergaande staatsinterventie tot een oriëntatie naar boven van besturen en werkapparaten, in plaats van tot een marktoriëntatie. Circulaires worden belangrijker dan marktontwikkelingen.
De rijksoverheid werd de huurprijszetter. De rijksoverheid bepaalde in belangrijke mate de omvang, aard en kwaliteit van de nieuwbouw- en verbeteringsinvesteringen. De woningcorporaties werden steeds meer de uitvoeringsorganen van de centrale overheid.

Daar kwam nog bij dat ook de gemeenten veel zeggenschap over het beleid van de woningcorporaties verwierven. Zo kwam via de invoering van de Woonruimtewet 1947 de zeggenschap over de toewijzing van de woningen grotendeels bij de gemeenten terecht. Ook op het gebied van de financiering werd de corporatie sterk afhankelijk van de overheid. Gemeenten stelden bij de kapitaalvoorziening aanvankelijk allerlei stringente voorwaarden, waardoor de beleidsvrijheid nog verder afnam. Bovendien hadden de gemeenten het voortouw genomen in de strijd tegen de woningnood. Een proces dat versterkt werd doordat de gemeenten veel greep hadden op de woningbouwplanning. Ook bezaten veel woningcorporaties de kennis niet om de opdrachtgevende functie naar behoren uit te oefenen. Veel gemeenten bouwden en beheerden dan ook zelf. In de jaren vijftig was het aandeel van de gemeenten in de woningbouwproduktie hoger dan dat van de woningcorporaties. In de jaren vijftig werd wel gesproken over de crisis van de woningcorporaties. Die crisis ontstond ten gevolge van deze vergaande verstatelijking van het bouw- en beheerproces.
Maar er werden maatregelen getroffen om de vrijheid en zelfstandigheid van de woningcorporaties ten opzichte van de overheid te vergroten. Er kwam een andere regime voor de woningcorporaties, waarin de autonomie ten opzichte van de gemeente versterkt werd. Deze maatregelen leidden tot een invloedsverlies van de gemeenten.
Van zeer veel betekenis voor de positie van de woningcorporatie is de zogeheten voorrangsregel, die in artikel 61 lid 2 van de Woningwet is vastgelegd. Op grond van deze wettelijke bepaling mogen gemeentelijke woningbedrijven pas bouwen indien de ter plaatse werkzame woningcorporaties niet willen bouwen. Deze voorrangsregel heeft de positie van de woningcorporaties ten opzichte van de gemeentelijke woningbedrijven enorm versterkt. Door deze regel hebben de woningcorporaties in de non-profithuursector een hegemonie verworven.
Maar de woningcorporaties zijn nog steeds sterk afhankelijk van de centrale overheid.

Zo bepaalt die overheid het huurprijsniveau van nieuwe en verbeterde woningen. Daardoor bepaalt de overheid ook het concurrentievermogen ten opzichte van andere woningeigenaren. Ook de omvang van de nieuwbouw- en verbeteringsinvesteringen wordt door de centrale overheid bepaald.
Tot slot is de vrijheid van de woningcorporaties op het gebied van de woningtoewijzing toegenomen. In de jaren zestig is in veel gemeenten de Woonruimtewet buiten werking gesteld.

De positie van de woningcorporaties valt thans te typeren als relatief autonoom. Zij kunnen binnen door de overheden aangegeven kaders zelfstandig beslissingen nemen. Daar komt nog bij dat zij op nationaal niveau via hun koepels invloed uitoefenen op de inhoud van het door de centrale overheid vastgesteld beleidskader. Ook het lokale beleidskader kunnen zij via gerichte pressie beïnvloeden.

6.3 De taak en positie van de centrales

Het woningcorporatiebestel zoals zich dat na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelt, is een centralistisch bestel. Over tal van essentiële zaken worden op centraal niveau besluiten genomen. Een voorbeeld is het huurbeleid. Ook op andere punten zijn de woningcorporaties afhankelijk van de landelijke overheid.

De woningcorporaties hebben hun belangen gebundeld in een tweetal centrales. Het woningcorporatiebestel is organisatorisch verzuild. Ongeveer 30% van de woningcorporaties heeft een levensbeschouwelijke grondslag. De meeste woningcorporaties hebben een neutraal karakter. Deze lokale verhoudingen weerspiegelen zich in de verhoudingen op centraal niveau. De NWR, die ongeveer 70% van de woningcorporaties verenigt, heeft een algemeen karakter. Het NCIV is werkzaam vanuit een christelijke visie op mens en maatschappij. Deze vereniging bundelt de belangen van ongeveer 30% van de woningcorporaties. Met name de NWR heeft getracht de organisatorische verzuiling te voorkomen. Zij is er echter niet in geslaagd een belangenbehartigingsmonopolie te vestigen. Met name na de Tweede Wereldorlog onstaan er confessionele koepels die later samengaan in het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV). Deze koepel is ontstaan uit een fusie tussen een drietal organisaties, de Vereniging Ons Limburg (VOL), die in 1911 door Poels werd opgericht en als oorspronkelijke taak had om namens de katholieke kerk een sociaal antwoord te geven op de industrialisatie in Limburg. De tweede organisatie was de Nederlandse Vereniging van Woningcorporaties Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting (KIV). Deze vereniging is in 1948 op initiatief van de katholieke vakbeweging (KAB) en de diocesane bonden van woningbouwverenigingen opgericht. De derde organisatie is het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en -stichtingen, dat in 1957 werd opgericht. Ook hier was sprake van een vakbondsinitiatief, te weten het Christelijk Nationaal Vakverbond.

De drie aparte confessionele belangenorganisaties hebben een beperkte levensduur gekend. In de jaren zeventig begonnen de besprekingen over samenwerking, in de jaren tachtig kwam een fusie tot stand tussen de hierboven genoemde centrales met een duidelijke christelijke levensbeschouwing. Hoewel in de volkshuisvestingssector van confessionele dominantie in het maatschappelijke middenveld niet gesproken kan worden, moet de rol van met name het KIV niet onderschat worden. Op de vormgeving van het subsidie-instrumentarium in de volkshuisvesting hebben het KIV en de NWR een belangrijke rol gespeeld; zoals deze centrales ook een belangrijke rol hebben gespeeld bij het herbevestigen – en in de praktijk brengen – van het primaat van de woningcorporaties bij de nieuwbouw in de sociale huursector. De verzuiling heeft de centrales grote strategische voordelen gebracht. De verzuilde banden vormden in de naoorlogse jaren wel de machtsbasis waarmee bedreigingen voor de woningcorporaties konden worden afgewend en waarmee de eigen positie veilig gesteld kon worden.

Organisatorische aspecten

Beide verenigingen zijn er in het belang van de bevordering en de verbetering van de volkshuisvesting. In de praktijk komen de koepels vooral op voor de belangen van de non-profithuursector. Deze sector omvat zo'n 42% van de Nederlandse woningvoorraad.
De NWR heeft de meeste leden. De organisatiegraad van de woningcorporaties is hoog, meer dan 90% van de toegelaten instellingen is bij een van de centrales aangesloten. De leden zijn geen personen maar organisaties. Deze leden sluiten zich vrijwillig aaneen. De verenigingen kennen een eigen grondwet (de statuten) waarin taken en bevoegdheden van de verschillende organen en posities formeel zijn verankerd. In beide instellingen wordt uitgegaan van het idee van de ledensouvereiniteit. Wil een belangengroep in bredere kring prestige en legitimiteit verwerven, dan moet zij zich conformeren aan de algemeen aanvaarde attituden in een samenleving. In onze samenleving zijn dat democratische waarden. Periodieke verkiezingen en participatie van de leden zijn de sleutelwoorden. Beide centrales benadrukken de verenigingsdemocratie. Binnen beide centrales speelt de scheiding tussen amateurs en professionals een grote rol. De leden, zijnde organisaties binnen de vereniging, worden vertegenwoordigd door personen. Deze personen kunnen bij de organisatie van een lid verschillende posities bekleden. Ze kunnen gerecruteerd worden uit de besturen van de leden of uit de professionele staven. Is dat laatste het geval, dan is het risico aanwezig dat belangenorganisaties vooral door professionals worden gedragen. Voor de democratische legitimering is dat riskant. Statutair mogen in besturen en verenigingsraden de professionals dan ook niet overheersen.

Professionalisering

De professionalisering van de centrales is na de Tweede Wereldoorlog tot grote bloei gekomen. De centrales zijn de motor van de professionalisering van het woningcorporatiebestel. Met name vanaf de tweede helft der jaren zestig is het personeelsbestand van de centrales sterk gegroeid. De Vroom en Van Waarden stelden vast dat ondernemersorganisaties over grote staven beschikken. Zij onderzochten 72 onder-

nemingsorganisaties. Elk van deze organisaties afzonderlijk had maximaal 200 personeelsleden in dienst. Zowel de NWR alsmede het NCIV hebben ieder veel meer dan 200 personen in dienst; zij hebben gezamenlijk bijna 1.500 personeelsleden in dienst. De meeste personeelsleden worden ingezet bij de dienstverlening aan de leden. Beide centrales zijn uitgegroeid tot grote professionele organisaties. Beide koepels beschikken over een centraal werkapparaat en een aantal rayonkantoren. Deze professionele staven hebben door hun omvang, kennispotentieel en verantwoordelijkheid geleidelijk zoveel eigen 'zwaarte' gekregen, dat zij steeds meer de lijn van het beleid bepalen; spiegelbeeldig is de positie van het bestuur dat steeds minder greep kon krijgen op de beleidsvorming.
De directies nemen een zeer dominante positie in. Bij de NWR is dat nog meer het geval dan bij het NCIV. Zij monopoliseren bijna alle externe contacten en beheersen ook de interne besluitvorming.

Schwarz noemt twee factoren die de professionalisering van centrales bevorderen. Ten eerste: "Im politischen bereich steht der Verband in ständigen kontakt mit der Staatverwaltung. Diese ist inhrerseits stark spezialiert und auf die Lösung komplexer Probleme ausgerichtet" (7). Ten tweede hebben de leden behoefte aan deskundige ondersteuning bij de problemen die zij bij hun taakuitoefening tegenkomen. Bovendien is voor het voortbestaan van de koepels deze individuele dienstverlening van groot belang. Veel belangengroepen worden met liftersgedrag geconfronteerd. Belangengroepen verschaffen collectieve goederen. Als door invloedspogingen van de centrales de onderhoudsnormen worden verhoogd, profiteren daar ook de niet-georganiseerde instellingen van, zonder in de kosten van de verschaffing van het goed te hoeven bijdragen.

Belangengroepen kunnen dit probleem oplossen door middel van twee strategieën. In de eerste plaats kunnen zij selectieve baten verstrekken. Daarmee worden goederen en/of diensten bedoeld die door de belangengroepen alleen aan de leden verstrekt worden en die in een essentiële behoefte van het lid voorzien. Ze moeten zo aantrekkelijk of noodzakelijk zijn voor het lid, dat hij 'gedwongen' wordt lid te worden casu quo te blijven, zelfs als hij het niet altijd eens is met het beleid van de belangengroepen.
In de tweede plaats kunnen zij het vrijwillige karakter van de organisatie beëindigen. Gedwongen winkelnering dus. Dit kan door de facto een verplicht lidmaatschap in te voeren. De centrales passen de eerste strategie toe. Daardoor handhaven zij het karakter van een vrijwillige organisatie. Ook zijn leden niet verplicht om diensten van de centrales af te nemen. In het verleden was dat wel het geval bij de VOL. In de praktijk blijken ook niet alle corporaties van de diensten gebruik te maken.
Een meerderheid van de leden neemt wel diensten af. Veel van de aangeboden diensten zijn ook op commerciële basis te verkrijgen. Om een aantal redenen is het voor de woningcorporaties aantrekkelijk om diensten bij de eigen koepel af te nemen. In de eerste plaats hebben corporaties meer vertrouwen in de 'eigen' organisatie dan in een commercieel bedrijf. In de tweede plaats beschikken de centrales als gevolg van hun werkzaamheden op het gebied van de politieke belangenbehartiging over een zeer goede toegang tot verschillende instanties, in het bijzonder tot het DGVH. Daardoor kan sneller en beter worden ingespeeld op uitleg en aanpassing van

bepaalde regels en subsidiebeschikkingen. In de derde plaats is de structuur van de bedrijfstak van belang. Veel woningcorporaties zijn relatief klein. Zij beschikken zelf over weinig specifieke know how. Daarom doen zij sneller een beroep op derden. In de vierde plaats zijn de centrales gespecialiseerd in diensten die geheel zijn toegesneden op die van de corporaties. Via opleidingen, consumenten en de verenigingsstructuur kunnen zij lacunes in de dienstverlening signaleren en daardoor sneller nieuwe produkten ontwikkelen en gerichter inspelen op de behoefte van hun klanten. In de vijfde plaats kunnen zij hun diensten via de hierboven genoemde verenigingskanalen promoten. Zij kunnen hun leden gemakkelijker bereiken dan eventuele concurrenten.

Dienstverlening van een belangengroep houdt ook het risico in van doelverschuiving. Instandhouding van de organisatie wordt doel in plaats van middel. Bovendien maakt een belangengroep die zich te sterk ontwikkelt in de richting van de dienstverlenende organisatie, zich kwetsbaar voor concurrentie van gespecialiseerde commerciële bedrijven. Een laatste risico is dat de belangengroep de leden gaat domineren. De leden worden dan agenten van de centrale. Deze risico's zijn in het geval van de centrales niet denkbeeldig. Het grootste deel van de inkomsten van beide centrales is afkomstig uit de dienstverlening aan de leden. Ongeveer 1/3 deel van de inkomsten komt uit contributies. Het resterende 2/3 deel komt uit de dienstverlening. Voor het financiële voortbestaan van beide organiaties is de dienstverlening dus van wezenlijk belang. Daar komt nog bij dat ook het grootste deel van het personeelsbestand van beide koepels werkzaam is in het kader van de dienstverlening.

De politieke belangenbehartiging door de centrales

Politieke belangenbehartiging is een belangrijke taak van de centrales. Om het domein van die instellingen te bewaken is politieke belangenbehartiging noodzakelijk. Beïnvloeding van het volkshuisvestingsbeleid is daartoe een middel. Welke invloedswegen kiezen de centrales?

Het openbaar bestuur is voor de centrales de belangrijkste invloedsweg. Hoewel verschillende departementen het domein van de woningcorporatie binnendringen, loopt de toegang tot het openbaar bestuur bijna geheel via het DGVH. Woningcorporaties zijn zowel voor hun investeringen als voor het in stand houden van de vraag naar hun woondiensten sterk afhankelijk van het DGVH. Het DGVH en de voor zijn politiek verantwoordelijke minister of staatssecretaris zijn te zien als voorposten van de sector volkshuisvesting in het algemeen en de non-profit huursector in het bijzonder, die er zorg voor moeten dragen dat de volkshuisvestingsbelangen ook binnen het kabinet goed behartigd worden. Het DGVH en de centrales van woningcorporaties hebben een groot aantal gemeenschappelijke belangen. Doordat zij deel uitmaken van dezelfde beleidsgemeenschap, spreken zij ook dezelfde taal. De centrales zijn een deel van de 'constituency' van het DGVH. Tussen de centrales en het DGVH bestaat dan ook een intensief overleg. De landelijke centrales worden over bijna alle voor hen van belang zijnde beleidsonderdelen geraadpleegd. De structuur van de relaties is zeer complex. Er zijn vele soorten overleg (formeel, informeel) van 'hoog' tot 'laag' in de departementale hiërarchie. Er is dus sprake van een sterke verwevenheid. Maar

het DGVH is voor de uitvoering van het beleid ook afhankelijk van de medewerking van de woningcorporaties. Om de nodige veldkennis en informatie te verkrijgen, heeft het DGVH de hulp van de centrales nodig. Bovendien vormen de centrales een essentiële schakel in de communicatiestructuur tussen het DGVH en de toegelaten instellingen. Door middel van verenigingsorganen, cursussen en seminars wordt het overheidsbeleid aan de corporaties uitgelegd.

Een tweede invloedsweg brengt ons bij de advieslichamen. Bijna alle advieslichamen waarin de centrales vertegenwoordigd zijn, richten zich op de sector volkshuisvesting. De centrales zitten onder andere in de Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO), de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) en de Adviescommissie Toelating Woningcorporaties (ATW). Het belangrijkste adviesorgaan voor de sector volkshuisvesting is de RAVO. Voor de woningcorporaties is ook de ATW van belang. De ATW is betrokken bij zowel de toelating van als het toezicht op woningcorporaties. Het secretariaat van de ATW berust bij het DGVH. Naast vertegenwoordigers van DGVH hebben ook de landelijke centrales vertegenwoordigers in dit orgaan. Andere belangengroepen hebben tot nu toe geen zitting in de ATW. Ook zitten er geen externe deskundigen in. Het is dus een geprivatiseerde beleidsarena. De ATW heeft aan betekenis ingeboet. In de jaren vijftig was dit orgaan wel van belang. Binnen de RAVO (het voornaamste adviesorgaan voor het volkshuisvestingsbeleid) nemen de centrales een dominante positie in. De raad werkt voornamelijk met bijzondere commissies om zijn adviezen voor te bereiden. De koepels worden, voor zover bekend, altijd uitgenodigd in deze bijzondere commissies zitting te nemen. Als redenen kunnen worden gegeven: hun enorme expertise, de deskundigheid van hun apparaat (garantie van informatie als tegenwicht tegen het departement), en het feit dat zij bij de meeste vraagstukken belang hebben. Hun invloed wordt niet alleen erkend, maar tot op zekere hoogte ook als positief ervaren, omdat een advies door hun toedoen vaak meer 'gewicht' krijgt.

De toegang via de Tweede Kamer

De centrales van woningcorporaties richten zich in hun invloedspogingen vooral op de fractiespecialisten volkshuisvesting en op de vaste kamercommissie voor de volkshuisvesting of op een bijzondere commissie die zich met een volkshuisvestingsonderwerp bezig houdt. Beide centrales onderhouden contacten met alle grote politieke partijen.

In het tijdperk van de verzuiling lag dat anders. Mr. F. Andriessen was niet alleen secretaris-directeur van het KIV, maar ook kamerlid voor de KVP. Bovendien was hij gedurende lange tijd de fractiespecialist voor de volkshuisvesting. Zo was Bommer niet alleen secretaris van NWR, maar ook kamerlid voor de PvdA en net als Andriessen fractiespecialist voor de volkshuisvesting. Sinds de ontzuiling is er van dergelijke dubbelfuncties geen sprake meer.

De contacten tussen de centrales en de fractiespecialisten worden onderhouden door leden van de directie. De behoefte aan informatie is voor de fractiespecialisten een belangrijke drijfveer om de contacten te onderhouden. Met name schriftelijke bronnen worden door de kamerspecialisten gebruikt. Deze documenten vormen mede de basis voor vragen, moties, amendementen. De centrales hebben bij bijna alle belangrijke vraagstukken een schriftelijke inbreng. De deskundigheid en veldkennis zijn wederom belangrijke machtsbronnen. De contacten betreffen allerlei onderwerpen die op de parlementaire volkshuisvestingsagenda staan, zoals nota's en wetsontwerpen. Een vast ritueel zijn de gesprekken met de fractiespecialisten ten aanzien van de begroting. Als middel voor de pressie-uitoefening wordt alleen overreding gebruikt.

Naast de 'druk' op de fractiespecialisten ondernemen de centrales ook vele invloedspogingen naar de kamercommissies die zich met de volkshuisvesting bezig houden. Met name de Vaste Kamercommissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is van belang. De centrales sturen gemiddeld zo'n vijf adressen per jaar naar deze commissie. Ook geven de centrales bij hoorzittingen bijna altijd acte de presence.

De toegang via de publieke opinie

Veel belangengroepen bewerken de publieke opinie. Het doel is om een politiek klimaat te scheppen waarin de betrokken belangengroep goed gedijen kan. Via indirecte wijze worden de beleidsmakers beïnvloed. Ook de centrales bewerken de publieke opinie. Daarbij blijven zij hun sector-oriëntatie trouw. Zij beperken zich grotendeels tot kwesties die de sector volkshuisvesting betreffen.

Op welk deel van de publieke opinie richten zij zich? Voornamelijk op het specifieke publiek. Het massapubliek wordt maar in beperkte mate bereikt. De centrales voeren geen grote publieke campagnes waarin geprobeerd wordt het imago van de aangesloten leden te verbeteren. Daarin verschillen zij duidelijk van andere groepen die producentenbelangen bundelen. Het zwaartepunt ligt bij de beïnvloeding van het specifieke publiek.

Hoe geschiedt die beïnvloeding? In de eerste plaats door middel van de eigen media. Beide centrales geven een aantal vakbladen uit. Deze bladen vervullen tal van functies. Eén van die bijdragen betreft de agendavorming in de volkshuisvesting.
In de tweede plaats door middel van congressen, lezingen en symposia. Beide centrales organiseren zelf tal van congressen en symposia en ook verzorgt men bijdragen aan congressen van andere organisaties. Zo heeft de NWR elke twee jaar een congres. Dit congres heeft traditiegetrouw een mobiliserende functie op het gebied van politieke belangenbehartiging. Illustratief is het congres dat over de problemen in het beheer van de naoorlogse woningvoorraad handelde. Dit in september 1985 gehouden congres was het voorlopig hoogtepunt in een campagne van de NWR om de beheerproblemen van de naoorlogse woningvoorraad hoog op de politieke agenda te krijgen. Dit type activiteiten sijpelt via de media door naar het specifieke publiek, maar via pers en t.v. ook naar het massapubliek. Ook het NCIV is via deze weg, zij het minder opvallend dan de NWR, actief.

De resultaten van de politieke belangenbehartiging

De politieke belangenbehartiging van de centrales is vooral gericht op de bescherming en verbetering van het domein van de woningcorporaties. De centrales hebben een relatief sterke machtsbasis. Belangrijke machtsbronnen zijn hun grote veldkennis, hun deskundigheid, prestige en grote cohesie. Voorts hebben zij een uitstekende toegang tot de belangrijkste besliscentra in de volkshuisvesting. Daarbij komt nog dat hun opvattingen over het te voeren volkshuisvestingsbeleid lange tijd sterk correspondeerden met die van de beleidsmakers. Pas de laatste tijd komt daar een kentering in. En ook de verzuiling heeft hun belangrijke strategische voordelen gebracht. Hun invloed op het volkshuisvestingsbeleid is dan ook zeker groot. Hoewel de centrales zeker als invloedrijke belangengroepen te typeren zijn, slagen zij er lang niet altijd in hun invloedspogingen ingewilligd te krijgen. Het succes en falen van hun invloedspogingen hangt in sterke mate af van de vraag of er sprake is van een geprivatiseerde beleidsarena. In een geprivatiseerde beleidsarena onderhandelen vertegenwoordigers van de koepels met die van het ministerie. De totstandkoming van de juridische orde heeft zich in zo'n geprivatiseerde beleidsarena voltrokken. Ook de onderhandelingen over onderhouds- en beheersnormen voltrekken zich meestal in zo'n besluitvormingsstructuur.

6.4 Tot slot: de voornaamste conclusies op een rij

Institutionele kenmerken

a. De woningcorporaties.

1. In het particulier bestuursstelsel worden twee logisch moeilijk verzoenbare uitgangspunten verzoend. Enerzijds heeft het particulier initiatief een publieke taak. Vanuit die positie zou het particulier initiatief voor iedereen toegankelijk moeten zijn. Anderzijds zou het particulier initiatief nu juist bijzondere belangen behartigen en niet een stelling vàn en vóór alle burgers zijn, maar voor slechts specifieke groepen van burgers functioneren. Woningcorporaties hebben zich ontwikkeld van instellingen die bijzondere belangen van de 'leden' behartigen tot instellingen die publieke belangen behartigen.

2. Mede daardoor zijn de meeste woningcorporaties geen belangengroep meer in de conventionele betekenis van het woord, maar zijn zij geëvolueerd tot een para-gouvernementale organisatie, die gespecialiseerd zijn in het bouwen en beheren van woningen.

3. De woningcorporaties zijn hybride organisaties. Het zijn instellingen die enerzijds onderworpen zijn aan de tucht van de markt. Zij ondervinden concurrentie van elkaar, van andere verhuurders en van de eigen-woningsector. Zij zijn anderzijds onderworpen aan een scherpe hiërarchische controle. De overheid

geeft tal van gedragsvoorschriften en controleert ook of die worden nageleefd. Maar veel woningcorporaties zijn ook onderworpen aan een democratische controle. Zowel via interne verenigingsmechanismen alsmede via de externe controle van huurdersorganisaties.

b. De centrales.

1. In tegenstelling tot de situatie bij de lokale instellingen staat bij de centrales private belangenbehartiging centraal. De centrales bundelen en uiten de belangen van hun leden tegenover de centrale overheid. Het zijn pressiegroepen in de klassieke betekenis van het woord. De leden zijn géén individuen maar organisaties.

2. De centrales zijn ook vrijwillige organisaties. Het lidmaatschap is niet verplicht. Leden hebben twee rollen: zij zijn klant en nemen diensten af. Maar de leden vormen gezamenlijk de souverein waarvan alle macht en competenties zijn afgeleid.

Een verzuild bestel?

1. Het woningcorporatiebestel kent een vorm van organisatorische verzuildheid. Ongeveer 30% van de woningcorporaties heeft een levensbeschouwelijke identiteit. De centrales weerspiegelen deze organisatorische verzuildheid.

2. De gebruikers hechten weinig of geen belang aan de levensbeschouwelijke grondslag van de instelling waarvan zij diensten afnemen. Desalniettemin houdt de organisatorische verzuiling stand, zij het dat de levensbeschouwelijke signatuur in de praktijk van de dienstverlening nauwelijks meer tot uitdrukking komt.

3. In vergelijking met de gezondheidszorg en het onderwijsbestel is de organisatorische verzuildheid laag. Van een confessioneel bolwerk is geen sprake.

4. De organisatorische verzuildheid is met name in de jaren vijftig bevorderd door de confessionele vakbonden die er ook voor gezorgd hebben dat er confessionele centrales van woningcorporaties ontstonden. Centrales die later fuseerden tot een confessionele centrale.

5. De verzuiling heeft de centrales grote strategische voordelen gebracht. De verzuilingsideologie vormde een machtsbasis van waaruit het domein van de woningcorporaties kon worden veiliggesteld en uitgebouwd.

Een geprofessionaliseerd bestel

1. De schaalvergroting heeft de professionalisering bij de toegelaten instelling bevorderd. Toch zijn er nog relatief veel kleine woningcorporaties waarin bestuursleden nog veel werkzaamheden zelf uitvoeren. Maar bij de meeste woningcorporaties schrijdt de professionalisering voort.

2. De professionalisering is het verst voortgeschreden bij de centrales. Deze grote werkapparaten fungeren als de ideologische motor van het woningcorporatiebestel. Via opleidingen, cursussen, versterken zij de kennis en kunde van de lokale functionarissen. Daarnaast hebben zij een grote invloed op de wijze waarop volkshuisvestingsproblemen gedefinieerd worden.

Een verstatelijkt bestel?

1. Het handelen van de woningcorporaties wordt op tal van punten door overheidsvoorschriften begrensd. Toch moet daaruit niet de conclusie getrokken worden dat de woningcorporaties aan de leiband van overheden lopen. De woningcorporaties zijn relatief autonoom. Dat wil zeggen: zij kunnen beslissingen nemen binnen – door de overheid – aangegeven kaders.

2. De woningcorporaties hebben een dominante positie verworven in de uitvoering van het sociale volkshuisvestingsbestel. Vanuit die positie kunnen zij gerichte pressie uitoefenen op de lokale beslissers.

3. In vergelijking met hun leden hebben de centrales ten opzichte van de staat een grote mate van autonomie. Zij hoeven niet te worden toegelaten en kennen ook geen overheidstoezicht. Wel zijn zij voor die delen van de overheid, welke een functie hebben op het gebied van de volkshuisvesting, erkend als belangenrepresentant van de woningcorporaties.

4. De centrales beschermen via allerlei invloedspogingen en -wegen het domein van de woningcorporaties. Zo zijn zij erin geslaagd een regime tot stand te brengen waardoor de woningcorporaties meer autonomie verwierven ten opzichte van de gemeentelijke overheid.

Voetnoten hoofdstuk 6

(1) R.M. Kramer, **Voluntary agencies in the welfare state**, Berkeley, 1981, p. 259.

(2) P.M. Kramer (1981), op. cit., p. 258.

(3) P. Schwarz, **Erfolgsorientiertes Verbandsmanagement**, Sankt Augustin, 1984, p. 132.

(4) A. Pifer, **The Quasi-Non-Governmental Organisation**, in: D.C. Hague, W.J.M. Mackenzie en A. Barker(eds), Public policy and private interests: The Institution of compromise, Londen, 1975, p. 387.

(5) J.A.A. van Doorn, **De verzorgingsmaatschappij in de praktijk**, in: J.J.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.). De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel, 1978, p. 29.

(6) R.M. Kramer (1981), op. cit., p. 258.

(7) P. Schwarz (1984), op. cit., p. 129.

7

UITLEIDING: KANTELT HET WONINGCORPORATIEBESTEL?

7.1 Het veranderde volkshuisvestingspanorama

Na de Tweede Wereldoorlog hebben zowel de woningcorporaties als hun centrales een enorme groei doorgemaakt. Deze groei was niet het gevolg van een bewust politiek ontwerp. De politieke institutionalisering van de woningnood is de belangrijkste factor die de groei van het woningcorporatiebestel verklaart. De woningnood was immers lange tijd volksvijand nummer één. Het realiseren van een hoog niveau van de woningproduktie werd in de jaren zestig en zeventig een belangrijk politiek strijdpunt. Landelijke en gemeentelijke politieke gezagsdragers werden voortdurend aangesproken op het halen van het bouwprogramma. Daarom wilden zij de risico's van niet-uitgevoerde programma's minimaliseren. Met als gevolg dat de sector waarop de staat de meeste greep had, de non-profithuursector, meer gegroeid is dan anders het geval zou zijn geweest. Vertrouwen op het zuivere particulier initiatief was bij zo'n politieke verantwoordelijkheid riskant.
Daarbij komt dat in de naoorlogse periode de verzorgingsstaat werd uitgebouwd. Economische groei maakte het mogelijk de collectieve sector te laten expanderen. Wonen werd een 'merit-goed'. De overheidsinterventie in de woningmarkt dijde uit. Er ontstond een bouwwerk van specifieke wetten en subsidieregelingen. Het leidde ook tot en situatie waarin de financiële risico's van het bouwen en beheren van woningwetwoningen gesocialiseerd werden.

Maar het politiek-institutionele kader waarbinnen het volkshuisvestingsbeleid gevormd wordt, wijzigt zich thans ingrijpend. In grote delen van het land is de woningnnood beteugeld. De nota Volkshuisvesting in de jaren negentig stelt dat het woningtekort meer statistisch van aard is en zich uit in spanningen op de woningmarkt (1). De meeste huishoudens wonen goed. Zij oefenen weinig pressie uit om volkshuisvestingsproblemen hoog op de politieke agenda te plaatsen.
Andere beleidssectoren (milieu) winnen aan belang. De opvattingen over de taak en positie van de overheid veranderen eveneens. In de woorden van het regeerakkoord van het kabinet Lubbers II: "duidelijk maken, dat niet uitsluitend en veelal ook niet in de eerste plaats van de overheid in Den Haag de oplossingen voor de vraagstukken van onze tijd verwacht mogen worden. Maatschappelijke organisaties en mensen zelf zullen die taken moeten aanpakken die men even goed, zo niet beter, in eigen beheer en verantwoordelijkheid kan aanpakken" (2). De onbeheersbare verzorgingsstaat wordt ingeruild voor een versoberingsstaat. Bovendien hebben de resultaten van de

Parlementaire Enquête Bouwsubsidies de aandacht gevestigd op de kwaliteit van het financiële managament op het gebied van de volkshuisvesting. Daar komt nog bij dat thans ook de begrotingsdiscipline veel groter is. In de jaren tachtig zijn de overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting al teruggedrongen en beter beheersbaar gemaakt. Dit geschiedde onder andere door:

- bezuinigingen op de objectsubsidies voor bestaande huurwoningen door een relatief hoge huurtrend;
- bezuinigingen op de objectsubsidies voor nieuwe huurwoningen door extra verhoging van de aanvangshuren;
- bezuinigingen op de individuele huursubsidies;
- debudgetteren van leningen en garanties (3).

Dit zich wijzigende politieke klimaat en de veranderende woningmarkt dragen ertoe bij dat de centrale overheid haar positie in het woningcorporatiebestel herdefinieert. Deze veranderende positie van de centrale overheid komt duidelijk naar voren in de nota over het te voeren volkshuisvestingsbeleid in de jaren negentig, zoals die aan de Tweede Kamer is aangeboden. Deze nota legt de fundamenten voor:

- de overgang van een centralistisch beleidsstelsel naar een meer markt-conform beleidsstelsel;
- de overgang van een alomvattend beleid naar een meer selectief volkshuisvestingsbeleid;
- de overgang van een op produktie gericht beleid naar een op beheer gericht beleid;
- een herordening van verantwoordelijkheden tussen burgers, overheid en marktpartijen (4).

Wat is binnen deze context de plaats van de woningcorporaties en hun centrales in het volkshuisvestingsbestel van de jaren negentig? De nota waardeert deze organisaties van particulier initiatief positief. In de nota wordt dit als volgt onder woorden gebracht. "De sociale huursector bestaat hoofdzakelijk uit particuliere instellingen (...) Aan dit particuliere karakter hecht ik groot belang. Het biedt belangstellende burgers en betrokken bewoners de gelegenheid hun engagement met de sociale verhuur vorm en inhoud te geven. Bovendien maakt het particulier initiatief een heldere verdeling van verantwoordelijkheden mogelijk, met name op het gemeentelijk niveau: binnen de gemeentelijke beleidskaders vormen opdrachtverlening, woningexploitatie en woningbeheer eigen taken voor sociale verhuurders. Het beleid heeft ten doel het particulier initiatief binnen de sociale huursector waar mogelijk te versterken" (6). Dit streven duidt men in de nota aan als de verzelfstandiging van woningcorporaties. Verzelfstandiging van woningcorporaties is van oudsher een ordeningsdoelstelling van de overheid geweest, zij het dat de overheid als gevolg van conjuncturele factoren wisselende grenzen heeft gesteld. Bij het vormgeven aan het verzelfstandigingsproces voor de jaren negentig en daarna dienen de grenzen van dit proces volgens de nota ruimer en op meer principiële wijze getrokken te worden. Dit principieel trekken van grenzen betekent in concreto dat de nadruk wordt gelegd op een verdere financiële verzelfstandiging van de toegelaten instellingen en dat de doelgroepen ten behoeve waarvan de woningcorporaties werken nauwkeuriger worden omlijnd.

De opbouw van dit hoofdstuk

Pragraaf 7.2 bevat een beknopt overzicht van de wijze waarop in de nota de bovengenoemde beleidsdoelstellingen verder worden uitgewerkt.
Paragraaf 7.3 presenteert een analyse van enkele mogelijke gevolgen van het in de nota voorgestane nieuwe ordenings- en sturingskader voor het woningcorporatiebestel. Daarbij dient bedacht te worden dat de Nota-Heerma, als gevolg van de demissionaire status van het kabinet Lubbers-II, nog niet door de Tweede Kamer behandeld is. Een aantal in de nota gemaakte beleidskeuzen is politiek omstreden. Bovendien moeten nog veel beleidsmaatregelen worden uitgewerkt. Beleidswijzigingen zijn dus nog mogelijk. Voorts zullen de NWR en het NCIV nog invloedspogingen ondernemen het beleid meer in een door hen gewenste richting bij te stellen. Het beleid is dus nog volop in beweging. In de beschrijving van het nieuwe beleid en de analyse van mogelijke gevolgen van dit beleid voor de werking van het woningcorporatiebestel wordt ervan uitgegaan dat de voorstellen in de nota ook specifiek uitgevoerd worden. In werkelijkheid zal dat voor een aantal beleidsvoornemens vermoedelijk niet het geval zijn.
Tot slot worden in paragraaf 7.4 de voornaamste conclusies op een rij gezet.

7.2 Financiële verzelfstandiging en aanscherping van de sociale taakstelling

De financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties is een oude doelstelling van het overheidsbeleid. Bij de totstandkoming van de Woningwet in 1901 bestond zelfs de verwachting dat de woningcorporaties na vijftig jaren kapitaalkrachtige organisaties zouden zijn die met de restwaarde van het reeds verkregen bezit zonder overheidshulp zouden kunnen voortbestaan. Het liep echter anders. Woningcorporaties werden financieel sterk afhankelijk van de overheid.

Maar volgens de Nota-Heerma is de vermogenspositie van de meeste woningcorporaties dermate goed dat in de jaren negentig een beleid, gericht op een verdere financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties, mogelijk is. Volgens de nota heeft slechts een klein deel van de toegelaten instellingen een algemene bedrijfsreserve beneden de grens waaronder een sanering van de instelling overwogen wordt. "Meer dan de helft van de instellingen heeft een zodanige reserve dat met een globaal gemeentelijk toezicht kan worden volstaan. De komende jaren krijgt de sociale huursector te maken met een verouderde woningvoorraad, zodat de onderhoudslasten zullen toenemen. Het aantal woningen waarvoor geen subsidie meer wordt verstrekt, zal echter toenemen. De huurstijgingen die bij deze woningen worden gerealiseerd komen geheel ten goede aan het exploitatieresultaat. Als gevolg hiervan zal het gemiddelde exploitatieresultaat op peil blijven. De bedrijfsreserves zullen ook de komende jaren blijven groeien" (6)

Het beleid, gericht op een verdere financiële verzelfstandiging, wordt langs twee lijnen uitgewerkt. In de eerste plaats op sectorniveau. Daartoe zijn twee fondsen tot ontwikkeling gebracht: het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en het Waarborgfonds (WF). Beide fondsen hebben ten doel de risico's van woningbeheer

en financiering van nieuwe investeringen in eerste instantie te spreiden over de toegelaten instellingen. In de tweede plaats wordt een verzelfstandiging op instellingenniveau voorgestaan. De sociale verhuurders zullen in de jaren negentig worden gestimuleerd tot financiële verzelfstandiging van de woningexploitatie en tot het zelf dragen van investeringsrisico's. Dit beleid krijgt vooral vorm in het nieuwe subsidiestelsel, het huurbeleid en het vermogensbeheer.

Het sectorniveau

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting

Op grond van artikel 59 lid 5 van de Woningwet kan de centrale overheid bij algemene maatregel van bestuur een Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) instellen. Op 1 januari 1989 is dit CFV in werking getreden. Het fonds was nog niet ingesteld, omdat de toegelaten instellingen eerst voldoende financiële reserves gevormd moesten hebben.

In de nota van toelichting bij de Amvb op basis waarvan het CFV is ingesteld, wordt een viertal motieven genoemd om dit fonds van start te laten gaan. In de eerste plaats heeft bij de collectiviteit van de toegelaten instellingen voldoende financiële reservevorming plaatsgevonden, zij het dat de reservevorming niet gelijkelijk over de corporaties verdeeld is. In de tweede plaats veroudert de woningvoorraad van de toegelaten instellingen. Daardoor zullen veel investeringen nodig zijn om de kwaliteit van de voorraad op peil te houden. Die investeringen zullen in belangrijke mate gedekt worden door een beroep te doen op de financiële reserves. Daardoor wordt de financiële draagkracht van de afzonderlijke instellingen bepalend voor de mate waarin instandhoudingsinvesteringen tot stand komen. Vandaar dat voor instellingen met een zwakkere financiële structuur een voorziening getroffen moest worden. In de derde plaats is het CFV een fonds ter onderlinge waarborging tegen financiële problemen van afzonderlijke instellingen. Het centraal fonds is een solidariteitsfonds dat de financiële problemen van individuele toegelaten instellingen probeert op te lossen met behulp van financiële reserves van de overige toegelaten instellingen. Hiermee wordt bereikt dat de sector zichzelf financieel gezond kan houden. De betrouwbaarheid van sociale verhuurders voor financieringsinstellingen wordt hierdoor vergroot. Dit is te meer van belang, omdat sociale verhuurders rechtstreeks op de kapitaalmarkt in hun financiering moeten voorzien. Tot slot hebben de woningcorporaties op grote schaal rijksleningen vervroegd afgelost, als gevolg waarvan de reserves sterk zijn toegenomen. Deze financiële voordelen leiden tot een vermogensgroei "die in het licht van de bestaande subsidiesystemen als onbedoeld en onbestemd moeten worden aangemerkt" (7).

Het CFV heeft een structurele en incidentele taak. Structureel wordt het Centraal Fonds verantwoordelijk voor het proces van financiële gezondmaking van toegelaten instellingen. Daartoe kan financiële steun verstrekt worden mits aan strakke saneringsvoorwaarden wordt voldaan. Om de saneringsdoelstelling te kunnen realiseren, zullen corporaties jaarlijks een bijdrage in het fonds moeten storten.

Over de jaarlijkse huuropbrengsten wordt de bijdrage berekend met behulp van een percentage, waarvan de hoogte afhankelijk is van de klasse van de algemene bedrijfsreserve waarin de instelling valt.

De incidentele taak houdt verband met de bestemming van de financiële voordelen van de vervroegde aflossing van de rijksleningen door de toegelaten instellingen. De regering gaat ervan uit dat deze financiële middelen vooral worden aangewend voor de instandhouding en verbetering van het woningbezit. Daartoe zijn taakstellingen geformuleerd (de zogeheten nulcontingenten). Mochten de toegelaten instellingen deze contingenten onvoldoende realiseren, dan kan het Centraal Fonds door middel van een incidentele heffing de rentevoordelen alsnog afromen.

Het Waarborgfonds

De werkingssfeer van de al bestaande Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw is uitgebreid van de woningverbetering naar de nieuwbouw. Deze uitbreiding is noodzakelijk, omdat het rijk noch leningen noch garanties op kapitaalmarktleningen meer verstrekt. Voor nieuw te bouwen sociale huurwoningen zal het Waarborgfonds de lening kunnen garanderen. Corporaties die daarvoor in aanmerking willen komen, dienen door het Waarborgfonds te worden toegelaten. Toegelaten instellingen zijn niet verplicht toe te treden tot dit fonds. Het WF concurreert met andere mogelijkheden tot financiering en borgstelling. Het risicovermogen wordt door de woningcorporaties zelf opgebracht. Dit geschiedt via achtergestelde leningen en obligo's (8). Indien na aanvulling van het risicovermogen van het fonds met de obligo's van de woningcorporaties de kritieke vermogensgrens alsnog wordt overschreden, vervullen het rijk en de gemeenten ieder voor 50% een achtervangfunctie. Op deze wijze ontstaat de volgende gelede risicostructuur (zie figuur 7.1).

Figuur 7.1 Zekerheidsstructuur

1.Ontwikkeling financiële positie corporatie zelf 2. Centraal Fonds - solidariteit bedrijfstak	I. Primaire zekerheid-soliditeit instellingen en bedrijfstak
3. Waarborgfonds a. Gestort vermogen b. Obligo's	II. Secundaire zekerheid - zekerstelling uit vermogen van het Waarborgfonds bijeen gebracht door de instellingen zelf
c. Achtervang rijk en gemeenten	III. Tertiaire zekerheid-achtervang overheden

Bron: Handelingen Tweede Kamer 1987-1988.

Een primaire zekerheid vloeit voort uit de positieve ontwikkeling van de financiële positie van de corporaties zelf en uit de soliditeit van de bedrijfstak, tot uitdrukking komend in het Centraal Fonds. Deze zekerheid verkleint de kans op het aanspreken van de tweede zekerheid. Die secundaire zekerheid vloeit voort uit het vermogen van het Waarborgfonds. Dit vermogen wordt door de corporaties zelf bijeen gebracht om de financiële verplichtingen aan de financier na te komen, indien dat – ondanks de primaire zekerheid – onverhoopt noodzakelijk mocht zijn. Eerst indien ook dat onvoldoende zou blijken te zijn, treedt de zowel binnen de totale risicostructuur als binnen de structuur van het Waarborgfonds als tertiair te beschouwen zekerheid in werking: de gedeelde achtervang van het rijk en de gemeenten. De omvang van de financiële belangen van het WF en de achtervangfunctie die het rijk en de gemeenten daarbij vervullen, rechtvaardigen een toezicht door de overheid op het beleid en beheer van het fonds. Zo dienen de standaardovereenkomsten tot geldlening en van borgtocht door de minister te worden goedgekeurd. Ook het beleggingsstatuut dient door hem te worden goedgekeurd.

Verzelfstandiging op instellingenniveau

De financiële verzelfstandiging op instellingenniveau krijgt via een aantal voorgenomen maatregelen gestalte. In de eerste plaats via het huurbeleid. Ook in de jaren negentig wordt een trendhuurbeleid voorgestaan, waarin de huren meer toenemen dan op grond van de bouwkostenontwikkeling en de inflatie nodig is. Een van de gevolgen van dit beleid is dat de objectsubsidiëring in betekenis afneemt. Voorts zal het huuraanpassingsbeleid worden vereenvoudigd. Daartoe wordt het Besluit Huurprijzen Woonruimte gedereguleerd. Het minimaal redelijke huurprijsniveau zal worden afgeschaft. Wel blijft het maximaal redelijke huurprijsniveau bestaan. Ook wordt een maximum huurstijging bepaald voor de woningen waarvan de huur beneden dit maximum huurprijsniveau ligt. Dit beleid "zal een sterke stimulans vormen tot harmonisatie van huren op basis van marktvoorkeuren, zowel in de sociale als in de particuliere sector" (9). Voorts zal aan de sociale verhuurders worden voorgeschreven dat de huren van het gehele bezit gemiddeld stijgen met tenminste de trendmatige huurverhogingen. Hierdoor neemt de beleidsvrijheid van de woningcorporaties toe. Het werken met een gemiddelde huursomstijging maakt het mogelijk woningen in prijs te verlagen, mits de verlaging door huurverhoging elders in het bezit wordt gecompenseerd. De sociale verhuurders krijgen daardoor ruime mogelijkheden om binnen de toegestane maximum huurstijging per woning een eigen, op de lokale woningmarkt afgestemd, beleid te voeren.

In de tweede plaats krijgt de financiële verzelfstandiging vooral vorm in de objectsubsidiëring voor nieuwbouw en het treffen van voorzieningen aan sociale huurwoningen. Voor de nieuwbouw zal worden overgegaan op de netto-contante waardemethodiek zoals die nu al bij de premiekoopwoningen wordt toegepast. De hoogte van de netto-contante waarde is geheel onafhankelijk van de woningkenmerken waardoor de woningcorporaties meer dan vroeger verantwoordelijk worden voor zowel het te realiseren kwaliteitsniveau als voor het aanvangshuurniveau. Sinds 1 januari 1987 bestaat er een nieuw subsidiestelsel voor het treffen van voorzieningen aan huurwoningen.

Dit stelsel wordt met enige aanpassingen gecontinueerd. Een belangrijke aanpassing is dat de huurder een groter deel van de verbeteringsinvestering moet opbrengen. En ook na een groot-onderhoudsbeurt zal de huur verhoogd worden.

Tot slot zullen de mogelijkheden tot verkoop van sociale huurwoningen verruimd worden. Verkoop van zulke woningen wordt als het middel bij uitstek beschouwd om het eigen-woningbezit onder lagere inkomensgroepen te bevorderen. Een op verkoop gericht beleid staat bovendien de verzelfstandiging van de sociale verhuur ten dienste: de verhurende instellingen worden in staat gesteld tot een actief vermogensbeheer, waarbij winsten uit verkoop gebruikt kunnen worden voor aankoop of verbetering van woningen. Bovendien wil de nota het preventieve toezicht van gemeenten bij de verkoop van corporatiewoningen beëindigen.

Het aanscherpen van de sociale taakstelling

Het is steeds een politiek strijdpunt geweest of de toegelaten instellingen een beperkte dan wel een meer uitgebreide taakstelling dienen te hebben. Onder een beperkte taakstelling wordt verstaan dat zij uitsluitend huishoudens met een zwakke positie op de woningmarkt huisvesten. Die zwakke positie kan veroorzaakt zijn door sociaal-economische factoren danwel door culturele factoren. Onder een uitgebreide taakstelling wordt dan verstaan dat zij een veel groter marktsegment mogen bedienen.
De commissie-De Roos had daarover een duidelijke opvatting. De woningcorporaties mogen niet beschouwd worden "als instellingen, aangewezen om uitsluitend woningen tot stand te brengen onder omstandigheden die dit voor ondernemers onaantrekkelijk of onmogelijk maken of om woningen te bouwen, uitsluitend bestemd voor de economisch zwakste groepen der bevolking" (10).
Deze beleidsaanbeveling is de beleidspraktijk geworden. Wel is in de artikelen 15 en 16 van het BTIV een bijzondere verantwoordelijkheid geformuleerd ten aanzien van huishoudens die een zwakke positie op de woningmarkt innemen. (De sociale taakstelling). Maar de toegelaten instellingen hebben een breed marktbereik. Volgens de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig wordt in belangrijke mate aan de sociale taakstelling voldaan. Ongeveer driekwart van de huurders in de sociale sector heeft een inkomen beneden de grens van *f* 30.000,- en behoort tot de doelgroep van de woningcorporaties. Anderzijds is er dus nog een vrij grote groep bewoners die volgens de nota eigenlijk niet thuis hoort in de sociale huursector.

Het beleid wordt gericht op een aanscherping van de sociale taakstelling zowel bij de bouw van nieuwe woningen als bij de toewijzing van bestaand bezit. Volgens staatssecretaris Heerma biedt het met rijkssteun opgebouwde woningbezit goede mogelijkheden tot huisvesting van lagere inkomensgroepen: de kwaliteit ervan is goed en het huurpeil gematigd. Het grote marktaandeel en het naar woningkenmerken uiteenlopende woningbezit verschaffen de woningzoekenden reële keuzemogelijkheden. De woningcorporaties dienen deze woningen in nog sterkere mate dan voorheen aan lagere inkomensgroepen te verhuren. De toegelaten instellingen dienen "*bij voorrang* woningen te verhuren aan de doelgroepen van beleid" (11). Anders gezegd, de centrale overheid wil de sociale taakstelling aanscherpen. Zij probeert de doelgroepen van de toegelaten instellingen nauwkeuriger te omlijnen.

Voorts zal zij de instellingen op dit gebied intensiever inspecteren. Te ontwikkelen prestatie-eisen betreffende de sociale taakstelling zullen naast bestuurlijke en financiële levensvatbaarheid onderwerp van toetsing van de toegelaten instellingen worden.

De sociale huursector moet gereserveerd blijven voor bewoners met een laag inkomen. Zodra het inkomen van bewoners is gestegen tot boven modaal, dienen zij in beginsel door te stromen. Daartoe worden in de nota nieuwe instrumenten van privaat- en publiekrechtelijke aard geïntroduceerd: de tijdelijke huurovereenkomst en de tijdelijke woonvergunning. In bepaalde gevallen moet de toegelaten instelling aspirant-huurders een tijdelijk huurcontract aanbieden. Bij de toewijzing van woningen dienen sociale verhuurders ervoor te zorgen dat goekkope huurwoningen worden betrokken door huishoudens met lage inkomens. Nu is de toewijzing van een woning een eenmalige gebeurtenis: door inkomensgroei ontstaan vaak situaties waarin huishoudens na verloop van jaren te goedkoop wonen.
Om dit te voorkomen moet de verhuurder de mogelijkheid krijgen om tijdelijke huurcontracten te sluiten. Deze contracten stellen de verhuurder in staat om na verloop van tijd te toetsen of de verhouding tussen huur en inkomen nog redelijk is. Is dat niet het geval, dan kan de verhuurder het contract beëindigen. De woning wordt vrijgemaakt ten gunste van iemand die op grond van zijn inkomen beter bij de woning past. Deze nieuwe instrumenten worden niet op korte termijn ingevoerd. Pas indien met het huidige instrumentarium de doorstroming niet voldoende op gang komt, zullen de nieuwe instrumenten worden ingevoerd.

7.3 De mogelijke gevolgen van het nieuwe ordenings- en sturingskader voor het woningcorporatiebestel

Een méér beperkte taakstelling

Tot nu toe hebben de woningcorporaties een breed marktbereik. De grote omvang van de non-profithuursector levert een aantal voordelen op:
- ruimere keus op de woningmarkt voor lagere inkomensgroepen;
- geen stigmatisering van de allerarmste huishoudens;
- grotere financiële reserves voor de beheerders;
- meer mogelijkheden om professionele werkapparaten in stand te houden (zowel lokaal als centraal);
- grotere politieke aandacht, doordat diensten verleend worden aan veel huishoudens.

De martkpositie van de woningcorporaties is op korte termijn nog te sterk om al deze voordelen snel verloren te laten gaan. Maar als inderdaad, zoals uit de behoefteramingen blijkt, de woningbehoefte in de jaren negentig veel minder groeit dan voorheen en als de tekorten afnemen en het overheidsbeleid gericht blijft op de bevordering van het eigen-woningbezit, zal een herwaardering van de functie van de non-profit verhuur welhaast onvermijdelijk worden (12).

Op grond van het huidige overheidsbeleid worden het komende decennium weinig nieuwe huurwoningen aan de voorraad corporatiewoningen toegevoegd. In de grote steden en enkele groeikernen zullen nog veel huurwoningen worden gebouwd. De overige woningcorporaties zullen hun bezit nauwelijks zien groeien. Dit bezit veroudert geleidelijk. Het zal grote financiële inspanningen vergen deze voorraad in een goede staat te houden. De nadruk komt meer en meer op het woningbeheer te liggen. De rol van de toegelaten instellingen op de woningbouwmarkt wordt specifieker. De woningcorporaties zullen vooral nog voor die specifieke doelgroepen huurwoningen bouwen welke onvoldoende koopkrachtige vraag hebben om zich een eigen woning te verwerven. Gelet op de demografische veranderingen zijn dat met name de bejaardenhuishoudens. Voorts zal net als vóór de Tweede Wereldoorlog de nieuwbouw in de woningcorporatiesector een veel directere band vertonen met het stadsvernieuwingsproces. Woningwetbouw wordt meer en meer vervangende nieuwbouw. Dit betekent ook dat bouw vooral voor die bewonersgroepen plaatsvindt, die weinig kansen hadden om buiten de kwalitatief slechte delen van de voorraad een woning te vinden.

Daar komt nog bij dat de verhuur door particuliere personen al jaren terugloopt. Deze woningen zijn voornamelijk voor de oorlog gebouwd en een groot deel bevindt zich in de grote steden. Ze hebben over het algemeen een klein oppervlak. Het zijn meestal woningen in meergezinshuizen met een lage huur. De huurders hebben een lage sociaal-economische status. Van der Schaar heeft eerder gewezen op de specifieke functies die dit marktsegment vervult (13). Deze woningen hebben een doorstromingsfunctie voor starters op de woningmarkt. Daarnaast hebben zij een residufunctie voor huishoudens met een lage sociaal-economische en/of culturele status. En tot slot vormen zij een bufferfunctie wanneer er vraagoverschotten zijn. In het kader van de stadsvernieuwing worden veel van deze woningen gesloopt dan wel aangekocht en verbeterd, en vervolgens beheerd door gemeentelijke woningbedrijven dan wel woningcorporaties. Het gevolg van deze sectorontwikkeling is dat de woningcorporaties in de goedkopere marktsegmenten steeds minder concurrentie ondervinden van andere verhuurders. Dit alles betekent dat woningcorporaties steeds meer aangesproken worden op hun sociale taakstelling, maar ook dat de corporaties in dit deel van de markt, gegeven hun bijzondere functies, voor keuzedilemma's staan. Het gaat dan om de vraag of dit type bezit een hogere kwaliteitsstandaard dient te krijgen met bijgaande huurverhogingen of het accepteren van een lage kwaliteit met de daarbij behorende lage huren. Dit is wel een transformatie voor vele woningcorporaties. Zij veranderen dan geleidelijk in huisvesters van de voorhoede van de arbeidersklasse naar huisvesters van de maatschappelijke achterhoede, van instellingen die voortdurend de woonstandaard verhoogd hebben in instellingen die vanwege woningmarktontwikkelingen wel moeten accepteren dat delen van hun bezit een laag kwaliteitsniveau hebben.

De verhouding met de particuliere woningsector verandert eveneens. Het non-discriminatiebeginsel in het huur- en subsidiebeleid wordt losgelaten. Er is inmiddels een specifieke subsidieregeling voor de particuliere huursector geïntroduceerd, waarvan de woningcorporaties alleen gebruik mogen maken indien zij financieel voldoende sterk zijn. Het wordt dus moeilijker voor de woningcorporaties om in de duurdere

marktsegmenten huurwoningen te bouwen. Daar komt nog bij dat de woningcorporaties met name aan de bovenkant van de woningmarkt concurrentie ondervinden van de eigen-woningsector, temeer daar de regering het eigen-woningbezit wil bevorderen. Het huurbeleid is erop gericht de woonkosten in sterkere mate in de vraagprijzen tot uiting te brengen. Dit vormt op zichzelf al een stimulans tot kopen. De concentratie van de objectsubsidies op de aandachtsgroepen van beleid maakt dat voor de overige groepen kopen van een woning aantrekkelijker wordt (14). Vooral voor de huishoudens met een hogere sociaal-economische status is het aantrekkelijk een eigen woning te verwerven. Deze toenemende concurrentie heeft in een aantal gevallen negatieve consequenties. Voor bepaalde woningcomplexen kunnen als gevolg van de zuigende werking van de eigen-woningsector vraagtekorten ontstaan. Met name de exploitatie van niet-courante woningen, zoals meergezinshuizen, kan dan zeer riskant worden. Tot nu toe zijn deze effecten beperkt van omvang, maar het is niet uitgesloten dat in de jaren negentig deze risico's toenemen.

Daar komt nog bij dat in het courante deel van de woningvoorraad de politieke druk van de bewoners om de woning te mogen kopen kan toenemen. Dit zal zeker het geval zijn indien de regering daarvoor gunstige condities creëert.
Indien er op grote schaal corporatiewoningen verkocht worden, heeft dat niet alleen kwantitatieve maar vooral ook kwalitatieve effecten. In de praktijk blijken vooral eengezinshuizen verkocht te worden. Bovendien hebben de kopers een relatief hoge sociaal-economische status. Er worden vooral woningen gekocht in wijken die en goed imago hebben, mede omdat er relatief veel eigen woningen voorkomen. Daardoor wordt de sociale huursector meer en meer een vangnet voor het minst welvarende deel. Opnieuw krijgt zij dan een aanvullende rol, maar nu niet ten opzichte van de particuliere huursector, maar ten opzichte van de eigen-woningsector.

Niet alleen worden de doelgroepen bij de nieuwbouw specifieker, ook de toewijzing van woningen in de voorraad wordt specifieker gericht op de zogeheten aandachtsgroepen van het beleid, temeer daar voor het verkrijgen van individuele huursubsidie het inkomenscriterium aan gewicht wint.
De lagere inkomensgroepen zullen sterker op de voorraad goedkopere huurwoningen zijn aangewezen, die vooral in de non-profit huursector te vinden zijn. De corporatiesector krijgt hierdoor meer en meer het karakter van een 'domein der sociaal zwaksten'. Veel van de voordelen die een omvangrijke non-profit huursector met zich brengt, gaan dan verloren. Ook wordt het moeilijker een verdere professionalisering te financieren. De nieuwbouw is een belangrijke kostendrager voor een zich uitbreidend werkapparaat. Alleen via fusies tussen woningcorporaties of met andere non-profit verhuurders is dan een verdere professionalisering nog te financieren.

Het is echter denkbaar dat toegelaten instellingen ook op de sociale koopwoningenmarkt actief worden. De woningcorporaties kunnen dan opnieuw hun pioniersfunctie waarmaken. Dit kan doordat woningcorporaties in staat moeten worden geacht om het eigen-woningbezit voor lagere inkomensgroepen te bevorderen. Daardoor kunnen de woningcorporaties de doorstroming bevorderen. Zij kunnen immers gebruik maken van de kennis van hun huurdersbestand en de lokale woningmarkt. Zij kunnen

woningtypen aanbieden die aansluiten bij de woningvraag van mogelijke doorstromers. Een bijkomend voordeel is dat langs deze weg het mogelijk is een meer gedifferentieerd woon- en leefmilieu te ontwikkelen. Bovendien zijn woningcorporaties dan niet uitsluitend afhankelijk van de ontwikkelingen in de huursector. Voorts kunnen woningcorporaties aan kopers aanvullende diensten, zoals onderhoudscontracten maar ook belangenbehartiging, aanbieden, welke zowel de continuïteit van het werkapparaat veiligstellen alsmede de legitimiteit van de toegelaten instelling verstevigen.

Bovendien hebben in de landelijke beleidsarena de centrales en een meerderheid van de RAVO bepleit, dat de woningcorporaties de vrijheid krijgen om het takenpakket te verbreden. In de Nota over het Volkshuisvestingsbeleid in de jaren negentig wordt deze eis niet afgewezen. De vrijheid om nevenactiviteiten te mogen ontplooien wordt aan een aantal voorwaarden gebonden. Mits voldaan is aan de primaire eis dat huisvesting wordt verleend aan de doelgroepen van beleid en mits de financiële reserve van de instelling voldoende is, bestaat tegen een dergelijke taakuitbreiding geen bezwaar. Verder worden experimenten op dit gebied mogelijk gemaakt. Daarnaast zal een staatscommissie worden geformeerd, die tot taak heeft te adviseren over het wenselijke takenpakket van de sociale verhuurders in de jaren negentig. Met name voor de centrales biedt deze staatscommissie mogelijkheden om alsnog meer gunstige condities voor de woningcorporaties te realiseren.

Blijvende hegemonie in de non-profit huursector

In de non-profit huursector hebben de woningcorporaties een hegemonie. Het gemeentelijk woningbezit is al een jaar of twintig op de terugtocht en de tekenen wijzen erop dat dit ook in de jaren negentig zo zal blijven.
Hoofdoorzaken van de gemeentelijke verliezen zijn: het nieuwbouwprogramma van de woningcorporaties op grond van artikel 61 lid 2 van de Woningwet, de slechte politieke belangenbehartiging, decentralisatie en de privatiseringsideologie.
In de jaren tachtig is een platform gemeentelijke woningbedrijven (PGWB) opgericht. Dit PGWB bundelt de belangen van ruim 120 gemeentelijke woningbeheerders. De doelstellingen van dit platform zijn tweeërlei:

a. een erkenning van het bestaansrecht van gemeentelijke woningbedrijven;
b. het creëren van een situatie waarin gemeentelijke woningbedrijven en toegelaten instellingen gelijk behandeld worden.

Het PGWB heeft eraan bijgedragen dat de positie van de gemeentelijke woningbedrijven meer in de belangstelling kwam. Er verscheen een aantal onderzoeksrapporten. Maar Priemus stelt: "In de discussie is het gemeentelijk woningbedrijf in het defensief gedrongen. Privatisering van gemeentelijke woningbedrijven staat op de agenda en niet socialisatie van het corporatiebezit" (15).

De centrale overheid respecteerd de gemeentelijke autonomie om zelfstandig te beslissen over de vraag of een gemeentelijk woningbedrijf gecontinueerd dan wel geprivatiseerd wordt. Maar mede vanwege de decentralisatie en stadsvernieuwing ligt het voor de hand om de verantwoordelijkheden van de gemeentelijke overheden goed te scheiden. Daardoor kan bestuurlijke rolvermenging vermeden worden. Het rijk

schept dan ook geen gunstige condities voor het continueren van gemeentelijke woningbedrijven. Gemeentelijke woningbedrijven worden aangemoedigd hun bezit aan woningcorporaties over te dragen dan wel zich om te vormen tot een woningcorporatie. Het nieuwbouwprimaat van de woningcorporaties wordt gehandhaafd. Het gevolg van deze beleidslijn is dat ook in de jaren negentig de gemeentelijke woningbedrijven weinig nieuwe woningen zullen bouwen.

Indien een gemeentelijk woningbedrijf gesaneerd moet worden, bestaan er verschillende mogelijkheden. Eén mogelijkheid is dat het woningbedrijf privatiseert en tracht als toegelaten instelling een bijdrage in de sanering van het CFV te verkrijgen. Maar het toelatingsbeleid blijft erop gericht een verdere versnippering van krachten tegen te gaan (doelmatigheidsregel). Bovendien komt volgens de regels van het toelatingsbeleid een instelling zonder goede financiële perspectieven niet voor toelating in aanmerking. Een gemeentelijk woningbedrijf met een zwakke financiële positie zal dus eerst financieel gezond moeten worden alvorens te kunnen worden omgezet in een toegelaten instelling (16). De ontwerp-nota gemeentelijke woningbedrijven motiveert deze beleidskeuze als volgt: "Het beleid van een gemeentelijke woningbedrijf is een verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. De financiële gevolgen van dat beleid en een eventueel noodzakelijke sanering, zijn dan ook voor rekening van die gemeente" (17).
Wel wordt in de ontwerp-nota gemeentelijke woningbedrijven gepleit voor een vorm van collectieve privatisering. In dat kader is Heerma bereid een wettelijke voorziening te treffen "die het mogelijk maakt dat het gemeentebestuur een blijvende zeggenschap houdt in het bestuur van een tot toegelaten instelling omgevormd woningbedrijf" (18).
Daarnaast is er de bereidheid af te zien van een toetsing op doelmatigheid, indien een woningbedrijf als privaatrechtelijke instelling toelating aanvraagt. Wel blijft de voorwaarde gehandhaafd dat alleen instellingen worden toegelaten die een gezond financieel perspectief hebben. Maar de gemeente hoeft niet meer alleen voor de sanering zorg te dragen. Het CFV zou ook een bijdrage moeten leveren (19). Een voordeel van een dergelijke collectieve privatisering is dat het gemeentelijk woningbedrijf dan volledig onder rijkstoezicht valt, waardoor de centrale overheid de toelating ook weer kan intrekken en ook aanwijzingen kan geven. De centrale overheid is slechts bereid deze voorwaarden te scheppen, indien een ruim aantal gemeentelijke woningbedrijven tot privatisering overgaat en gedurende een beperkte tijdsperiode. Daarna gelden weer de bestaande regels. Het PGWB wijst de collectieve privatisering af, maar is wel bereid de gemeentelijke woningbedrijven om te vormen tot gemeentelijke toegelaten instellingen, waarin de bestuurlijke zeggenschap blijvend bij de gemeenten blijft berusten (20).
Niet zeker is of het (omstreden) beleid gericht op een collectieve privatisering wordt doorgevoerd, laat staan of het slaagt. Wel is duidelijk dat de hegemonie van de woningcorporaties in de non-profit huursector in tact blijft. Het aantal gemeentelijke woningbedrijven neemt in de jaren negentig verder af. Voorts zullen de resterende gemeentelijke woningbedrijven meer verzelfstandigen. Zij zullen meer klantgericht en bedrijfsmatig gaan werken. De meeste woningcorporaties bewegen zich in dezelfde richting.

Anders gezegd: beide corporaties bewegen zich vanuit verschillende uitgangssituaties naar hetzelfde punt toe, waardoor de afstand of het verschil tussen beide kleiner wordt. Er is sprake van convergentie.

Ook van de niet-winstbeogende instellingen NWI's neemt de concurrentie af. Deze instellingen kunnen verhuurrisico's afwentelen op 's rijks kas. "Dit vormt op zichzelf al voldoende reden tot heroverweging van het tot dusver gevoerde beleid. Bovendien kan het bestaan van categorale instellingen ertoe leiden dat de woningcorporaties niet de verantwoordelijkheid nemen voor de hele breedte van hun taakveld" (21). Met ingang van 1990 wordt daarom het bestaansrecht van deze NWI's beëindigd. Wel kunnen ook deze instellingen worden omgezet in toegelaten instellingen, mits voldaan wordt aan de normale doelmatigheids- en levensvatbaarheidseisen.

De lokale bestuurlijke verhoudingen

In de jaren tachtig is het volkshuisvestingsbeleid territoriaal gedecentraliseerd. Dit geldt zowel voor de nieuwbouw, de woningverbetering en de stadsvernieuwing. Dit beleid wordt in de jaren negentig voortgezet. Daarbij zal vooral gebruik worden gemaakt van budget- en fondsconstructies. Zo zal de onderlinge uitwisselbaarheid van subsidiestromen worden vergroot, waardoor op gemeentelijk niveau meer ruimte ontstaat voor het stellen van eigen prioriteiten. Maar de gemeenten en woningcorporaties hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een goede volkshuisvesting. Het territoriale decentralisatiebeleid leidt ertoe dat de woningcorporaties meer afhankelijk worden van de gemeentelijke overheid. Territoriale decentralisatie leidt tot een (potentiële) verzwakking van de positie van de woningcorporatie. Naarmate gemeenten meer inhoud trachten te geven aan planning en programmering en ook de gemeentelijke organisaties zich meer aanpassen aan het toegenomen belang van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid, zal de neiging versterkt worden een grotere greep te krijgen op de lokale volkshuisvesting en daarmee op het beleid van de aanwezige woningcorporatie(s). In gemeenten kan de neiging ontstaan ten aanzien van de woningwetbouw een vorm van imperatieve planning te ontwikkelen, waarbij van woningcorporaties verwacht wordt dat zij het gemeentelijk beleid uitvoeren. De relatie gemeente -woningcorporatie wordt dan meer hiërarchisch van aard. De mede voor de volkshuisvesting verantwoordelijke directeur van de VNG, Dordregter, brengt deze positie als volgt onder woorden: "Een gemeente stelt niet voor niets een beleid vast, zij ziet er ook op toe dat de doelstellingen worden gehaald. De gemeente moet zekerheid hebben dat corporaties het op democratische wijze uitgestippelde en vastgestelde beleid ook uitvoeren" (22). Maar woningcorporaties hebben in veel situaties niet de plicht om het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid uit te voeren. Een gemeente kan een woningcorporatie niet dwingen een bouwplan uit te voeren. De gemeenten krijgen geen aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van het door een toegelaten instelling te voeren volkshuisvestingsbeleid. De directeur van de NWR Van Velzen stelt dan ook: "Gemeenten hebben een beleid en ze kunnen aan corporaties vragen of die dat willen uitvoeren. Als corporaties dat niet willen dan is het nee. Het zijn particuliere instellingen die zelf een beleid mogen bepalen en die in wezen net als de pensioenfondsen een eigen beleid voeren. De gemeente heeft een normale zakelijke relatie met de corporaties" (23). En verderop zegt hij "Maar de vraag of een

corporatie haar bestaan waar maakt is niet aan de gemeente, maar aan het rijk." Een juiste conclusie. Het toelaten van een woningcorporatie, het weer intrekken van die toelating en het geven van aanwijzingen blijven bevoegdheden van het centrale overheidsgezag. De territoriale decentralisatie, die een overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden door het rijk aan de gemeenten inhoudt, is echter niet de enige doelstelling en wordt ook nog eens met randvoorwaarden omgeven. Een van die randvoorwaarden is dat de zelfstandigheid van de woningcorporaties in tact blijft. Naarmate een woningcorporatie zich beter bewust is van haar machtsbasis is haar positie ten opzichte van de gemeentelijke overheid vrij sterk. In veel gemeenten wordt dit onderkend. Door middel van convenanten en projectovereenkomsten worden thans in veel gemeenten beleidsafspraken gemaakt.

Woningcorporaties: gebruikersdemocratieën of sociale ondernemingen?

Woningcorporaties zijn dualistische organisaties. Het zijn enerzijds belangengroepen van huurders, het zijn anderzijds sociale ondernemingen die voor eigen rekening en risico werken aan de voorziening van passende en betaalbare huisvesting van iedereen en in het bijzonder van huishoudens die geen of weinig kansen hebben op de woningmarkt. In de jaren negentig wordt van de woningcorporaties verwacht dat zij nog meer bedrijfsmatig en professioneel te werk gaan. Tegelijkertijd wordt van de woningcorporaties ook verwacht dat zij hun democratische karakter verder verstevigen door onder andere de posities van de huurders in de corporatiebesturen te versterken. Deze besturen zouden dan een meer representatief orgaan van de huurders moeten worden. Woningcorporaties evolueren dan in de richting van gebruikersdemocratieën.

Aan de andere kant is er een ontwikkeling waarin huurders hun belangen steeds meer bundelen binnen zelfstandige huurdersorganisaties. Huurders zien de woningcorporaties vooral als verhuurder en niet als consumentenorganisatie. Het huurbeleid zal dit verwachtingspatroon verder aanscherpen. De kans bestaat dat de conflicten met de huurders toenemen, temeer daar de huurders ook een sterke landelijke organisatie krijgen. Er ontstaat meer en meer een vakbondsmodel. Daar komt nog bij dat het volkshuisvestingsbeleid sterk gecentraliseerd was. De beleidsvrijheid van de lokale instellingen, bijvooorbeeld ten aanzien van het huurbeleid, was gering. Deze vrijheid neemt in bepaalde opzichten toe. De woningcorporaties kunnen zich steeds minder verschuilen achter de centrale overheid. Daardoor is de vraag aan de orde of de woningcorporaties hun dualistische karakter wel kunnen handhaven.

De nieuwe landelijke federatie van huurdersorganisaties wijst de zienswijze waarin woningcorporaties beschouwd worden als vertegenwoordiger en belangenbehartiger van bewoners en woningzoekenden af (24). Salet stelt zelfs voor "een eind te maken aan de onzuivere vermenging van rollen. Het betekent bijvoorbeeld dat de discussie over de stichtings- danwel verenigingsvorm van deze instellingen zal terugkeren. Ons inziens verdient de stichting in beginsel de voorkeur. Het betekent ook dat de woningcorporatie zich binnen de grenzen van de sociale taak tot onderneming zal ontwikkelen. De huurder zal zich dan niet meer aan twee kanten – zowel in het

bestuur van de woningcorporatie als aan de andere kant van de onderhandelingstafel – vertegenwoordigd kunnen weten" (25).Als die rollen niet gescheiden worden, komen bestuurders die uit de huurdersgeleding voortkomen volgens hem steeds vaker terecht in een rolconflict.

Rolconflicten kunnen zich op verschillende manieren voordoen. Zij kunnen enerzijds optreden wanneer iemand een sociale positie bekleedt, waarin uiteenlopende en tegenstrijdige verwachtingen aan hem worden gesteld. Men spreekt dan van een intern rolconflict. Zij kunnen anderzijds het gevolg zijn van de vereniging in een persoon van twee verschillende moeilijk te combineren rollen, die bij verschillende sociale posten behoren, het zogenaamde rolconflict.

Van Doorn en Lammers stellen dat de meeste rolconflicten worden opgelost door aan een van beide gedragspatronen prioriteit te geven (26). Dit betekent voor de bestuurder die uit de huurdersgeleding is voortgekomen, dat hij opkomt voor de belangen van de huurder of dat hij als corporatiebestuurder ook rekening houdt met het belang van de instelling en bovenal met het algemene volkshuisvestingsbeleid. Het risico is volgens sommigen groot dat bestuurders die uit de huurdersgeleding voortkomen, onder druk van de achterban te eenzijdig de nadruk leggen op het behartigen van de huurdersbelangen. Bovendien zou ten gevolge van conflicten blokvorming in het bestuur kunnen optreden. Een slagvaardig en marktgericht beleid zou daardoor belemmerd worden. Maar in de zogeheten groepstheorie worden dergelijke overlappende lidmaatschappen juist positief gewaardeerd. De verwachting is dat een individu "when he is participating in any one group he will always be aware of his other possibly conflicting interests and this will lead him to oppose any 'excessive' behaviour on the part of the group' (27).

Daar komt nog bij dat als gevolg van de toegenomen professionalisering democratische controle steeds meer van belang is, temeer daar veel woningcorporaties aan de onderkant van de woningmarkt een monopolie hebben. "Een monopoliepositie van beherende instellingen kan ertoe leiden dat er ongewenste en ongecontroleerde machtsconcentraties ontstaan, het woningbeheer minder efficiënt en doelmatig wordt, en dat de cliëntgerichtheid en de marktgevoeligheid afnemen" (28). Een vergroting van de invloed van de huurders op het woningbeheer vormt dan een tegenwicht tegen een te grote invloed van professionals. Bovendien is het betrekken van de belangen van de bewoners bij de besluitvorming en bij de uitvoering van de werkzaamheden – door middel van democratisering en participatie – voor de corporatie uit bedrijfsmatig oogpunt een noodzaak. Het wordt meer en meer een van de instrumenten (naast die van bijvoorbeeld marketing) voor de verhuurder om behoeften van huurders te kennen. Onvoldoende erkenning van de belangenbehartigende rol stelt de corporatie niet alleen vanuit bedrijfsmatig oogpunt voor paradoxale problemen, maar kan ook tot ernstige fricties leiden in de verhouding tussen de corporatie en haar huurders.
Niet uitgesloten is dat dit het draagvlak van de corporatie ernstig kan ondermijnen. Daarmee kan uiteindelijk het bestaansrecht van de corporatie, bezien vanuit het historisch perspectief, ter discussie komen te staan (29).

Veel woningcorporaties zullen in de jaren negentig nog meer klantgericht en bedrijfsmatig gaan werken. De feitelijke bedrijfsvoering komt steeds meer te berusten bij het werkapparaat. Veel woningcorporaties zullen dan ook transformeren tot sociale ondernemingen. Coöperaties in de landbouw hebben ook zo'n ontwikkeling doorgemaakt. Het duale karakter van de woningcorporaties hoeft geen belemmering te vormen voor een meer bedrijfsmatig en klantgericht werken van de woningcorporaties.

De centrales bekleden politieke gezagsrollen

De taak en positie van de centrales zullen veranderen in de jaren negentig. Die veranderingen hebben allereerst betrekking op hun rol als pressiegroep. Met name deze rol is sterk aan veranderingen onderhevig. Tot nu toe was het volkshuisvestingsbeleid centralistisch. Er bestond een batterij van centrale regelingen. Mede als gevolg van deze centralisering van beleid was de positie van de koepels bij voorbaat al gelegitimeerd bij de leden. Voor elk lid was het nut van politieke belangenbehartiging op centraal niveau onomstreden. Daar komt nog bij dat de centrales binnen de volkshuisvestingssector een zeer goede toegang tot de besliscentra hebben. Bovendien werd het wonen gezien als een merit-goed. Het was een belangrijk arrangement in de verzorgingsstaat. De ideologische posities van de centrales kwamen met deze beleidsvisies van de beleidsmakers overeen. Anders gezegd, ideologisch waren de opvattingen van de centrales hecht geïntegreerd in de beleidssector. Mede daardoor wisten de centrales belangrijke successen te boeken. En daardoor was hun legitimiteit bij de leden onomstreden.

Deze ideologische verankering van de centrales in het volkshuisvestingsbestel is niet meer vanzelfsprekend. Financiële eisen worden niet meer zo gemakkelijk omgezet in overheidsbeleid. Het tegendeel is eerder het geval. De nieuwe zelfstandigheidsideologie van Heerma zet het Van Doorn-theorema van "baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap" op losse schroeven. Naarmate een pressiegroep ideologisch hechter verankerd is binnen een beleidsgemeenschap, is de aanwending van hardere pressiemiddelen minder nodig, maar wanneer die ideologische verankering losslaat zijn hardere technieken nodig. Het beschikken over sancties is dan essentieel voor een pressiegroep. Maar beschikken de centrales wel over dergelijke sancties? In het verleden hebben de centrales wel eens gedreigd met een bouwstaking. Maar in een tijdperk waarin de centrale overheid veel minder waarde hecht aan het halen van het bouwprogramma, treffen dergelijke sancties nauwelijks doel. Daar komt nog bij dat een minder actief interveniërende en sturende overheid minder afhankelijk is van de inbreng van de centrales. Steeds vaker zullen eisen van de centrales afgewezen worden, onder verwijzing naar de verzelfstandigingstheorie. Bovendien wordt een deel van de resterende beleidsverantwoordelijkheid gedecentraliseerd naar de gemeente. Er ontstaan dus minder mogelijkheden voor politieke belangenbehartiging op centraal niveau.

Daar komt nog bij dat de beleidsveranderingen die op centraal niveau in gang zijn gezet het bestaande machtsevenwicht verstoord hebben. Het terugtreden van de centrale overheid schept een machtsvacuüm.

De centrales proberen dit machtsvacuüm te vullen door politieke gezagsrollen te gaan vervullen. De centrales worden namelijk ook uitvoerder van overheidsbeleid. Dit geschiedt niet rechtstreeks maar gebeurt op indirecte wijze. In de eerste plaats worden zij de facto verantwoordelijk voor het saneringsbeleid van financieel ongezonde woningcorporaties. Bovendien worden zij de facto belastingontvanger, doordat zij de heffingen innen die nodig zijn om het saneringsfonds te voeden. De centrales wijzen namelijk 12 van de 16 bestuursleden aan van het CFV. Daardoor zijn zij direct verantwoordelijk voor het beleid van dit CFV. Daarbij zullen zij wel proberen de belastingaanslagen voor hun leden zoveel mogelijk te minimaliseren. Zij zullen proberen de saneringslasten ook door de overheid te laten dragen.

Tot nu toe vervulden de centrales slechts twee functies: die van politieke belangenbehartiger en van serviceverlener. Deze functies vullen elkaar aan. Zij zijn gericht op een versterking van de positie van de toegelaten instellingen. Nu komen de centrales in een positie waarin zij verantwoordelijk worden voor velerlei saneringsmaatregelen bij in financiële problemen verkerende instellingen. Zij worden dan bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de verkoop van woningwetwoningen, omdat de opbrengsten nodig zijn om een woningcorporatie weer financieel gezond te maken. Of om de woorden van Van Doorn te parafraseren: de centrales worden baas in eigen huis, maar het huis komt wel ten koste van de leden. Deze ontwikkeling zet de politieke belangenbehartiging onder druk. Door verantwoordelijkheid te aanvaarden voor de sanering van de eigen instellingen, wordt het voor de centrale overheid veel gemakkelijker om invloedspogingen gericht op een versterking van de financiële positie van de toegelaten instellingen af te wijzen. Dit kan steeds door te verwijzen naar de verzelfstandigingsfilosofie. Voorts bezetten de koepels ook een ruime meerderheid van de zetels (15 van de 19) van het WF. "Om de onafhankelijkheid van het fonds tot uitdrukking te brengen, zal het vaste werkapparaat dat de bestuursondersteuning, het financieel beheer, administratieve werkzaamheden en externe contacten verzorgt zelfstandig worden gehuisvest. De meer routinematige werkzaamheden kunnen evenwel aan de Landelijke Centrales uitbesteed blijven, teneinde de kosten zo beperkt mogelijk te houden" (30).

Van Wersch noemt een aantal nadelen die kunnen optreden wanneer organisaties van particulier initiatief publieke taken uitoefenen. Een van die nadelen geldt ook voor de publieke taakuitoefening door de centrales. Er ontstaat namelijk een minder overzichtelijke organisatiestructuur waardoor problemen van politieke controle ontstaan. Zowel de externe controle van deze publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organen door de politiek-bestuurlijke organen van de parlementaire democratie als de interne controle ervan door de eigen bestuurlijke organen van de instellingen wordt erdoor gehinderd. Zo wijst de Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB) erop dat het CFV het lokale volkshuisvestingsbeleid kan doorkruisen, terwijl in onze politieke orde functionele bestuursorganen ondergeschikt horen te zijn aan organen van algemeen bestuur. Ook de rechtsbescherming van de individuele woningcorporaties laat volgens de RBB te wensen over (31).

7.4 Tot slot

In de jaren negentig zal sprake zijn van de volgende bewegingen in het krachtenveld rond de woningcorporaties:

a. in de huursector krijgen woningcorporaties in de goedkopere marktsegmenten steeds meer een monopolie of ondervinden zij alleen competitie van andere toegelaten instellingen, van particuliere verhuurders en op beperkte schaal van gemeentelijke woningbedrijven. Aan de bovenkant van de woningmarkt ondervinden zij steeds meer competitie van de eigen-woningsector. Daardoor worden de toegelaten instellingen steeds meer onderworpen aan de tucht van de markt:
b. in de jaren negentig zal het woningbezit van woningcorporaties nog maar weinig groeien. Zij zullen meer moeten gaan optreden als beheerder. Een aantal woningcorporaties zal actief worden op de sociale koopwoningenmarkt;
c. de centrale overheid distantieert zich vooral in financieel opzicht van de woningcorporaties. Zij gebruikt daartoe een verzelfstandigingstheorie. Daarnaast zoekt de centrale overheid ook meer toenadering. Zij spreekt de woningcorporaties vooral op hun sociale taakstelling aan. De overheid intensiveert het toezicht op de corporaties;
d. de gemeenten en de woningcorporaties hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor een goed volkshuisvestingsbeleid. Het territoriale decentralisatiebeleid leidt ertoe dat de woningcorporaties meer afhankelijk worden van de gemeentelijke overheden, zij het dat woningcorporaties niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de gemeentebesturen. Via convenanten worden in steeds meer gemeenten de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van beide partners zorgvuldig afgebakend;
e. huurders bundelen hun belangen steeds meer via zelfstandige organisaties. Ook landelijk worden de huurdersbelangen beter gebundeld. De woningcorporaties krijgen steeds meer tegenspel van huurdersorganisaties. Woningcorporaties worden daardoor in mindere mate consumentenorganisaties. Zij transformeren meer in de richting van sociale ondernemingen;
f. tot nu toe hebben de centrales twee onderling verbonden kernfuncties. In de eerste plaats behartigen zij de belangen van hun leden bij de centrale overheid. Ten tweede verlenen zij hun leden ook allerlei diensten. In de jaren negentig komt daar een publieke taak bij. Zij gaan het gedrag van hun leden meer reguleren en controleren. De centrale overheid zal veel invloedpogingen niet meer inwilligen onder verwijzing naar de verzelfstandigingstheorie. De positie van de leden verandert. Zij worden nu ook onderdaan, zij waren al klant en 'democratische' dragers van de organisaties.

Voetnoten hoofdstuk 7

(1) E. Heerma, **Volkshuisvesting in de jaren negentig: van bouwen naar wonen,** 's-Gravenhage 1989, p. 49.

(2) **Regeerakkoord 1986: tekst en uitleg**, 's-Gravenhage 1986, p. 15.

(3) E. Heerma, (1989), op. cit., p. 92.

(4) E. Heerma, (1989), op. cit., passim.

(5) E. Heerma, (1989), op. cit., p. 183.

(6) E. Heerma, (1989), op. cit., p. 95.

(7) Nota van toelichting bij het Besluit van 17 oktober 1988 tot vaststelling van de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 19, vijfde lid, van de Woningwet (Besluit Centraal Fonds voor Volkshuisvesting, in **Het Staatsbald**, jaargang 1988, 483.
Zie ook: E. Heerma, brief aan Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, **Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19700.** Hoofdstuk XI, nt. 104.

(8) E. Heerma, brief aan Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, **Tweede Kamer 1987-1988, 20200**, Hoofdstuk XI, nr. 109, p. 6 en 7.

(9) E. Heerma, (1989), op. cit., p. 142.

(10) Rapport van de Commissie van Advies ter versterking van de zelfstandigheid van de woningcorporaties, **De positie van de woningcorporaties**, 's-Gravenhage, 1964, p. 17.

(11) E. Heerma, (1989), op. cit., p. 185.

(12) J. van der Schaar, **De non-profit huursector: Woningbeheer en -exploitatie; Volkshuisvesting in theorie en praktijk 10,** Delft 1987, p. 79 e.v.

(13) J. van der Schaar, Beheer van woningen, sectorindeling en sectorvormingsbeleid, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, oktober 1977, p. 477-488;

(14) E. Heerma, (1989), op. cit., p. 119.

(15) H. Priemus, De toekomst van het gemeentelijk woningbedrijf, in: **Openbare Uitgaven nr. 6**, 1988, p. 258.

(16) Ontwerp-nota Gemeentelijke woningbedrijven, Zoetermeer, 1989, p. 21.

(17) Ontwerp-nota, (1989), op. cit., p. 21.

(18) Ontwerp-nota, (1989), op. cit., p. 22.

(19) Ontwerp-nota, (1989), op. cit., p. 23.

(20) PGWB, brief aan Staatssecretaris E. Heerma, 10 mei 1989.

(21) E. Heerma, (1989), op. cit., p. 185.

(22) J. van Dieten, Een dag uit de toekomst van de corporatie, **Volkshuisvesting**, nr. 12, 1983, p. 354.

(23) M. van Kleef, Gemeenten en corporaties leven op lokaal niveau in harmonie, maar landelijk laait de strijd fel op met 'de bevoegdheden' als inzet, in: **Binnenlands Bestuur**, 6-1-1989, p. 21.

(24) Nota van de Federatie LOBH-LOS-NVH over het volkshuisvestingsbeleid in de jaren '90: **Bewonersbelang centraal**, Amsterdam, 1989, p. 30.

(25) W. Salet, Stelselvernieuwing in de volkshuisvesting in: **Volkshuisvesting**, 2, 1989, p. 72.

(26) J.A.A. van Doorn en C.J. Lammers, **Moderne Sociologie, Systematiek en analyse**, Utrecht/Antwerpen, 1969, p. 104-112, i.h.b. p. 112.

(27) J.J. Richardson en A.G. Jordan, **Governing under pressure, the Policy process in a Post-Parliamentary Democracy**, Oxford, 1981, p. 9.

(28) J. van der Schaar, Sectorvormingsbeleid en beheersvormen, in: Stuurgroep gebouwde omgeving; **Gebouwde omgeving: gebruik, beheer en inrichting**, 's-Gravenhage, 1981, p. 241.

(29) Reactie NCIV op ontwerp-nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, in: **Volkshuisvesting**, 1-1989, p. 9 en 11.

(30) E. Heerma, (brief nr. 109), op. cit.

(31) Raad voor het Binnenlands bestuur, **Advies over ontwerp-nota Volkshuisvesting in de jaren negentig**, 's-Gravenhage, 1989.

SUMMARY

Objectives and background.

This study seeks to describe and analyze the tasks, positions and external relations of Dutch housing corporations and their associations. In particular, the relations between the corporations and local and national level government are examined in greater detail. Housing corporations are private institutions with a private legal status (society or foundation), who have a public service task. At the time of writing, there are some 850 housnig corporations, together owning about 1,5 million houses.

At the national level, the corporations' interests are represented by two associations of housing corporations. The oldest national association is called the National Housing Council ("Nationale Woningraad"), founded in 1913, The NHC is also the largest of the two, comprising of about two-thirds of total number of registered corporations. The second association had a confessional background: the Netherlands' Christian Institute for Housing ("Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting"), which incorporates the other third of the corporations.

Housing corporations are specialized in the advancement of houses, i.e.the building and maintenance of housing estates without commercial objectives. They operate mostly within the renting sector.

History

In the first half of the century, the corporations served specifically designated target groups: the 'members' of the corporation. As soon as all 'members' were accomodated, the corporation's task was, in principle, completed. The representation of private interests was the most prominent objective. Volunteers were the key to the operation; professionalization of services occurred on a very modest scale only. The 'members' own contribution were crucial to the persistence of the organization.

However, after the Second World War, most corporations have assumed a different shape and character. More and more attention has been directed toward the representation of public interests. This public dimension of the corporation also presupposes that their services are accessible to all citizens, without members of a specialized target group enjoying special privileges.

After the Second World War, The Netherlands faced a large quantitative housing shortage. One of the consequences of this new situation was that government dramatically increased its role in steering the housing market. This gave rise to a rather centralized policy arena, where housing corporations were used predominantly to achieve the goals of the government's national housing policy.

The expansion of the corporations' ownership of houses has come after the war, in particular after 1960. Only 10% of their stock was built before 1945. In 1947 the corporations owned around 11% of the national housing stock; in 1989 this share has risen up to 35%.

Professionalization

Due to this explosive growth, relations between the corporations and their grass roots members have changed markedly. Ties have weakened: corporation-member relations seem to have developed into producer-consumer relations. The current functioning of corporation structures does not allow for adequate contacts; therefore inhabitants of corporation houses were no longer regarded as well-know members of the society, but rather as anonymous community of consumers.

Members' contributions hardly affect the corporation's ability to persist and operate. The only thing that counts is the extent to which consumers 'buy' housing services offered by the organization.

The growing scale of the corporations has triggered a trend towards professionalization of the corporations. Although in some of the smaller corporations, board members still do much of the work themselves, generally, volunteers are being replaced by professionals with specialized education and training.

In recent years, the trend towards professionalization has been accompanied by a certain degree of scientism in the corporations' service delivery. Long-term policy plans are formulated, maintenance schemas are developed, and marketing analyses are being conducted. To a certain extent, this professionalization is inevitable. Within the current housing sector, the corporation interact with other actors that are highly professionalized, such as government agencies, building contractors, and financial institutions.

Pillarization

The social and political structure of the corporations does not entirely match the dominant picture of pillarization and confessional dominance, which usually pertains to intermediate institutions and societal interest representation in the Netherlands during most of the twentieth century. In the housing sector, pillarization has started relatively late and it has never seen the kind of confessional dominance displayed elsewhere.

About 30% of the corporations is based on a theological (i.e. Roman Catholic, Protestant) basis, while a lagre majority is neutral. This has been the case even before the Second World War. Futhermore, the existence of all kinds of linkages between different types of corporations (such as federations and administrative units) testifies to the fact that in this sector, organizational pillarization is overcome, not only with regard to service delivery but also in local political interest representation.

There are frequent fusions between confessional and neutral housing corporations. Organizational pillarization has been mitigated ever since in 1921 the policy for admission and recognition of corporations has been characterized by the criterion of suitability and effectiveness. According to this criterion admission can be refused when granting, it would not be in the interest of the advancement of public housing. However, at the national level, pillarization has been stimulated by the confessional labour movement and confessional associations of corporations. The NHC has attempted to counter these tendencies, but has not succeeded.

Centralization: the associations

The current system of housing corporations wich has developed after the war, is fairly centralized. Many essential policy issues, such as rent policies, are settled nationally. Consequently, the corporations have formed two major associations representing their interests, and interacting with national government. The NHV is neutral, the NCIPH is confessional. Both associations are meant to serve the advancement and improvement of public housing. In practice, the associations are mainly active in representing the interests of the non-profit renting sector comprises of about 42% of the total stock.

The NHC has most menbers, while on the whole, about 90% of all corporations is organized in one of the two associations. They do so on a voluntary basis. The associations have their own character, wich outlines in detail the tasks and areas of competence of the different bodies within the association. Both associations operate on the basis of member sovereignty. After the war, the associations have experienced a far-reaching professionalization.

The associations act as the engines of the corporation system. Since the latter part of the sixties, the personnel size of the associations has rapidly increased. Taken together, they employ about 1500 people. Both associations comprise of a central apparatus as well as regional offices. By their sheer size, knowledge potential, and official responsibilities, the professional staffs of the associations have become the major determinator of the associations' policies.

Associations and their clients

Many member corporations experience the need for professional support in their daily operations. This kind of service delivery has become a major association activity. It is necessary for their persistence too: they get two-third of their net income from service-delivery of the corporations, while one-third comes from membership contributions.

There are a number of reasons why corporations prefer to draw expertise and other services from the association they belong to. Firstly, corporations find their 'owm' association more trustworthy than a commercial enterprise. Secondly, due to their political interest representation activities, the associations enjoy good access to key institutions, in particular the Department of Housing. Therefore they are quicker and

better equipped to advise about the implementation of certain government regulations and subsidies. Thirdly, the strcuture of the corporation sector is to be taken into account. Many corporations are relatively small-sized. They themselves do not possess necessary expertise, ant thus have to look for third parties offering their services. Fourthly, the associations have specialized in services that are fully geared to those of the corporations themselves. Through training courses, consumer surveys and by consulting their members, they can effectively signal shortcomings in service delivery by the corporations; this enables them to quickly develop new products, and be better equipped to accomodate specific wishes of their clients. Finally, the assoctiations have the advantage of using their association structure to promote their services, thus gaining advantage over competing institutions.

National interest representation

One of the associations' key tasks is to represent and preserve domain of the housing corporation sector. A key means to achieve this is to try and influence government policy. Therefor, the public policy apparatus forms a key channel of association influence attempts. Although the corporations' domain is penetrated by different government departments, the associations' entrance to the public adminstration runs almost entirely through the Directorate of Housing within the Ministry of Housing, Physical planning and Environment.
To a large extent, the interests of the associations run parallel to those of the directorate. As two components within the same 'policy community', they speak the same language. The associations are part of the directorate's 'consituency'. It follows that there is frequemt and intensive consultation between the two components. The associations' opinion is sought on almost any policy issue that directly affects them and their member corporations. The structure of the interrelationships is rather complex. There are many consultative bodies, formal and informal, all across the directorate's hierarchie. In other words, there exists a large degree of public-private penetration and interdependency in this policy area.
To be sure, the Directorate of Housing depends upon the corporations for part of the implementation of ist housing policies. It needs the associations to obtain the required information and knowledge from the field. Moreover, the associations form an essential switch in the communication structure between the directorate and the corporations. It explains government policy to the corporations through courses, seminars and association bodies.

A second influence channel is formed by the advisory bodies. Almost all of the bodies that the associations take part in, are focused on the housing sector. The associations have a dominant position on the Advising Board for Housing ("Raad voor de Volkshuisvesting'). The council uses special comittees to prepare its advisory statements. The associations are, as far as can be established, always invited to take part in these committees. Not only do their expertise and their institutional support systems provide an adequate countervailing power against the departmental bureaucracy, they are generally among the directly interested parties on any major issue. The associations' influence on the Council advice-giving is generally acknowledged and valued positively, because the advisory statements gain 'weight' by their input.

In exerting influence on parliament the associations focus upon party specialists, the Permanent Parliamentary Committee on Housing, or special committees working in an area concerning housing. Both associations maintain contacts with all political parties.

Party specialists are driven to contact the associations by their need for information. Members of parliament use written sources mostly. Association documents often form the basis for parliamentery questions, motions and amendments. The associations have a written input on almost every major policy issue. Expertise and knowledge of the field again turn out to be major sources of influence. Contacts between parliamentarians and the associations concern all kinds of subjects of the Housing policy agenda, such as major government papers and bills. The discussions with parliamentary specialists about the annual Housing budget have become a fixed ritual.

Influence

The associations use persuasion as their predominant means of exerting influence. The political interest representation of the associations is mainly directed towards the protection and improvement of the corporations' domain. Important means of corporation influence are expertise, fieldknowledge, prestige and organizational and interorganizational cohesion. Furthermore, they enjoy excellent access to all of the major decision-making bodies. Finally, during most of the time the opinions of the corporations and their associations ran parallel to those prevailing with the official policy makers; this has begun to change only recently. Finally, pillarization has entailed great opportunities and advantages for the corporations. Although they do not always succeed in getting their proposals accepted, it can be concluded that the associations are influential actors in the housing policy sector.

Future

Central Government is redefining its position with regard to the housing corporation system. This changing position is indicated most clearly by the policy document, Housing in the nineties, which has been submitted to parliament. From the paper, several trends in the government's perceptions and policies can be discerned:

- a transformation from a central government-led (centralized) policy-system toward a more market-led policy system;
- a transformation from comprehensive toward more selective government housing policies;
- a transformation from production-oriented toward maintenance-oriemted policies;
- a restructuring of responsibilities between private citizens, the government and actors on the housing market.

How do the housing corporations fit into this new housing policy framework? The policy document accords a positive role to these manifestations of private initiatives. Government policy is aimed at strengthening the role of private enterprise within the social housing sector (low-priced subsidied rents), i.e. the 'autonomization' of housing corporations.

In fact the government has always attempted to structure the housing sector by granting a certain amount of independence and auotnomy to corporations. The margins of autonomy allowed by central government have varied according to conjunctural factors. However, the autonomization foreseen for the nineties should, according to the policy document, be more principled and wider.

Drawing the lines of the corporations' autonomy based on fundamental priciples in fact implies emphasizing the financial independence of the corporations, along with a more precice definition of their client groups.

The policy aimed to expand financial independence proceeds along two tracks. Track one pertains to the sectoral level. To achieve the objectives at this level, two funds have been establised: the Central Fund for Housing and the Guarantee-Fund. Both funds aim to spread the risk of the financing and maintenance of housing complexes equally over all corporations.
The second track pertains to the level of the individual corporations. Corporations active in the social housing sector will be encouraged to go for further financial independence in the management and exploitation of their estates.
Those looking for affordable housing can benefit from the large share of the market that is covered by the corporations system, which gives them sufficient opportunities for making their own choices. In fact, the corporations are supposed to increase the percentage of their stock that is being rented to lower-income groups. In other words, central government wants to put more emphasis on the social objectives of the corporations system by specifying its target groups as well as a more intensive inspection of the corporations monitoring their comphance with government guidelines. Performance criteria with regard to social objectives are being developed to complement administrative and financial criteria governing the admittance of corporations to the system.

In sum, the following dynamics in the corporations' system are to be expected in the nineties:

a. at the bottom of the housing market the corporations have a virtual monopoly, only to be challenged by one another and, to a limited extent, by private renters. However, the top of the market becomes more and more competetive and the corporations will become submitted to market discipline at increasing rate;
b. in the nineties the corporations' housing stock will grow only modestly; they will have to pay increasing attention to maintenance;

c. central government is distancing itself fron the corporations, in particular financially. It employs a theory of autonomization. On the other hand the government seeks rapproachment by emphasizing the social tasks of corporations government monitoring of corporations is on the increase;
d. tenants are becoming better organized through independent organizations also at the national level. The corporations will, therefore, experience more opposition from their clients. Hence, corporations will further transfer from consumers' organizations into social enterprises;
e. until now, the national associations of the corporations have had two related core functions. Firstly, they have been representing their members' interests with central government. Secondly, they have been granting a variety of services to their members. In the next decade these two tasks will be complemented by a third, public task: the regulation and control of their member corporations. Central government will decline influence attempts on the basis of its autonomization theory. This changes the position of the corporations vis-a-vis their members are from 'clients'and 'democratic' forces constituting the associations. They are now also becoming their subjects.

BIBLIOGRAFIE

Abma, E., **Leiding en leden in landbouwcoöperaties**, Meppel 1962.

Adriaansens, C.A, en J.H. Kroes, **Het functioneren van instellingen werkzaam op het gebied van de sociale woningbouw en de gemeentelijke overheid bij beheer, verbetering en nieuwbouw van woningen in Delft**, Delft, 1977.

Adriaansens, C.A. en Ch. Fortgens, **Volkshuisvestingsrecht**, Deventer, 1982.

Adriaansens, C.A. en H. Priemus, **Marges van volkshuisvestingsbeleid**, WWR-voorstudies, V 50, 's-Gravenhage, 1986.

Adriaansens, H.P.M. en A.C. Zijderveld, **Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat: Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem**, Deventer, 1981.

Adviesgroep Partners BV, **Huurprijzenwet Woonruimte; evaluatie van de huurharmonisatie**, Maastricht 1983.

Alemann, U. von, en R.G. Heinze (hrsg), **Verbände und Staat, Vom Pluralismus zum korporatismus; Analyse, Positionen, Dokumente**, Opladen, 1979, 1981.

Andeweg, J.G., De nieuwe woningwet en de woningcorporaties, in: **De Woningbouwvereniging**, 1962, nrs. 2, 4 en 6, p. 40 e.v., p. 74 e.v. en p. 114 e.v.

Andriessen, F.H.J.J., De positie van de woningbouwvereniging, **Rede KIV-congres**, 20/21 december 1957.

Andriessen, F.H.J.J., De taak van de centrales van woningcorporaties, in: **Bouw** nr. 9, 29-2-1964, p. 278-279.

Andriessen, F.H.J.J., De positie van de woningbouwcorporaties, **Preadvies bij het KIV-congres**, 1965.

Andriessen, F.H.J.J., De betekenis van de liberalisatie voor de woningvoorziening, in: **Bouw**, 1969, p. 1431.

Aquina, H.J., Heroverweging en paragourvernementele organisaties: Veranderingen in legitimiteit en gebruik van PGO's in Nederland, in: **Beleidswetenschap**, 1(1), maart 1987, p. 21-36.

Aquina, H.J., Overheidsbemoeienis en particulier initiatief; een verkenning van technische, politieke en ethische aspecten, in: **Bestuur maandblad voor overheidskunde**, juni 1988, p. 147-151.

Barker, A. (ed.), **Quango's in Britain, Government and the networks of public policy-making**, Londen, 1982, 1984.

Begemann, C.T. (eindred.), Overheidstoezicht op woningcorporaties, in: **Volkshuisvesting Plus**, De Bilt, 1987.

Beleidsproblemen in en rondom dienstverlenende organisaties, in: **Beleid en Maatschappij**, april/mei 1975.

Bergh, G. van den, **De uitvoering der Woningwet**, Amsterdam, 1928.

Bergvelt, D., **Woningcorporaties en huurdersparticipatie**, Amsterdam 1983.

Beter Wonen, Gedenkboek gewijd aan het werk der woningbouwverenigingen in Nederland, uitgegeven ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de NWR, Algemene Bond van woningbouwverenigingen, 1913-1938, Amsterdam, 1938.

Beus, J.W. de, en J.A.A. van Doorn, red., **De interventiestaat. Tradities-ervaringen-reacties**, Meppel?Amsterdam, 1984.

Beusekom, H.G. van, **Beschouwingen over de woningnood**, Rotterdam, 1920.

Beusekom, H.G. van, **De volkshuisvesting: de Nederlandse volkshuisvesting tussen twee wereldoorlogen**, Utrecht, 1947.

Beusekom, H.G. van, Woningwet en woningwetbouw gedurende 50 jaar, in: **Economisch Statistische Berichten**, 23 juli 1952, p. 558-560.

Beusekom, H.G. van, **Getijden der volkshuisvesting**, Alphen aan den Rijn, 1955.

Beyme, K. von, **Interessengruppen in der Democratie**, Munchen, 1980.

Boelhouwer, P.J. en J. van Weesep, De verkoop van woningwetwoningen: idee en werkelijkheid, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, november 1988, p. 422-429.

Boelhouwer, P.J., **De verkoop van woningwetwoningen, De Overdracht van woningwetwoningen aan bewoners en de gevolgen voor de volkshuisvesting**, Utrecht, 1988.

Bommer, J., De Nationale Woningraad, in: **Beter Wonen**, Amsterdam, 1938, p. 201-209.

Bommer, J. en A.J. de Jong, Vorm en organisatie der woningwetverenigingen, in: **Beter Wonen**, Amsterdam 1938.

Bommer, J., Les uit het verleden, in: **De Woningbouwvereniging**, 1949.

Bommer, J., Organen bij de uitvoering van de Wet; de woningbouwvereniging, in: **Gedenkboek 50 jaar Woningwet**, Alphen aan den Rijn, 1952, p. 56-64.

Baakman, N.A.A., Transformaties van staat en samenleving, in: J.G.A. van Mierlo en L.G. Gerrichhauzen, (red.), **Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschapij: een Bestuurskundige benadering**, Lochem/Gent, 1988, p. 51-57.

Brenton, M, Changing Relationships in Dutch Social Services, in: **Journal of Social Policy**, Volume 11/1982, p. 59-80.

Brink, J. van der, en M. Liebregts, **Goudse Woningbouwverenigingen onder de loep, een onderzoek naar de Goudse woningbouwverenigingen**, Serviceburo Stadsvernieuwing Gouda, Gouda, 1984.

Broek, P.J. van den, **Gemeenten en beleggers**, Amsterdam, 1983,

Broos-Jennekens, I., A.A. Vroege, A.J. van de Water, **Bewonersparticipatie in het beheerproces**, De Bilt 1979.

Broos-Jennekens, I., B. van Dalen en A. van de Water, **Naar een nieuwe beheervorm, verslag van een onderzoek naar de positie van bewoners in het beheer in de non-profitsector**, De Bilt, 1980.

Brugmans, I.J., **De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw 1813-1870**, Utrecht/Antwerpen, 1975.

Burie, J.B., **De structuur van het bouwproces**, Utrecht, 1973.

Burie, J.B., **Het machtspel van mensen, Over organisaties en hoe doe omgaan met elkaar**, Deventer, 1982.

CBS, **Maandstatistieken Financiewezen**, diverse afleveringen.

Centrale Directie Volkshuisvesting, **jaarverslagen**, 1946-1980.

Centrum voor Staatkundige Vorming, **Woningcorporaties**, Den Haag, 1957.

Coenraad, W., en J.H. Lagas, Waarborgfonds: de stand van zaken en de nieuwe verbeteringsregeling, in: **NCIV-Vakwerk**, 1987/6, p. 125-127.

Commissie tot onderzoek van de vraag welke moeilijkheden zich voordoen bij de exploitatie van de met financiële steun van het Rijk en de gemeente gebouwde woningen etc., 's-Gravenhage, 1932.

Commissie verhouding huurders-verhuurders van woonruimte, Verslag van werkzaamheden, conclusies en aanbevelingen, 's-Gravenhage, 1980.

Couwenberg, S.W., **Het particuliere stelsel: De behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen**, Alphen aan den Rijn, 1953.

Couwenberg, S.W., Besturen op afstand: Particulier corporatisme als bestuursvorm, in: J.G.A. van Mierlo en L.G. Gerrichhauzen, (red.), **Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij: Een bestuurkundige bandering**, Lochem/Gent, 1988, p. 20-50.

Denters, S.A.H., **Volkshuisvestingsbeleid en Bestuurlijke organisatie van Gemeenten, verslag van een vergelijkend onderzoek**, Enschede, 1981.

Denters, S.A.H., De positie van de woningcorporaties in de jaren negentig: In de mangel tussen markt en macht? in: **Tijdschrift voor Openbaar bestuur**, nr. 3, 2-2-1989, p. 49-53.

Dieten, J. van, Volksbelang afwijking van het geijkte patroon, in: **Volkshuisvesting**, 1980/2, p. 44-51.

Dieten, J. van, Afwijking leidt tot aanwijzing, in: **Volkshuisvesting**, 1981/12, p. 393-396.

Dieten, J. van, Brokx: Rijswijk moet primaat van woningcorporaties respecteren, in: **Volkshuisvesting**, 5, 1984, p. 197-200.

Dieten, J. van, "Waar een weg is, is een wil", in: **Volkshuisvesting**, 12, 1984, p. 536-541.

Dieteren, P.R. (OFM), **Veertig jaren arbeiderswoningen in Limburg "Ons Limburg"1911-1951**, Heerlen 1951.

DGVH, **jaarverslagen, 1980-1987**.

Doorn, J.A.A. van, Pressiegroepen: correctie of corruptie, in: J.J.A. van Doorn, **Organisatie en maatschappij**, Leiden, 1971.

Doorn, J.A.A. van, De strijd om de macht in dienstverlenende organisaties, in: **Beleid en Maatschappij**, 1975 4/5, p. 111-117.

Doorn, J.A.A. van, DE Verzorgingsmaatschappij in de praktijk, in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, (red.), **De stagnerende verzorgingsstaat**, Meppel, 1978.

Doorn, J.A.A. van, Corporatisme en technocratie: een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek, in: **Beleid en Maatschappij**, 5, 1981, p. 134-149.

Dijkhuis-Potgieser, H.I.E., **Eigendomsverhouding en woningmartkprocessen**, Oegstgeest, 1984.

Drift, P.A. van der, Ontstaan en ontwikkeling van de financiële paragraaf vn de Woningwet, in: **Beter Wonen**, Amsterdam, 1938.

Drift, P.A. van der, **Volkshuisvesting I**, Alphen aan den Rijn, 1939.

Drift, P.A. van der, **Volkshuisvesting II**, Alphen aan den Rijn, 1949.

Drooge, A.H. van, Woonruimteverdeling en lokaal volkshuisvestingsbeleid, in: Stuurgroep Gebouwde Omgeving, **Gebouwde omgeving: gebruik, beheer en inrichting**, Den Haag, 1981, p. 275-322.

Drucker, H.L., H.B. Greven en F. Kruseman, **Het vraagstuk der Volkshuisvesting**, Amsterdam, 1896.

Duffhues, R., A. Felling en J. Roes, **Bewegende patronen, een analyse van het landelijke netwerk van Katholieke organisaties en bestuurders, 1945-1980**, Baarn, 1985.

Easton, D., **A Framework for Policial Analysis**, London, 1965, 2nd ed. 1979.

Easton, D., **A Systems Analysis of Political Life**, Englewood Cliffs, (N.J.), 1965.

Eckstein, H., **Pressure Group Politics, The case of the British Medical Association**, Stanford, 1960.

Eerebeemt, J.F. van den, **De huisvesting van arbeiders rond het midden der negentiende eeuw**, Leiden, 1957.

Ekkers, P.D.J., **Toewijzers en woningzoekenden, een case-studie naar de aard en dimensies van het proces van woonruimteverdeling in Nijmegen**, Nijmegen, 1984.

Elsinga, R., Hoe het begon en waarom, in: **Volkshuisvesting**, 1976, nr. 3, p. 75-84.

Federatie LOS, LOBH, NVH, **Bewonersbelangen centraal**, Amsterdam 1988.

Finer, S.E., **Anonymus Empire, A. Study of the lobby in Great Britain**, London, 1958.

Fleurke, F. en anderen, **Planning en decentralisatie van de Volkshuisvesting, Analyserapport**, Amsterdam, 1984.

Floor, J.W.G., **Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting**, Leiden, 1971.

Feyter, H. de, en D. Schuiling, Huisvesting en woningvraag in België, in: **Rooilijn**, april 1985, p. 109-117.

Fulpen, J. van, Halen de korpoaties de honderd? in: **Volkshuisvesting**, april 1985, p. 157-166.

Gerrichhauzen, L.G., De reorganisatie van de besluitvorming, een machtpolitiek probleem, in: **Beleid en Maatschappij**, augustus 1980, p. 216-230.

Gerrichhauzen, L.G., en W.L.C.H.M. van den Berg, Voorkeurswoningen een beleidsevolutie, in: **Beleid en Maatschappij**, oktober 1980, p. 282-291.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Volkshuisvestingsbeleid en etnische minderheden, een beleidscommentaar in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, februari 1983, p. 41-48.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, de praktijk van de Woonruimteverdeling en deregulering in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, juli/augustus 1983, p. 385-390.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Woningcorporaties en de dubbelrol van het particulier initiatief, in: **Bestuur maandblad over overheidskunde**, september 1983, p. 16-21.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Bureau-politieke weerstanden rond decentralisatie, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, november 1983, p. 583-588.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid: een eenzijdig beleid, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, januari 1984, p. 35-38.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Het gemeentelijk woningbedrijf: een koude sanering ongewenst, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, april 1984, p. 163-167.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Woningcorporaties, decentralisatie en de echte crisis, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, juli/augustus 1984, p. 318-322.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, België: een gedereguleerd en geprivatiseerd woningparadijs? in: **Volkshuisvesting**, juli/augustus 1984, p. 305-313.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Toezicht en verantwoordelijkheid, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, oktober 1984, 428-431.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Het toelatingsbeleid: handhaving status quo ongewenst, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, december 1984, p. 541-544.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Gemeentelijke woningbedrijven: privatiseren of continueren? in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, juni 1985, p. 281-284.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Twintig jaar Raad voor Advies voor de Volkshuisvesting, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, september 1985, p. 416-419.

Gerrichhauzen, L.G. **Woningcorporaties: bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid**, WBS-Cahiers, Deventer 1985.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, **Naar nieuwe lokale bestuurlijke verhoudingen**, Volkshuisvesting in theorie en praktijk, 9, Delft, 1986.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Veranderende machtsverhoudingen binnen de volkshuisvestingssector, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, februari 1986, p. 66-70.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, Gemeenten en het toezicht op woningcorporaties, in: A.F.A. Korsten en W. Derksen, (red.), **Uitvoering van overheidsbeleid, gemeenten en ambtelijk gedrag, belicht**, Leiden, 1986, hoofdstuk 9.

Gerrichhauzen, L.G. en M. van Giessen, H.M. Koolma en H. Westra, (red.), **Documentatie Woningcorporaties**, Losbladige uitgave, Den Haag, z.j.

Gerrichhauzen, L.G. en J.G.A. van Mierlo, Het particuliere bestuurssetlsel, een bestuurlijke analyse, in: J.G.A. van Mierlo en L.G. Gerrichhauzen (red.) **Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij; een bestuurskundige benadering**, Lochem/Gent, 1988.

Gielen, J.J. e.d. (red.), **Pacificatie en de zuilen**, Meppel, 1965.

Gijn, A. van, **Woningbouw en Woningwet**, Haarlem, 1904.

Gijswijt, A.J., **Besluitvorming en hoogbouw**, Amsterdam, 1970.

Glasbergen, P. en J.B.D. Simonis, **Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat**, Amsterdam, 1979.

Goede, G. de, Financiële relatie rijk en CFV volstrekt onhelder, in: **De Nederlandse Gemeente**, 20, 89-3, p. 56-58.

Greenwald, C.S., **Group Power, lobbying and Public Policy**, New York, 1977.

Haersma Buma, E. van, **Het rapport van de commissie de Roos gewogen**, NWR, Amsterdam, 1965.

Haersma Buma, E. van, De financiële afhankelijkheid van de corporaties verzekerd, in: **de Woningbouwvereniging**, 1971, nr. 10, p. 456-459.

Haersma Buma, E. van, De woningcorporaties nu en in de toekomst, in: **de Woningbouwvereniging**, 1961, 1, p. 22.

Hague, D.C., W.J.M. Mackenzie, A. Barker, (eds), **Public Policy and private interests, the Institutions of Compromise**, London, 1975.

Hamersma, D, De financiering van de woningbouw, in: **de Woningbouwvereniging**, 1971, p. 416 e.v.

Hamersma, D, Naar een doelmatiger organisatie van de volkshuisvesting, in: **Woningraad**, 1987, 11, p. 3-7.

Hamersma, D, Nieuwe zakelijkheid, in: **Woningraad**, 1987, 6, p. 3-6.

Hasselt, F. van en L. Verschoot, **De arbeiderswoningen in Nederland**, Amsterdam, 1890.

Heady, B., **Housing policy in the developed economy**, London, 1978.

Heering, H.C., **Rijk, gemeenten en woningbouw**, Den Haag 1966.

Heerma, E., **Ontwerp Nota Gemeentelijke Woningbedrijven**, Zoetermeer, 1989.

Heerma, E., Ontwerp Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, van bouwen naar wonen, 's-Gravenhage, 1988.

Heerma, E., **Volkshuisvesting in de jaren negentig, van bouwen naar wonen**, 's-Gravenhage 1989.

Hedman, E., Woningcorporaties en huurdersparticipatie, in: **Woningraad**, 1972, p. 414-418.

Hedmann, E., Ontwikkelingslijnen in het sociale karakter van de woningcorporaties, in: **Woningraad**, nr. 9, 1973, p. 392-401.

Hedmann, E, Onderzoek naar bewonersparticipatie in Groningen, in: **Woningraad**, 5 maart 1977, p. 9 e.v.

Hereygers, A., G. Middelkoop en P. Roelofs, **Woningcorporaties als nieuwe marktleider haalbare toekomst voor de volkshuisvesting**, Amsterdam, 1988.

Hermsen, J.H.W., Artikel 14 erdóór! in: **Woningraad**, 1975, nr. 3, p. 92-94.

Hermsen, J.H.W., Woningcorporaties gefinancierd en gesubsidieerd door de overheid, in: **Woningraad**, 1973, 9/10, p. 414-426.

Hoff, C.M. Het nieuwe toelatingsrecht voor woningcorporaties, in: **Bouwrecht**, 1978, p. 860-867.

Hoff, C.M. van den, De positie van de woningcorporatie tegen de achtergrond van de zich wijzigende maatschappelijke verhoudingen, in: **de Woningbouwvereniging**, 1969, delen 1 en 2, 1970 deel 3.

Hoff, C.M. van den, De Nederlandse woningcorporatie, in: **Woningraad**, nr. 9/10, 1973, p. 377.

Hoff, C.M. van den, Grondslag relatie gemeente korporatie bekeken, in: **Volkshuisvesting**, 1980, 11, p. 354-358.

Holthoorn, F.L. (red.), **De Nederlandse samenleving sinds 1815, Wording en samenhang**, Assen, 1985.

Hoogerwerf, A., **Politiek in beweging: een bundel politicologische schetsen**, Alphen aan den Rijn, 1971.

Hoogerwerf, A., De verhouding tussen particulier initiatief, overheid en onderneming. Een beleidskundige visie, in: J.G.A. van Mierlo, **Particulier initiatief in de klem**, Lochem, 1989, p. 52-72.

Houben, P.P.J. en H. Priemus, 80 jaar Woningwet; volkshuisvestingsbeldi en verzorgingsstaat, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, oktober 1981, p. 437-448.

Hout, P.A. in 't, Woonruimtewet en de woningbouwverenigingen, in **de Woningbouwvereniging**, april/mei 1948, p. 21 e.v.

Hübner, T.K. en J. van der Schaar, de functie van de non-profit huursector op de woningmarkt in: A.Y. Sanson (red.), **De non-profit huursector nu en in de toekomst: enige beschouwingen**, NIROV, 's-Gravenhage, 1981.

Hudig, D., **Adviesbureaus voor bouwverenigingen**, NWR, Amsterdam, 1919.

Hudig, D. en H.C.A. Henny, **Handleiding voor woningbouwverenigingen**, Zwolle, 1919.

Hudig, D., De woningbouwverenigingen op politieke grondslag, in: **Gemeentebelangen**, 15 november 1919, p. 84 e.v.

Hudig, D., Het rapport der bouwverenigingen, in: **Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw**, 1921, p. 117-120.

Hueting, R., **Nieuwe schaartse en economische groei**, Amsterdam, 1974.

Huisman, C.A. en H. Westra, **Bewonersparticipatie bij het beheer in woningcorporaties, bewerking van afstudeerverslag**, Delft, 1983.

Idenburg, Ph.A., Vragen en kanttekeningen bij een voortgaande discussie, in: **Overheid en particulier initiatief, verslag van het welzijnscongres 1976 over het particulier initiatief in relatie tot het overheidsbeleid**, publicatie 47 Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, Den Haag, 1976, p. 11-40.

Instituut Foss, **De woningbouwvereniging Onze Woongemeenschap. Wat is dat voor U?**, Oegstgeest, 1975.

Jespen, W., en W. Sterkenburg, Onderhoudskostenonderzoek, plannen, kwaliteit en organisatie, in: **NCIV/Vakwerk**, 23/84, p. 480

Jolles, H.M., **Tussen burger en staat, verkenningen omtrent het maatschappelijk middenveld in een tijd van deregulering**, Assen, 1988.

KAB, **Verslag betrekking hebbende op de werkzaamheden gedurende de jaren 1948-1954**, Utrecht 1955.

Kagie, R., De ondergang van een ondernemende Rotterdamse woningbouwvereniging, in: **Vrij Nederland**, jrg. 43, 7.8.1982.

Kalk, E., Woningbouwcorporaties voor de keuze, in: **Woningraad**, 1973, 7/8, p. 304-313.

Kempen, B.G.A. en D. Hamersma, Werkgroep Hartog bepleit: Stop met sociale woningbouw, in: **Woningraad**, 1973, p. 94-107.

Kempen, B.G.A. en N. van Velzen, **Werken aan wonen, 75 jaar Nationale Woningraad**, Almere, 1988.

Kemps, J., Kleine korporaties efficiënter dan gedacht, in: **IGLO**, 1987-9, p. 10-11.

KIV, **Het rapport de Roos een jaar later, jaarverslag 1965**, p. 106-143.

Kleef, M. van, Gemeenten en corporaties leven op lokaal niveau in harmonie maar landelijk laait de strijd fel op met de 'bevoegdheden' als inzet, in: **Binnenlands Bestuur**, 6-1-1989, p. 16-21.

Kleef, M. van, Koepels van woningbouwverenigingen in toenemende mate gekritiseerd vanwege 'hutspot' van activiteiten en belangenverstrengeling, in: **Binnenlands Bestuur**, 7-4-1989, p. 22-27.

Klerk, L.A. de, (red.) **Stadsvernieuwing in Rotterdam**, Den Haag, 1982.

Kleyn, A., De crisis der woningbouwverenigingen, I, II en III, in: **De Nederlandse Gemeente**, 1954, nrs. 19, 21 en 24, p. 209-214, p. 233-236 en p. 256-267.

Klijn, E.H. en H.M. Koolma, Coalitievorming in de volkshuisvesting: Het spel om de knikkers, in: **Stedebouw en Volshuisvesting**, 1987/1, p. 18-25.

Klijn, E.H. en H. Westra, Woningbouwcorporaties tussen markt en sociaal beheer. Positie en toekomst van het particulier initiatief in de volkshuisvesting, in: J.G.A. van Mierlo, (red.), **Particulier initiatief in de klem**, Lochem, 1989, p. 97-123.

Kluytmans, A.A.J., Privatisering van de woningbouwfinanciering, in: **Economisch Statistische Berichten**, 10-8-1988, p. 38-742.

Kok, W.J.P., **Signalering en selectie**, Rapport over een onderzoek naar de agendavorming van de rijksdienst, 's-Gravenhage, 1981.

Koolma, H.M., **In de schaduw van de stadsvernieuwing, De bewonersinvloed op het woningbeheer in de Rotterdamse stadsvernieuwing**, Delft, 1988.

Koolma, H.M. en J.J.M. Valk, Meer dan een besparing, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, juni 1988, p. 226-233.

Koppelmans, M. en C. op de Weegh, **Onderzoek belangenbehartiging; Resultaten van een onderzoek naar de opvattingen van de aangesloten leden over de belangenbehartiging voor het NCIV**, De Bilt, 1978 (2 delen).

Kramer, R.M., **Voluntary Agencies in the Welfare State**, Berkeley, 1981.

Kroes, J.H. en F. IJmkers (red.) **Nieuwe beheersvormen**, RIW, Delft, 1980.

Krogt, Th. van der, **Professionalisering en collectieve macht**, Den Haag, 1981.

Kruseman, J., **De volkshuisvesting onder de Woningwet**, Haarlem, 1902.

Kruseman, J., **De volkshuisvesting onder de Woningwet**, Haarlem, 1940.

Kruyt, J.P., Verzuildheid in Nederland, blijvende structuur of aflopende episode? in: J.J. Gielen e.a. **Pacificatie in de zuilen**, Meppel, 1965.

Kwekkeboom, W. en H. van der Sanden, Ondoorzichtigheid en volgzaamheid bij decentralisatie Stadsvernieuwingm in: **Bouw**, nr. 13, 1986, p. 15-19.

Lie, D.S. en B.M. van Dalen, Privatisering van de gemeentelijke woningbedrijven, in: **Volkshuisvesting plus 13**, 1988.

Lietaert Peerbolte, L. **De Woningwet**, Alphen aan den Rijn, 1932, 1935.

Lips, J., Bouwcorporaties doen weinig aan behartiging bewonersbelangen, in: **Bouw**, 12, 1979, p. 36.

LOBH, LOS, NVH, **Woningcorporaties, bondgenoot en tegenstander**, Amsterdam, Alkmaar, Emmen, 1984 (3e druk).

Lowi, Th.J., **The end of liberalism, ideology, policy and the crisis of public authority**, Ne York, 1969.

Mast, M. van der, De Haagse Woningbouwverenigingen 1901-1945, in: **31.544 Haagse huizen. Het werk van de Haagse Woningbouwverenigingen**, 's-Gravenhage, z.j.

Middelaar, G. van, Plaatselijke federaties en koepels: nauwelijks overlapping van taken, in: **NCIV Vakwerk**, 1989-10, p. 205-208.

Mierlo, J.G.A. van, De woningbouwcorporaties in de klem tussen politiek en bedrijfsleven? in: **Namens**, 1988/6, p. 306-315.

Mierlo, J.G.A. van en L.G. Gerrichhauzen, red., **Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij, een bestuurskundige benadering**, Lochem/Gent, 1988.

Mierlo, J.G.A. van, **Pressiegroepen in de Nederlandse politiek**, 's-Gravenhage, 1988.

Mierlo, J.G.A. van, (red.), **Particulier initiatief in de klem**, Lochem, 1989.

Mil, P. van, **Woningbouwcorporaties, pressiegroepen en het pressiegedrag van woningcorporaties in Bergen op Zoom en Schiedam**, deel II, doctoraal scriptie, Rotterdam, 1985.

Mintzberg, H., **Power in and around Organizations**, Englewood Cliffs, 1983.

Möhlmann, R. Bouwen in eigen beheer: volksbelang geen uitzondering, in: **Volkshuisvesting** 2/83 p. 55-60.

Moolen, J. van der, Decentralisatie en corporaties: De afhankelijkheid neemt toe, in: **Woningraad**, 1987-6, p. 11-4.

Mulder, A. met medewerking van A. Hoogeveen, **Groei tegen de verdrukking in: begin van de gemeentelijke woningbouw in Rotterdam**, Rotterdam, 1988.

Nadel, M.V., **Corporations and political accountability**, Lexington, 1976.

Nadel, M.V. en F. Rourke, Bureaucracies, in: F.I. Greenstein en N. Polsby, **Government institutions and processes**, in: **Handbook of Political Science**, Volume 5, Reading, 1975.

NCIV, **Statuten, huishoudelijk reglement**, De Bilt.

NCIV, **Volkshuisvesting plus**, diverse afleveringen.

NCIV, **Jaarverslagen**, 1971-1987, De Bilt.

NCIV, NWR, **Nota met betrekking tot de financiering van de volkshuisvesting en de plaats daarin van een centraal financieringsfonds**, (CFF), De Bilt, 1972.

NCIV, **Rapport commissie maatschappijvisie**, De Bilt, z.j.

NCIV, **Bezinning op het Christelijk karakter van het NCIV**, De Bilt, 1973.
NCIV, **Beleidsprogramma, kiezen en delen**, De Bilt, 1982.

NCIV, **Nota dienstverleningsbeleid**, De Bilt, 1984.

NCIV, **Beleidsprogramma 1985-1988, kiezen en delen**, De Bilt, 1985.

NCIV, 'Sociale Verhuurders', een NCIV-discussienota, in: **Volkshuisvesting**, 1986/4, p. 160-162.

NCIV, reactie op ontwerp-nota volkshuisvesting in de jaren negentig, in: **Volkshuisvesting**, 1989/1, p. 6-24.

NCIV, **NCIV-volkshuisvestingsbeleid 1990-1993, Goed Wonen, Beter leven**, De Bilt, 1989.

Nierstrasz, F.H.J., **Het aanwenden van overschotten bij verkoop van woningwetwoningen aan bewoners voor de totstandkoming van nieuwe goedkope huurwoningen**, Rotterdam, 1981.

Nieuwenhuysen, P., **Gemeenten als proeftuin voor een houdbare verzorgingsstaat**, Deventer, 1985.

NIROV, **Richtlijnen voor een nieuwe woningpolitiek**, Alphen aan den Rijn, 1946.

NIROV, **Verslag van de werkgroep toegelaten instellingen die mede in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn**, Den Haag, 1967.

Nota eigen woningbezit, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 18053, nrs. 1-2.

Nota toezicht instellingen volkshuisvesting, DGVH, Zoetermeer, 1987.

NWR, **jaarverslagen** 1913-1987.

NWR, VNG, **Rapport inzake het hurenprobleem voor arbeiders- en middenstandswoningen van woningbouwverenigingen en gemeenten**, Amsterdam, 1926.

NWR, **Woningraad Extra**, diverse afleveringen.

NWR, **Kengetallen woningbouwcorporaties**, Almere.

NWR, **Statuten, huishoudelijk reglement**, Almere.

NWR, **Samenspel I**, 1975.

NWR, **Samenspel II**, 1976.

NWR, **De taak en positie van de korporaties na 75 jaar woningwet**, Amsterdam, 1976.
NWR, **Notitie inzake gemeentelijke woningbedrijven**, Almere, 1984.

NWR, **Corporaties over de nabije toekomst, een opiniepeiling**, Almere, 1985.

NWR, NCIV, VNG, **De relatie gemeente-woningkorporatie in het normkostenbudgetsysteem 1985: mogelijkheden en wenselijkheden voor een efficiënte verdeling van taken en verantwoordelijkheden**, Almere, 1985.

NWR, **Spelregels voor woningbouwcorporaties**, 2 delen, Almere, 1985, (4e druk).

NWR, **Financiële positie woningbouwcorporaties**, Almere, 1985.

NWR, **Werkplannen**, (1985-1987, 1988-1990).

NWR, Primaat Nuanceren? in: **Woningraad**, 1986, 14, p. 31-34.

NWR, NCIV, VNG, **Samenwerking tussen gemeenten en corporaties in de praktijk van de woonruimteverdeling**, Almere, 1986.

NWR, **Onderzoek gemeentelijke woningbedrijven**, Almere, 1986.

NWR, In de volkshuisvesting is geen behoefte aan landelijke fondsvorming in: **Woningraad**, nr. 5, 1987, p. 3-7.

NWR, **Huurachterstand bij woningcorporaties, 1985-1987**, Almere, 1988.

NWR, Verenigingsraad NWR: krachtig verweer tegen plannen Heerma geboden, in: **Woningraad**, 1989-1, p. 3-10.

Nycolaas, J., **Volkshuisvesting. Een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid**, SUN,schrift 82, Nijmegen, 1974.

Olson, M., **The logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups**, Cambridge, 1965, 1971.

Otten, J., Waarborgfonds soepeltjes van start, in: **NCIV/Vakwerk** 1985-8, p. 165-167.

Palmen, P.M.M.C., De positie van de woningbouwcorporaties, **Pre-advies KIV-congres 1965**, De Bilt, 1965.

Palmen, P.M.M.C., Enige hoofdlijnen van de ontwikkeling van de woningcorporaties in verleden, heden en toekomst, in: **Volkshuisvesting**, 1968, p. 167-171, p. 195-200.

Palmen, P.M.M.C., Tweeërlei regimes voor de woningcorporaties? in: **Volkshuisvesting**, 1971, p. 138 e.v.

Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, **Eindrapport**, Tweede Kamer, 1987-1988, 19-623, Den Haag, 1988.

Peeters, E.M., Het normkostensysteem en de lokale verhoudingen, in: **Bouwrecht** (25), 1988, p. 713-724.

Petterson, P.E., British interest group theory reexamined, in **Comperative politics**, april 1971, p. 381-402.

Platform gemeentelijke woningbedrijven, **commentaar op de ontwerpnota gemeentelijke woningbedrijven van staatssecretaris Heerma**, Den Haag, 1989.

Polman, J.M.M., Zelfstandige bestuursorganen, actueel fenomeen in politiek en bestuur, in: **Bestuur maandblad voor overheidskunde**, september 1988, p. 202-206.

Potter, A., **Organized Groups: British National Politics**, London, 1961.

Praag, C.S. van, Spreiding van Mediterranen, enkele recente ontwikkelingen in grote steden, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, mei 1985, p. 217-223.

Priemus, H., **Tussen contingent en curveprijs**, Amsterdam, 1968.

Priemus, H., **Volkshuisvesting, begrippen, problemen, beleid**, Alphen aan den Rijn, 1978.

Priemus, H., Volkshuisvesting: **Oratio pro domo**, Delft, 1977.

Priemus, H., **Volkshuisvestimgssystemen en woningmarkt**, Volkshuisvesting in theorie en praktijk, 1, Delft, 1983.

Priemus, H., **Huurprijsbeheersing: omstreden instrument van volkshuisvestingsbeleid**, Volkshuisvesting in theorie en praktijk 2, Delft, 1983.

Priemus, H., Lokale woonlastenonderzoekingen als maatschappelijk signaal, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, oktober 1984, p. 420-427.

Priemus, H., Tweede Kamer dendert door de porseleinkast. Kamermotie maakt thema verkoop woningwetwoningen voor jaren onbespreekbaar, in: **Binnenlands Bestuur**, 6-5-1988, p. 18-19.

Priemus, H., De toekomst van het gemeentelijk woningbedrijf, in: **Openbare uitgaven**, 1988-6, p. 254-263.

Priemus, H., De perestroika van Heerma, op zoek naar een nieuw paradigma voor het volkshuisvestingsbeleid, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, november 1988, p. 415-422.

Prinssen, J.C.C., Korsten, A.F.A. en J.P.A. Pouwels, **Rapport woningbheer en huurdersparticipatie, verslag van een verkennend onderzoek naar de relatie tussen verhuurders en hun huurders**, Nijmegen, 1980.

Prinssen, J., **Buitenlandse werknemers en de verdeling van huurwoningen**, Nijmegen, 1983.

Putten, J. van der, **Politieke stromingen**, Utrecht/Antwerpen, 1985.

Raad voor het Binnenlands Bestuur, **Advies over functionele decentralisatie**, 's-Gravenhage, 1988.

Raad voor het Binnenlands Bestuur, **Advies over ontwerp-nota Volkshuisvesting in de jaren negentig**, 's-Gravenhage, 1989.

Rapport van de Commissie onderzoek positie woningbouwcorporaties, Amsterdam, 1955, (Commissie Bommer).

Rapport van de Commissie van Advies voor versterking van de zelfstandigheid van de woningcorporaties, 's-Gravenhage, 1964, (Commissie De Roos).

Rapport van de Commissie van Advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen, Rijswijk, 1977.

RAVO, **De plaats en taak van de woningcorporaties**, adviesnummer 24, 's-Gravenhage, 12 juni 1968.

RAVO, **Advies inzake de ontwerp-nota volkshuisvesting in de jaren negentig, Adviesnummer 157**, Zoetermeer, 1989.

Regeerakkoord 1986: tekst en uitleg, 's-Gravenhage, 1986.

Reinders, A., **Subsidiëring van instellingen**, Deventer/Zwolle, 1981.

Richardson, J.J. en A.H. Jordan, **Governing under Pressure, the policy proces in a Post-parliamentary Democracy**, Oxford, 1979, 1981.

Rosenthal, U., **Politiek, de staat en het staatsapparaat**, Alphen aan den Rijn, 1980.

Rosenthal, U., De departementen, in: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf, J.J.A. Thomassen, red. **Politiek in Nederland**, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1981.

Rosenthal, U., Bestuurbaarheid: de behoefte aan politieke sturing, in: **Economisch Statistische Berichten**, 8-9-1982, p. 971-975.

Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, **Openbaar bestuur, organisatie, beleid en politieke omgeving**, Alphen aan den Rijn, 1987, 4e druk.

Rosman, H.N. L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen, Pressiegroepen in Adviesorganen: De landelijke Centrales van woningcorporaties en de Raad voor de Volkshuisvesting, **paper ten behoeve van het politicologenetmaal op 5 en 6 juni 1986** te Amersfoort.

Rossen, M.J.J.G., **Het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in Nederland, een comparatief onderzoek in Tilburg en Enschede (1900-1925)**, Tilburg.

Rouw, L.G. de, Het verleden dat in het heden ligt, in: **Volkshuisvesting**, 1971-11, p. 335-341.

Ruyter, P. de, **Voor volkshuisvesting en stedebouw**, Utrecht, 1987.

Salisbury, R.H. Interest Groups, in: F.I. Greenstein en M.W. Poslby (red.), **Handbook of political science, Volume 4: Non-governmental Politics**, Reading, 1975, p. 171-229.

Salet, W.G.M., **Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid**, 's-Gravenhage, 1987, (WRR-serie Voorstudies en achtergronden V 59).

Salet, W.G.M., Stelselvernieuwing in de volkshuisvesting, in: **Volkshuisvesting**, 1989-2, p. 65-72.

Salet, W.G.N., Behoed de volkshuisvesting voor tripartisering: nieuwe rollen voor huurders en verhuurders in de jaren negentig, in: **Beleid en Maatschappij**, 1989-3, p. 133-144.

Selznick, Ph., **TVA and the Grass Roots. A study in the sociology of Formal Organization**, New York, 1949.

Schaar, J. van der, Beheer van woningen, sector-indeling en sector-vormingsbeleid, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, oktober, 1977, p. 477-488.

Schaar, J. van der, **Sektor-indeling en woningmarktprocessen**, Den Haag, 1979.

Schaar, J. van der, Volkshuisvesting, ontwikkelingen in beleid en denkbeelden tot de Tweede Wereldoorlog, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, januari 1980, p. 67-78.

Schaar, J. van der, **Non-profit verhuur en volkshuisvestingsbeleid**, in A.Y. Sanson(red.), **De Non-profit huursektor nu en in de toekomst: enige beschouwingen**, (NIROV), Den Haag, 1981, p. 7-48.

Schaar, J. van der, Sectorvormingsbeleid en beheervormen, in: Stuurgroep gebouwde omgeving: **Gebouwde omgeving: gebruik, beheer en inrichting**, 's-Gravenhage, 1981, p. 209-269.

Schaar, J. van der, **Woningcorporaties en non-profitverhuur. Een inleidend overzicht**, Delft, 1983.
Schaar, J. van der, **De non-profit huursektor: Woningbeheer en -exploitatie**, Volkshuisvesting in theorie en praktijk, 10, Delft, 1987.

Schaar, J. van der, **Groei en bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid**, Volkshuisvesting in theorie en praktijk, 7, Delft, 1987.

Schellevis, J., m.m.v. J.J. van der Weyden, **Beheerskostenonderzoek 1986**, Amsterdam, 1987.

Schellevis, J., m.m.v. J.J. van der Weyden, **Normdifferentiatie een onderzoek naar de mogelijkheid tot differentiatie van de onderhoudsnorm voor woningwet- en daarmee gelijkgestelde corporatiewoningen**, Amsterdam, 1984.

Schendelen, M.P.C.M., **Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging**, Rotterdam, 1975.

Scholten, I., Versteende verzuiling en neo-corporatisme, in: **Namens**, 1987-8, p. 464-469.

Singelenberg, J., **Evaluatie huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens**, Amsterdam, 1985.

Smit. J., en R. Lammertink, Op weg naar een bondgenootschap, in: **Marge**, oktober 1979, p. 295-298.

Smit, V., J. Hendriks en J. Smeets, **In de knel: onderzoek naar de huisvestingssituatie en huisvestingsmogelijkheden van Turken en Marokkanen in Eindhoven**, Eindhoven, 1984.

Snel, M., en E. Talstra, De woningcorporatie, Huisbaas in naam der Wet? in: **Marge**, oktober 1978, p. 289-294.

Stassen, J., Korporatie tussen bazen, bewoners en bouwers, in: **Volkshuisvesting**, 1976-11, p. 265-271.

Stassen, J., Haalt de Woningkorporatie 1994 en hoe dan wel? **Inleiding NCIV-distrikt Utrecht-Gelderland 4 november 1983.**

Steemers, Th., Woningraad, de non-rpofits op de korrel, in: **Wonen TA/BK**, 1974, p. 17-22.

Streeck, W. en Ph.C. Schmitter (red.), **Private Interest Government, Beyond market and state,** London, 1985.

Sturkenboom, F., De korporatiebestuurder in Utrecht/Gelderland: een profielschets, in: **NCIV/Vakwerk**, 21/1985, p. 411-414.

Schwarz, P., Non-profit organisationen, Problemfelder und Ansätze einer (Allgemeinen) BWL von nichterwerbswirtschaftlichen (non-profit)Organisationen, in: **Die Unternehmung**, 3a, 1985, p. 90-111.

Schwarz, P., **Erfolgsorientiertes Verbandsmanagement**, Sankt Augustin, 1984.

Swanborn, P.G., **Aspecten van sociologisch onderzoek**, Meppel, 1974.

Thomsen, A., Bondgenoot/tegenstander: permanent dilemma, in: **Volkshuisvesting**, 1983, 7-8, p. 241-247.

Truman, D.B., **The Governmental Process, Political Interests and Public Opinion**, 2nd. ed. New York, 1951, 1971.

Turpijn, W. en H. Veenema, **Bewonersparticipatie**, Deventer, 1979.

Uyl, J. den, **Inzicht en uitzicht, opstellen over economie en politiek**, Amsterdam, 1978.

Velzen, N. van, Woningcorporaties en hun interne organisatie, in: **Woningraad**, 1973, 9-10, p. 402-414.

Velzen, N. van, Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, in: **Bank en Gemeente**, oktober 1985, p. 235-247.

Verduin, Th.J.C., Het rapport-De Roos schiet naast de roos, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, 1965, p. 167-171.

Vergeer, M., De overheid probeert een stap terug te doen?, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, december 1987, p. 482 e.v.

Verhallen, J.J.G., R. Fernhout en P.E. Visser (red.), **Corporatisme in Nederland; Belangengroepen en democratie**, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1980.

Verschure, K., Samenwerken waarom en hoe?, in: **Volkshuisvesting**, 1978/2, p. 34-41.

Verslag van de staatscommissie voor de herziening van de Woningwet, 's-Gravenhage, 1950.

Verstegen, L.C., Macht van de koepels, in: **Volkshuisvesting**, 1986, 7/8, p. 328-332.

VNG, **Wonen: bij de gemeente thuis**, 's-Gravenhage, 1984.

VNG, **Gemeentelijke woonruimteverdeling**, blauwe reeks 68, 's-Gravenhage, 1984.

VNG, **Verbetering huurwoningen 1987**, groene reeks 93, 's-Gravenhage, 1987.

VNG, **Toezicht op woningcorporaties gemeentelijk beleid inzake volkshuisvestingsinstellingen**, 's-Gravenhage, 1989.

Vroom, B. de, en B.F. van Waarden, Ondernemersorganisaties als machtsmiddel, I en II, in: **Economische Statistische Berichten**, (I) 25 juli 1984, p. 664-670, (II), 1 augustus 1984, p. 692-699.

Weeda, A., **Taak en plaats van de opdrachtgever in het bouwproces**, Amsterdam, (EIB), 1980.

Werf, M. van der, en Smit, B., **Betrokken belangen, contacten tussen bewonersgroepen en sociale verhuurders**, Assen/Maastricht, 1988.

Werkman, E., **100 jaar bouwen, 50 jaar Nationale Woningraad**, Alphen aan den Rijn, 1962.

Wersch, P. van, **Democratisering van het bestuur van non-profitinstelingen**, Alphen aan den Rijn, 1979.

Westra, H., **Exploitatie van woningwetwoningen: Fondsen en reserves**, working paper 19, Delft, 1984.

Westra, H., **Exploitatie van woningwetwoningen: analyse per complex**, working paper 12, Delft, 1985.

Westra, H., Non-profit woningexploitatie en woonlasten, in: **Volkshuisvesting**, 1985/9, p. 374-385.

Westra, H. en E.H. Klijn, De korporatie in de jaren negentig (1); de opkomste en toekomst van een sociale beheerder in: **Volkshuisvesting** 1987/5, p. 216-219.

Westra, H. en E.H. Klijn, De korporatie in de jaren negentig (2): de financiële-woningwetloze-toekomst van de korporatie, in: **Volkshuisvesting** 1987/6, p. 257-261.

Westra, H. en E.H. Klijn, De korporatie in de jaren negentig (3); verandering in de bestuurlijke en politieke verhoudingen, in: **Volkshuisvesting** 1987/9, p. 337-343.

Wilensky, H.L., **The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures**, Berkeley, 1975.

Wilson, J.A., **Political organizations**, New Yrok, 1973.

Woningkorporaties, een beleidsanalyse getoetst aan de praktijk, in: **Volkshuisvesting**, 7/8, 1983.

Wootton, G., **Interest-Groups**, London, 1970.

Wuertz, K. en T. van der Pennen, **Van regent tot manager, een beeld van corporatiebestuurders in de jaren tachtig**, De Bilt, 1987.

Zald, M.N., The power and functions of boards of directors: a theoretical synhtesis, in: **Amercian Journal of Socioloy**, 1969, 1, p. 97-111.

Zijderveld, A.C., De verstatelijking van het middenveld, in: **Intermediair**, 27 mei 1988, (21), p. 47-53.

Zyl, A. van, **De breuk tussen organisatie en locatie, De Utrechtse woningbouwvereniging Prinses Juliana, 1909-1982**, Utrecht, 1981.

Zwanikken, **Sociologische beschouwingen over het vraagstuk van de volkshuisvesting**, Assen, 1957.

Curriculum vitae

L.G. Gerrichhauzen, geboren te Huissen, 28 oktober 1948.
MULO-A aan de Titus Brandmaschool te Arnhem (1961-1965).
HBS-A aan het Thomas à Kempiscollege Arnhem (1965-1967).
Kandidaatsexamen politicologie aan de faculteit der Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen, 1972.
Doctoraalexamen politicologie (specialisatie bestuurskunde) aan de faculteit der Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen, 1975.
Achtereenvolgens werkte hij als:
- beleidsanalist bij het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1976-1979);
- wetenschappelijk medewerker politicologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (1979-1986);
- plaatsvervangend directeur dienst Volkshuisvesting gemeente Den Haag (1987);
- wethouder financiën, cultuur en welzijn, gemeente Roosendaal en Nispen (1988-heden).

Daarnaast is hij columnist in de bladen Namens en Privatisering.

In de periode 1852—1901 waren de woningcorporaties een vorm van zuiver particulier initiatief. Hun positie in het volkshuisvestingsbestel was marginaal. Hun marktaandeel betrof enkele duizenden woningen. Anno 1990 zijn de woningcorporaties een vorm van verstatelijkt particulier initiatief. Tegelijk is hun positie in het volkshuisvestingsbestel zeer dominant. Van de totale voorraad huurwoningen is meer dan tweederde in bezit van woningcorporaties. Na de tweede wereldoorlog heeft de centrale overheid de woningcorporaties gemobiliseerd voor de strijd tegen de woningnood.
Op het nationale niveau worden de belangen van de woningcorporaties behartigd door een tweetal centrales. De oudste landelijke centrale is de in 1913 opgerichte Nationale Woningraad (NWR). Van deze niet-confessionele centrale is ongeveer twee/derde van de woningcorporaties lid. Het resterende deel van de corporaties is lid van het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV). Deze centrales beschikken over grote en deskundige werkapparaten welke ook fungeren als de ideologische motoren van het woningcorporatiebestel. Mede als gevolg van deze ver voortgeschreden professionalisering slagen de centrales erin hun pressiefunctie adequaat uit te oefenen. Deze studie beschrijft en analyseert de wording, werking en het toekomstperspectief.