

## Verzelfstandiging van woningcorporaties: het historisch belang van de Commissie-De Roos

### 6

- |     |   |
|-----|---|
| 6.1 | Een grondtrek van de Nederlandse volkshuisvesting |
| 6.2 | Historische context van de Commissie-De Roos      |
| 6.3 | Het advies van de Commissie-De Roos               |
| 6.4 | Besluitvorming over het rapport-De Roos           |
| 6.5 | Zelfstandigheid en toezicht na 1977               |
| 6.6 | Samenvatting en conclusies                        |

noten



## Verzelfstandiging van woningcorporaties

126

### 6.1 Een grondtrek van de Nederlandse volkshuisvesting

Kenmerkend voor de Nederlandse volkshuisvesting is het grote aandeel van de non-profit huursector in de woningvoorraad (38% in 1994). Het overgrote deel van de woningen in deze sector, circa twee miljoen in totaal, wordt beheerd door woningcorporaties.

Woningcorporaties zijn instellingen met een dualistisch karakter: enerzijds zijn het particuliere organisaties, anderzijds verrichten corporaties publieke taken op het gebied van de woningvoorziening. Corporaties onderscheiden zich van zuiver particuliere organisaties, zoals institutionele beleggers en commerciële verhuurders, onder meer door de wettelijke verplichting om eventuele exploitatie-overschotten te bestemmen in het belang van de volkshuisvesting. Het maken van winst is niet uitgesloten, maar vormt geen zelfstandige doelstelling van de organisatie.

Deze prominente positie van de woningcorporaties in de Nederlandse volkshuisvesting lijkt anno 1996 haast vanzelfsprekend. Toch is dit fenomeen om tenminste twee redenen bijzonder.

In de eerste plaats is deze situatie in internationaal vergelijkend perspectief tamelijk uniek. Nergens in de ons omringende landen beheren sociale verhuurders een dergelijk groot aandeel van de woningvoorraad en bedienen zij een zo breed geschakeerd deel van de bevolking.

Ten tweede is het relatief late tijdstip waarop corporaties hun voor-aanstaande positie in de Nederlandse volkshuisvesting veroverden opmerkelijk. De uitbouw van het corporatiebestel begon in de jaren zestig van

deze eeuw, ruim honderd jaar nadat de eerste corporaties waren opgericht. De eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog waren veel corporaties onderontwikkeld en in financieel opzicht geheel afhankelijk van de overheid. Organisatie en werkwijze stamden vaak nog uit het begin van deze eeuw en waren nauwelijks berekend op de grote bouwopgave, die de naoorlogse wederopbouw stelde. Dit was voor gemeentebesturen vaak reden om de corporaties bij het verdelen van de contingenten voor de woningwetbouw te passeren en de bouw zelf ter hand te nemen.

In de jaren zestig deed zich echter een omslag voor die zich laat samenvatten in de termen: schaalvergroting, taakverbreding, professionalisering en vergroting van de zelfstandigheid. Corporaties kregen in de nieuwe Woningwet uit 1965 het wettelijk primaat bij de bouw van woningwetwoningen boven de gemeenten. In 1968 werd het 'gelijke monniken, gelijke kappen'-principe in het subsidiebeleid ingevoerd. Daardoor kregen corporaties de mogelijkheid om met financiële steun van de overheid in de duurere marktsegmenten te bouwen, terwijl particulieren ook goedkope woningen mochten gaan bouwen. Tezamen hadden deze maatregelen tot gevolg dat het aandeel van de corporaties in de nationale woningbouwproductie vanaf 1969 sterk toenam ten koste van de gemeentelijke bouw. Ook verdween de plicht tot terugbetaling van genoten exploitatiesubsidies uit de Woningwet van 1965. Daarmee werd de mogelijkheid tot reservetvorming geopend, waardoor de financiële afhankelijkheid ten opzichte van met name de gemeenten afnam.

Deze omslag ten gunste van de corporatiesector is een interessant fenomeen als men bedenkt, dat deze kort na de voltooiing van de wederopbouw tot stand kwam. In de meeste andere landen trad vervolgens een zekere liberalisering van het volkshuisvestingsbeleid op. De sterke overheidsbemoeienis verminderde, subsidies werden minder generiek en meer op doelgroepen gericht, en het accent verschoof van de huur- naar de koopsector. In Nederland gebeurde het tegenovergestelde: de intensiteit en reikwijdte van de overheidsinvloed op de volkshuisvesting namen eerder toe dan af en de non-profit huursector werd bij uitstek het voertuig waarmee nieuwbouw in grote aantallen werd gestimuleerd.



Woningwetwoningen in tuindorp Watergraafsmeer, bouwjaar 1924/26. Architect: G. Versteeg



**Corporatiewoningen van de Woningstichting  
Patrimonium te Amsterdam, bouwjaar 1919.  
Architect: Kuipers en Ingwersen**

Tegen deze achtergrond staat in dit hoofdstuk het advies van de Commissie-De Roos uit 1962 centraal. De voorstellen van de Commissie-De Roos waren gericht op een versterking van de bestuurlijke en financiële zelfstandigheid van de woningcorporaties. Een aantal van deze voorstellen werd in de loop der jaren onderdeel van het beleid. Tot op de dag van vandaag wordt grote betekenis aan dit advies voor de ontwikkeling van het corporatiebestel toegekend. Achtereenvolgens komen de volgende vragen aan de orde:

1. In welke context startte de Commissie-De Roos en op welke vragen moest zij antwoord geven?
2. Wat waren, gelet op deze context, de belangrijkste aanbevelingen en hoe verliep de besluitvorming hierover binnen de commissie?
3. Hoe verliep de ambtelijke en politieke besluitvorming over het advies?
4. Welke betekenis heeft het advies gehad voor de zelfstandigheid van de woningcorporaties en voor de toezichtstaak van het DGVH?

## 6.2 Historische context van de Commissie-De Roos

### Ontwikkeling tot 1945 in vogelvlucht

Tussen 1901 en 1945 vervulde de woningwetbouw een beperkte rol. Alleen in de jaren 1916-1922 beleefden de corporaties een korte bloeiperiode. Nadat tijdens de Eerste Wereldoorlog de bouwmarkt was ingestort door prijsstijgingen en materiaalschaarste, stimuleerde de overheid de woningwetbouw met crisisbijdragen. Hierdoor nam de corporatiebouw snel toe en groeide het aantal toegelaten instellingen spectaculair. De economische malaise van de jaren twintig leidde echter tot afschaffing van de meeste subsidies. Alleen de premies voor krotopruijing en de 'sociale achterlijkheidsbijdragen' bleven na 1923 bestaan. De woningwetbouw nam tussen 1925 en 1940 hoogstens 10% van de bouwproductie voor zijn rekening.

De huren van de corporatiewoningen stegen sterk nadat vanaf 1924 geen exploitatiesubsidies meer werden verstrekt. Toen in de jaren dertig



een economische crisis uitbrak, verlaagde de regering de huren. In het kader van de crisispolitiek nam de Tweede Kamer in 1934 een wet tot wijziging van de Woningwet aan, die huurverlaging mogelijk maakte. Hieraan gekoppeld was de invoering van een terugbetalingsplicht voor ontvangen exploitatiesubsidies met terugwerkende kracht tot 1901 (!). Tachtig procent van eventueel optredende exploitatieoverschotten ('batige saldi') moest hiervoor worden aangewend. Als er geld overbleef, moest het resterende deel van de 80% in een lokaal 'gemeenschappelijk fonds' worden gestort, dat volledig door de gemeenten werd beheerd. De overige 20% van de batige saldi bleef in corporatiehanden. Dit geld mocht echter alleen met toestemming van de gemeente worden aangewend. Per saldo verloren de corporaties door deze maatregelen hun financiële zelfstandigheid.

### Na 1945: aanhouden van de crisis van de corporaties

Na de Tweede Wereldoorlog waren de particuliere bouwers slechts beperkt in staat en bereid om in de woningbouw te investeren. De overheid stimuleerde daarom de woningwetbouw door objectsubsidies. In 1947 zag de eerste subsidieregeling het licht. In het Woningbesluit werd als subsidievoorwaarde de vorming van een risicoreservefonds (het 'artikel 24c-fonds') verplicht gesteld. Batige saldi uit de exploitatie van naoorlogse woningen moesten in dit fonds worden gestort, totdat het de omvang van vier maal de jaarhuur had bereikt. Daarna moesten de batige saldi overeenkomstig artikel 29 conform de regeling voor vooroorlogse woningen wor-

## Verzelfstandiging van woningcorporaties

128

den aangewend. De gedachte achter het artikel 24c-fonds was enerzijds om de corporatie een groter financieel belang bij een gezonde exploitatie te geven en anderzijds om door bijvoorbeeld contributieheffing de betrokkenheid van de leden-bewoners bij het beheer van de 'eigen' woningen te vergroten. In de praktijk werd het artikel 24c-fonds echter vrijwel uitsluitend door de gemeenten gevoed<sup>3</sup>, waardoor hiervan niet veel terecht kwam.

Zowel voor vooroorlogse als naoorlogse woningen bestond zodoende een bestemmingsplicht. De reservefondsen werden alle beheerd door de gemeenten. Daar kwam bij dat deze in 1948 de bankiersfunctie, het verstrekken van voorschotten, van het Rijk overnamen. Hierdoor konden gemeenten de corporaties leningsvoorwaarden opleggen, zoals de verplichting om de bedrijfsreserve van de corporatie tegen een lage rente bij de gemeente te beleggen. Het particuliere karakter van de toegelaten instellingen werd nog verder ondergraven toen met de Woonruimtwet 1947 de woningverdeling een gemeentelijke bevoegdheid werd. Bovendien bepaalde het Rijk de huurprijs, terwijl met de Huurwet 1950 de bevoegdheid tot het beëindigen van de huurovereenkomst aan de corporaties werd onttrokken. Daarmee verloren de corporaties praktisch de zeggenschap over 'hun' woningen.

Voor de gemeentelijke woningbedrijven profiteerden aanvankelijk van de naoorlogse stimulering van de non-profit sector. Veel corporaties bevonden zich in een vicieuze cirkel die moeilijk te doorbreken bleek. Het gebrek aan eigen financiële middelen en de afhankelijkheid van de ge-

meenten voor de kapitaalverstrekking verhinderden de opbouw van een professioneel apparaat. Voor veel gemeenten was dit reden om de contingenten voor de sociale woningbouw aan de eigen gemeentelijke woningbedrijven te geven. Deze waren qua personele bezetting en technische kennis vaak veel beter ontwikkeld dan de plaatselijke corporatie(s), waardoor zij sneller en goedkoper in staat waren bouwplannen voor te bereiden en uit te voeren. Het uitblijven van grote bouwopdrachten had weer tot gevolg dat de belangstelling voor het corporatiewerk bij brede lagen van de bevolking gering was en daardoor het aantrekken van nieuwe, krachtdadige corporatiebestuurders problematisch. De gebrekkige ontwikkeling van veel corporaties manifesteerde zich vooral in de kleinere gemeenten.<sup>4</sup> Maar juist in de grote steden, waar de corporaties in de regel beter ontwikkeld waren, voelden zij zich slachtoffer van de uitgebreide regelgeving en overheidsbemoeienis.<sup>5</sup>

### Woningwetwoningen in Tiel, bouwjaar 1947



Woningen van de St. Jozef Bouwvereniging in Eindhoven, bouwjaar 1953/54. Architect: Geenen, Oskam en v.d. Kerkhof



### Bouw van woningwetwoningen te Hedel (Gld.) in 1947

#### Een terughoudende dienst

De toenmalige CDV-afdeling Stedebouw en Onderzoek, onder leiding van prof.dr.ir. H.G. van Beusekom, ontving regelmatig klachten van corporaties. Minister dr.mr. J. in 't Veld (PvdA) sloot in de Tweede Kamer direct ingrijpen niet uit. In 't Veld vroeg de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) advies over de wijze waarop de corporatiebouw kon worden bevorderd.<sup>6</sup> De VNG achtte een wettelijk verankerde voorrangspostie voor de corporaties ten opzichte van de gemeentelijke bouw geen goede oplossing. Plaatselijke omstandigheden moesten de doorslag geven. Naarmate corporatiebesturen zich actiever zouden opstellen, zouden zij automatisch meer bij de bouw ingeschakeld worden. In 't Veld nam dit standpunt over.<sup>7</sup>

Directeur-generaal dr.ir. Z.Y. van der Meer verwachtte echter weinig heil van het VNG-advies en verzocht de hoofdingenieurs-directeuren in de provincie (HID's) een nader onderzoek in te stellen. Uit dit onderzoek bleek de gebrekkige organisatiegraad van veel corporaties vaak de oorzaak van de problemen.<sup>8</sup> Van der Meer benaderde daarop de landelijke federaties van de woningcorporaties: de Nationale Woningraad (NWR), het Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting (KIV) en enige tijd later ook het in 1953 opgerichte Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en -Stichtingen (hier verder aangeduid als 'het Verbond'). Op verzoek van Van der Meer gingen de federaties hun aangesloten leden visiteren en poogden zij te bemiddelen bij conflicten met gemeentebesturen. In 't Velds opvolger, ir. H.B.J. Witte (KVP), voelde net als zijn voorganger weinig voor direct ingrijpen. Alleen in uitzonderlijke gevallen toonde Witte zich bereid om te bemiddelen.<sup>9</sup>

Het toezicht op de toegelaten instellingen genoot in deze periode weinig prioriteit binnen de CDV. Het stimuleren van de bouwproductie stond voorop in alle geledingen van de organisatie. Vertrouwd werd vooral op het plaatselijke toezicht door gemeenten. De HID's, tevens inspecteur van de volkshuisvesting, concentreerden zich op de bouwtechnische controle en financiële toetsing van bouwplannen.



#### Dr.mr. J.W.G. Floor (1914)

1935 - 1939	assistent-accountant
1945	doctoraal rechten Rijksuniversiteit Utrecht
1946 - 1947	Ministerie van Openbare Werken en Wederopbouw, Dienst van het College van Algemene Commissarissen voor de Wederopbouw, algemeen secretariaat
1947 - 1951	afwezig door ziekte (tbc)
1951 - 1952	Centrale Directie, Afdeling Stedebouw en Onderzoek
1952 - 1954	plv. hoofd Afdeling Algemene Zaken
1955 - 1965	hoofd van de Afdeling Woningbouw (later hoofdafdeling)
1965 - 1972	directeur volkshuisvesting, vanaf 1966 tevens plv. directeur-generaal
1971	proefschrift 'Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting'
1972 - 1977	directeur-generaal volkshuisvesting (en bouwnijverheid)
1977 - 1979	directeur-generaal in algemene dienst



## Verzelfstandiging van woningcorporaties

130



**Floor, hoofd van de Afdeling Woningbouw**

Binnen het centrale CDV-apparaat was de bemoeienis met de corporaties gefragmenteerd. Na een reorganisatie in 1955 was de Afdeling Woningbouw onder leiding van mr. J.W.G. Floor gevormd (zie organisatieschema blz. 76). Bij de Onder-

afdeling Financiering Woningbouw was het Bureau Controle belast met de boekhoudkundige controle op de administratie van de corporaties, waaronder de ingezonden jaarrekeningen. De uitvoering van de concrete subsidieregelingen en financieringsfaciliteiten was ondergebracht bij het Bureau Woningwetbouw van dezelfde onderafdeling. Verder bestond een Onderafdeling Algemene Zaken bij de Afdeling Algemene Zaken en Afwikkeling Oorlogsschade, die onder meer verantwoordelijk was voor 'de behandeling van alle aangelegenheden betreffende woningbouwcorporaties.'

Onder Floor werd eind jaren vijftig het taakgebied van het Bureau Controle uitgebreid. Floor was van mening dat tussen niets doen en het intrekken van de toelating als uiterste sanctie een groot tussengebied lag: het toezicht. Als uitvloeisel van dit standpunt maakte de passiviteit plaats voor een meer actieve houding. Ook werd per 1 maart 1960 P.D. Verheeke benoemd in de nieuw gecreëerde functie van consulent voor woningbouwcorporaties. Verheeke moest zich bezig gaan houden met het toelatingsbeleid en het beleid gericht op versterking van de organisatiestructuren van de corporaties. De nieuwe consulent werd als toehoorder toegevoegd aan de inmiddels ingestelde Commissie-De Roos. De financiële controle bleef bij het Bureau Controle. In de praktijk leidde deze taakafbakening nogal eens tot competentiegeschillen.<sup>10</sup>

#### Herbezinning op plaats en taak van de corporaties

Vanaf het midden van de jaren vijftig kwam het volkshuisvestingsbeleid in ander vaarwater terecht. Het herstel van de oorlogsschade was gevorderd en de wederopbouwperiode liep op haar einde. In dit licht begon men te denken aan een terugkeer naar normale marktverhoudingen, dat wil zeggen: de vooroorlogse verhouding tussen de particuliere en woningwetbouw.<sup>11</sup> Vooral de gelijkschakeling van de subsidieme-

thodiek in beide sectoren werd een punt van discussie. In 1954 vroeg minister Witte de Voorlopige Raad voor de Volkshuisvesting (VRAVO) advies over het plan om de woningwetsubsidiëring op gelijke voet te brengen met die in de premiesector, door ook daar een systeem van bijdragen-ineens in te voeren. Dit voorstel verdween uiteindelijk in de ijskast, omdat daarvoor de premies met 30% verhoogd zouden moeten worden.

Door de discussie over een gelijke behandeling van beide sectoren en het daarbij te hanteren subsidiesysteem werd ook de vraag relevant of de corporatiebouw nog wel beperkt kon blijven tot de bouw voor de laagste-inkomensgroepen en zo niet, waar en op welke wijze een taakafbakening met het commerciële particulier initiatief moest worden geregeld. In het verlengde hiervan lag de vraag voor welk deel van de

**Titelblad van Floors proefschrift uit 1971. Stelling 7 luidt: "Dat het met de zorg voor de volkshuisvesting belaste departement in barakken huist, wekt thans onbedoeld de indruk dat deze zorg slechts een noodkarakter draagt. Ook voor de personeelspolitiek is dit ongunstig"**

### *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*

Reflexions on housing policy  
(with a summary in English)

#### PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor in de  
rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit te Utrecht,  
op gezag van de Rector Magnificus Prof. Dr. F. van der Blij,  
volgens besluit van de Senaat in het openbaar te verdedigen  
op woensdag 7 juli 1971 des namiddags te 4.15 uur

door

JAN WILLEM GUSBERTUS FLOOR  
geboren op 1 juli 1914 te Hilversum

1971

H. E. STENFERT KROESE N.V. / LEIDEN



bevolking de corporaties werkzaam behoorden te zijn. Daarnaast vormden de zelfstandigheid van het opdrachtgeverschap, de financiële zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid, respectievelijk het gebrek daaraan, belangrijke thema's in deze discussie.

De commerciële bouwondernemers en woningexploitanten bepleitten een versnelde terugkeer naar huren op kostprijsniveau, gepaard met een afbraak van de objectsubsidies aan de woningwetsector en een wettelijk primaat voor de particuliere bouw. Zij wilden zo spoedig mogelijk de vooroorlogse verhoudingen herstellen. Dit pleidooi kreeg evenwel weinig politieke steun: in de Tweede Kamer was de steun van de ARP, de KVP en de PvdA voor de woningwetbouw sterk. De eis van het primaat voor de particuliere bouw werd ook op praktische gronden afgewezen: voorop stond een zo groot mogelijke woningbouwproductie. Dit vereiste goedkope en planmatige woningbouw, hetgeen in de woningwetsector eenvoudiger te realiseren was dan in de particuliere bouw.

De landelijke federaties van woningcorporaties lieten geheel andere geluiden horen dan de marktpartijen. Eind 1953 stelde de NWR de Commissie-Bommer in, waarin vertegenwoordigers van de NWR, het Verbond, en individuele corporaties waren opgenomen. Deze commissie bracht in mei 1955 rapport uit aan het bestuur van de NWR.<sup>12</sup> De aanbevelingen van de Commissie-Bommer waren

gericht op de versterking van de interne structuur van de corporaties en de ondersteunende activiteiten van de NWR zelf. De commissie sprak zich echter niet uit over de gewenste verhouding tussen de bouw door gemeenten, commerciële exploitanten en de corporaties, de wijze van subsidieverlening voor de diverse sectoren of het al dan niet verplichte lidmaatschap van individuele corporaties bij één van de federaties.

In katholieke kring werd eind 1954 een commissie door het

**Woningwetwoningen in Amsterdam, bouwjaar 1953/54. Architect: Gemeentelijke Woningdienst**

Centrum voor Staatkundige Vorming ingesteld onder voorzitterschap van dr. M. van Helvoort. Het eindrapport<sup>13</sup> van deze commissie, uitgebracht in november 1957, plaatste het vraagstuk van de corporaties in een breder kader dan alleen de interne organisatie. In dit rapport werd het wettelijk primaat van de corporatiebouw boven de gemeentelijke bouw bepleit, terwijl het taakgebied van de corporaties zou moeten worden verruimd tot volkswoningbouw in de ruimste zin van het woord. Corporaties zouden op dezelfde behandeling als andere vormen van particulier initiatief moeten kunnen rekenen. In ideologisch opzicht betekende dit de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel op het terrein van de woningbouw. Corporaties moesten optreden als bedrijfshuishouding, hetgeen het dragen van financiële risico's impliceerde. De overheid behoorde zich te beperken tot de rol van financieringsinstituut. Verder bepleitte het rapport de opheffing van het 'gemeenschappelijk fonds' en de afschaffing van de terugbetalingsplicht. Tot slot werd een uitbreiding van de taken van de landelijke federaties voorgesteld. Hiertoe zouden alle corporaties verplicht moeten worden zich bij één van de federaties aan te sluiten.<sup>14</sup>

Deze pleidooien vonden in de Tweede Kamer over het algemeen een welwillend oor. Het verzuilde politieke systeem werkte in het voordeel





## Verzelfstandiging van woningcorporaties

132

van de federaties. Er bestonden hechte banden tussen de voormannen van de federaties en hun geestverwante fracties in de Tweede Kamer. Zo was mr. F.H.J.J. Andriessen secretaris van het KIV, terwijl zijn vader (W.J. Andriessen) voor de KVP in de Tweede Kamer zat. Soms waren de nauwe relaties tussen de federaties en de politiek zelfs in één persoon verenigd, zoals in het geval van J. Bommer (bestuurslid van de Nationale Woningraad én volkshuisvestingswoordvoerder van de PvdA in de Tweede Kamer).

Ook buiten corporatiekring werd overigens nagedacht over het vraagstuk van de corporaties. Zo maakte een serie artikelen van mr. A. Kleijn veel indruk, waarin deze de crisis van de woningbouwverenigingen uitriep.<sup>15</sup>

### 6.3 Het advies van de Commissie-De Roos

De politieke en maatschappelijke druk leidde ertoe dat minister Witte eind 1958 een commissie instelde, die zich op de mogelijkheden van een versterking van de zelfstandigheid van de woningcorporaties moest bezinnen. Het streven van Witte naar een liberalisatie van de volkshuisvesting op langere termijn vroeg om een herbezinning op de plaats van de corporaties. Daarnaast speelde wellicht een rol dat in 1958 het Rijk de bankiersfunctie inzake woningwetleningen weer van de gemeenten overnam. Dit noopte tot een herbezinning op de vraag onder welke voorwaarden leningen verstrekt konden worden.

#### Installatie van de commissie

Op 8 januari 1959 installeerde Witte de Commissie-De Roos. De commissie kreeg formeel tot taak "de Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid voorstellen te doen omtrent maatregelen, die binnen het raam van de thans geldende wettelijke bepalingen zouden kunnen bijdragen tot versterking van de zelfstandigheid van de woningbouwcorporaties ten opzichte van de Overheid en tot bevordering van de eigen verantwoordelijkheid dezer corporaties".<sup>16</sup>

In zijn installatietoespraak spitste Witte deze taak toe op de vraag:

"Welke maatregelen zouden genomen kunnen worden om de woningbouwcorporaties financieel onafhankelijk te kunnen maken en derhalve haar meer zelfstandigheid te laten? Deze

zelfstandigheid is gewenst, zowel ten aanzien van de ontwikkeling en het tot stand brengen van nieuwe woningcomplexen als van de bestaande woningvoorraad".

Hieruit sprak een grote mate van consensus over de wenselijkheid van een vergroting van de zelfstandigheid. Witte meende zelfs dat de instelling van het 'gemeenschappelijk fonds' in 1934 een "onberekenbaar groot kwaad" had aangericht ten aanzien van de zelfstandigheid en zelfverantwoordelijkheid van de corporaties. De commissie werd op pad gestuurd met de opdracht te onderzoeken op welke wijze hieraan een einde kon worden gemaakt. Tegelijk legde Witte de commissie enkele belangrijke beperkingen op. Behalve de gebondenheid aan de 'thans geldende wettelijke bepalingen' verzocht hij de commissie uitdrukkelijk géén oordeel uit te spreken over de juiste verhouding tussen particuliere bouw en woningwetbouw. Deze beperking zou later in de commissie een belangrijk breekpunt vormen.

#### Commissie-De Roos

**Bij de installatie van de Commissie-De Roos op 8 januari 1959 formuleerde minister Witte de volgende concrete vragen:**

**"Is het gewenst en mogelijk, en zo ja op welke wijze, de status van de woningbouwverenigingen zodanig te wijzigen, dat deze voor een deel weer eigen risico dragen, waardoor aan deze corporaties grotere zelfstandigheid kan worden gegeven? Indien deze vraag bevestigend kan worden beantwoord - en bij die beantwoording wordt aangenomen dat nog financiële banden met de Overheid ten aanzien van financiering, garantie en subsidie zullen blijven bestaan - behoeft de tweede vraag beantwoording en wel de volgende: Is het mogelijk, en zo ja op welke wijze, de federaties van woningbouwverenigingen zodanige verantwoordelijkheden en volmachten te geven, dat een waarborg wordt geschapen voor een goed beheer en een goede exploitatie van de woningen der aangesloten woningbouwcorporaties? Daarbij zal er naar gestreefd moeten worden om de bemoeiing van de Overheid met de corporaties en hun centrales zo gering mogelijk te doen zijn".**

#### Samenstelling van de commissie

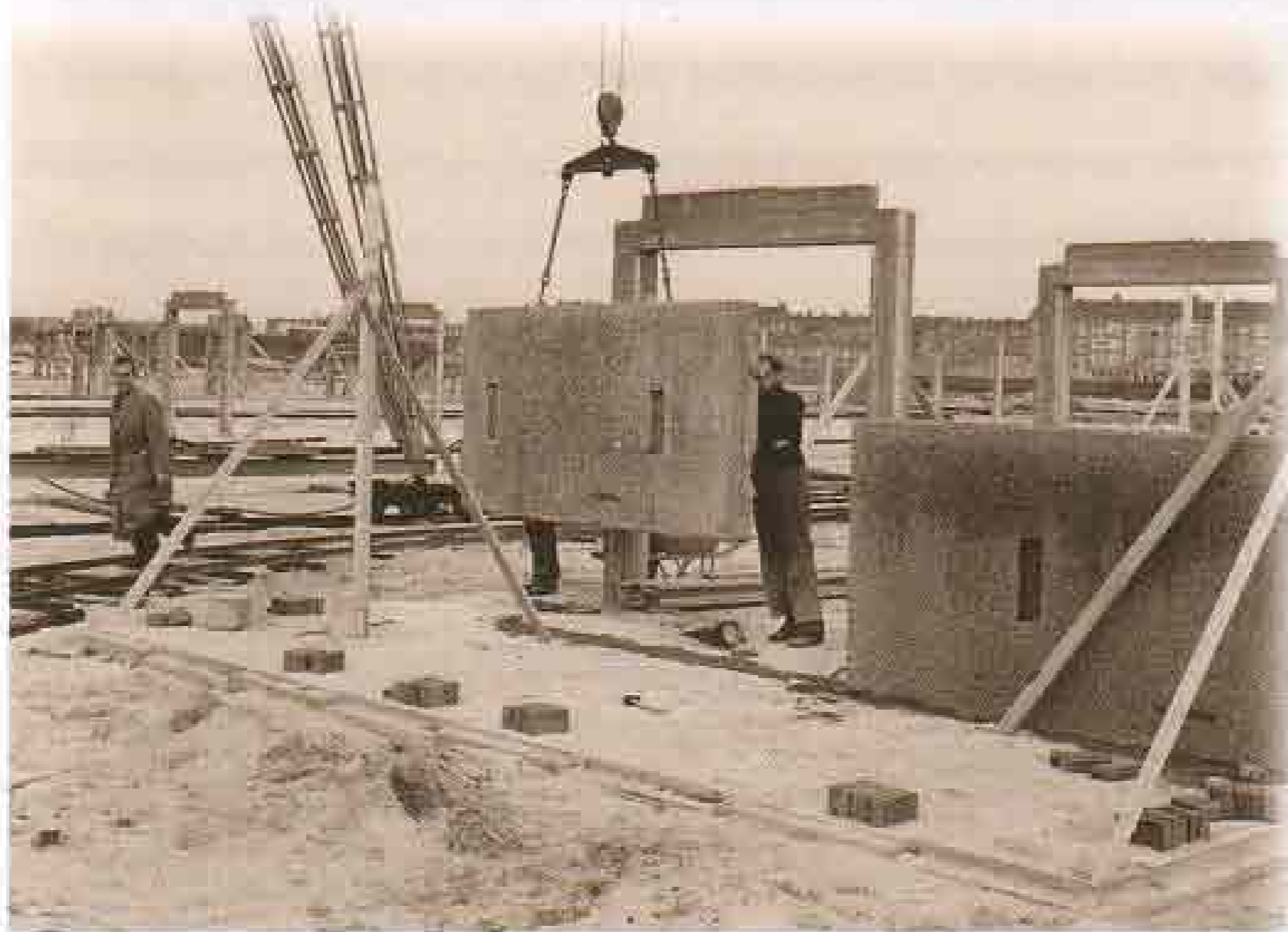
Tot voorzitter van de commissie werd prof.dr. F. de Roos benoemd,



hoogleraar staathuishoudkunde aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. De Roos was een relatieve buitenstaander op het terrein van de volkshuisvesting<sup>17</sup> en werd daarom geschikt geacht om als neutrale, boven de partijen staande voorzitter te fungeren.

In de commissie kregen vertegenwoordigers van de landelijke federaties en het regionaal werkzame Ons Limburg een plaats. De NWR leverde W. Scheerens en het KIV mr. F.H.J.J. Andriessen. A. in 't Veld (niet dezelfde als de Minister van Volkshuisvesting tot 1952) nam deel namens het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en -Stichtingen in Nederland, terwijl mr. P. Palmén spoedig na aanvang de zieke en kort daarop overleden M. Coenders namens Ons Limburg verving. Getalsmatig hadden de federaties de overhand boven de vertegenwoordigers uit de hoek van de commerciële bouw, waarvan dr. A. Henkemans, mr. H. Bruijn en mevrouw mr. P. Graamans als representanten konden worden beschouwd. Omdat de verhouding particuliere bouw-woningwetbouw niet tot de taakopdracht van de commissie werd gerekend, werd deze oververtegenwoordiging van corporatiezijde kennelijk niet als bezwaarlijk gezien. Gelet op de taak van de commissie was het ontbreken van een directe vertegenwoordiger van de VNG opvallend. Van de twee burgemeesters in de commissie was dr. M. van Helvoort een prominent voorstander van een versterking van de corporaties. In zijn vele functies<sup>18</sup> had hij zich intensief met het onderwerp beziggehouden. De andere burgemeester in de commissie, W. Thomassen, woonde na 19 maart 1960 geen vergaderingen meer bij en speelde geen rol bij de uiteindelijke besluitvorming binnen de commissie.

Namens het Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid waren



Montagebouw B.M.B. in tuinstad Geuzenveld, Amsterdam (1956)

mr. J.W.G. Floor en de voormalig HID ir. H. van Halewijn lid van de commissie. Hoewel Floor nog 'gewoon' afdelingshoofd was, gold hij als de architect van de subsidieregelingen op het gebied van de woningwet- en particuliere bouw.

### Verdeeldheid

Direct na haar aantreden stelde de Commissie-De Roos een werkgroep onder leiding van Van Helvoort in, die zich moest beraden op de taak en plaats van de corporaties. Naast Van Helvoort hadden Scheerens, Andriessen, Floor, In 't Veld en Henkemans zitting in de werkgroep. In maart 1959 werd een conceptnota van de werkgroep in de plenaire commissie ter bespreking voorgelegd. De nota en de discussie in de commissie/werkgroep bleven aanvankelijk in de geest van de adviesaanvraag van Witte. De nota noemde een aantal taken van corporaties die zij onder 'normale omstandigheden' geacht werden te vervullen. Vervolgens werd geconstateerd dat de feitelijke situatie (abnormale omstandigheden) hier sterk van afweek als gevolg van een aantal belemmerende factoren. Tot slot werden enkele suggesties gedaan om deze belemmerende factoren weg te nemen, zodat de normale situatie kon worden hersteld. Al snel onstonden echter grote meningsverschillen van meer principiële aard, omdat in de nota ook een passage aan de plaats van de corporaties - "direct na de particuliere bouwnijverheid, maar vóór de gemeentebouw" - was gewijd. Een tweede probleem was het gebrekkige inzicht in de feitelijke (financiële) omstandigheden waarin de corporaties verkeerden. Besloten werd daarom een steekproefonderzoek onder 152 corporaties te houden. In afwachting van de onderzoeksresultaten werd de bespreking van de nota van de werkgroep opgeschort. Op 18 januari 1960 bracht de commissie een interim-rapport uit. Zij adviseerde met het oog op de voorgestelde algemene huurverhoging per 1 april 1960, de helft van de opbrengst van deze huurverhoging plus de opbrengst voortvloeiend uit de opheffing van het Grootboek Woningverbetering, als reserve voor het plegen van groot-onderhoud aan vooroorlogse woningen aan de desbetreffende corporatie te geven. Dit voorstel werd door de regering overgenomen met de instelling van het zogenaamde BOW-fonds.<sup>19</sup>



## Verzelfstandiging van woningcorporaties

134

### Samenstelling van de commissie

Oorspronkelijk kende de Commissie-De Roos de volgende samenstelling:

Voorzitter, tevens lid: prof.dr. F. de Roos, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Leden:

mr. F.H.J.J. Andriessen, secretaris (later directeur) van het Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting (KIV);

mr. H. Bruijn, directeur van de N.V. Utrechtse Hypotheekbank en samenwerkende banken;

M.W.J. Coenders, voorzitter van de vereniging Ons Limburg;

mr. J.W.G. Floor, hoofd van de Hoofdafdeling Woningbouw van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid;

mevr. mr. P.H. Graamans, directeur van de Stichting tot Bevordering van de Bezitsspreiding van Huizen;

ir. H. van Halewijn, oud-HID;

dr. M.A.M. van Helvoort, burgemeester van Boxtel;

dr. A. Henkemans, directeur Nationaal Grondbezit N.V.;

N.A. Nap, hoofd van de Afdeling Financiën van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie;

W. Scheerens, secretaris van de Nationale Woningraad;

W. Thomassen, burgemeester van Enschede;

dr. H. Umrath, wetenschappelijk medewerker van de Algemene Nederlandse Bouwbedrijfsbond;

A. in 't Veld, voorzitter van het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en -Stichtingen in Nederland;

C.J.M. Zaaijer, inspecteur bij de Afdeling Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën.

Secretarissen:

mr. H.F.M. van der Heijden, hoofd van de Onderafdeling Algemene zaken, Afdeling Algemene Zaken en Afwikkeling Oorlogsschade, Centrale Directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid;

ir. Tj. Houtsma, consulent voor krotopruijing en huisvesting van a-socialen, Centrale Directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid.

Tijdens de zittingsperiode van de commissie vonden een aantal personele mutaties plaats. Wegens ziekte werd Coenders bij ministeriële beschikking van 5 april 1960 vervangen door mr. P.M.M.C. Palmén, secretaris-directeur van Ons Limburg. Per 1 maart 1960 werd P.D. Verheeke benoemd tot consultant voor de woningbouwcorporaties bij de Centrale Directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid. In die functie woonde hij als toehoorder de vergaderingen van de commissie bij.

In augustus 1960 werd een tweede Werkgroep-Van Helvoort ingesteld met nagenoeg dezelfde samenstelling als zijn voorganger. Van Helvoort-II moest concrete voorstellen ter vergroting van de bestuurlijke en financiële zelfstandigheid van de corporaties voorbereiden. Deze werkgroep functioneerde uiterst moeizaam vanwege de steeds sterker tot uiting komende principiële meningsverschillen tussen Henkemans en de federatie-vertegenwoordigers. Het conflict spitste zich vooral toe op het voorstel van Andriessen en Scheerens<sup>20</sup> om de terugbetalingsplicht af te schaffen, bestaande schulden kwijt te schelden en de hierdoor vrijkomende middelen voor 75% in het bezit van de corporatie te laten en voor 25% in een Nationaal Exploitatiefonds (ter vervanging van het lokale gemeenschappelijk fonds) te storten. Dit fonds zou moeten fungeren als een collectieve risicodekking voor en door de corporaties. Daarnaast diende het exploitatiesteun te verlenen aan individuele corporaties die ook na sanering onvoldoende in staat zouden zijn zelfstandig tot nieuwbouw over te gaan. De overheid zou wel leningen moeten blijven verschaffen.

Voor Henkemans, Graamans en Bruijn ging dit veel te ver. Zij bepleitten een gedeeltelijke afschaffing van de terugbetalingsplicht, namelijk voor zover deze nodig was om renovatie van de vooroorlogse woningen te bekostigen. Een algehele kwijtschelding werd afgewezen met als argument dat dit voor de corporaties de mogelijkheid zou openen om met gemeenschapsgeld ondernemersactiviteiten te ontplooiën. Dit zou in de gedachtingang van Henkemans c.s. neerkomen op oneerlijke concurrentie ten opzichte van de commerciële bouwers. Deze opereerden immers zonder uitgebreide overheidssteun en met eigen ondernemersrisico. Ook waren zij van mening dat niet alle corporaties over één kam konden worden geschoren. Tussen corporaties bestonden in hun visie grote verschillen in





Particuliere woningen in Den Haag, bouwjaar 1956. Architect: P. Zanstra

bestuurlijke capaciteit, financiële positie en samenstelling van het woningbezit. Bij deze heterogeniteit zouden geen generale maatregelen passen.

De gerezen tweespalt bleek uiteindelijk zo groot dat Henkemans en Bruijn tijdens de 24e (!) vergadering van de commissie op 28 september 1961 verklaarden een apart minderheidsrapport te zullen uitbrengen.<sup>21</sup> De commissie was naar hun mening haar opdracht te buiten gegaan door zich tegen de wens van minister Witte over de gewenste verhouding tussen commerciële en niet-commerciële exploitanten uit te spreken. Het meerderheidsrapport was daardoor "(...) een voortdurend pleidooi voor de woningbouwverenigingen met alle eenzijdigheid daarvan" geworden, waarbij de "grenzen van de wetenschappelijkheid" waren overschreden. Henkemans en Bruijn concludeerden dat er slechts

Gemeentelijke bouw in Eindhoven, bouwjaar 1953.  
Architect: ir. Deiver



bepaalde mogelijkheden tot vergroting van de zelfstandigheid van de corporaties bestonden en dat dit alleen door een geleidelijke verruiming van de beheersbevoegdheden kon worden bereikt.

Floor, die in beide werkgroepen-Van Helvoort zitting had, hield zich tijdens deze discussies binnen de Commissie-De Roos op de vlakte. Hij vervulde in de praktijk voornamelijk een waarnemersrol en hield zich buiten de principiële debatten over taak en plaats van de corporaties en het al dan niet afschaffen van de terugbetalingsplicht. Niettemin koos Floor uiteindelijk de zijde van Andriessen/Scheerens en ondertekende mede het meerderheidsrapport.

#### Het meerderheidsadvies: grotere financiële en bestuurlijke zelfstandigheid

De afscheiding van de minderheid betekende dat de weg voor de meerderheid vrij kwam. In februari 1962 werden het meerderheids- en minderheidsrapport gezamenlijk aan minister mr. J. van Aartsen (ARP), de opvolger van Witte, aangeboden. Het minderheidsrapport speelde in het vervolg nauwelijks een rol in de discussie, reden waarom wij ons hier verder op het meerderheidsrapport zullen concentreren.

In het meerderheidsrapport komen veel gedachten terug die reeds in het rapport van het Centrum voor Staatkundige Vorming uit 1957 waren geformuleerd. De plaats van de corporaties werd nevensgeschikt aan de commerciële woningexploitanten en bovengeschikt aan de gemeenten gesteld. Corporaties behoorden gelijk behandeld te worden met andere



## Verzelfstandiging van woningcorporaties

136

**900 Woningwetwoningen in Amsterdam, Osdorp, bouwjaar 1959/60. Architect: F.J. van Gool.**

vormen van particulier initiatief, omdat "(...) een naast elkaar optreden van beide vormen van particulier initiatief een prikkel kan opleveren tot het behalen van optimale resultaten".<sup>22</sup> Dit leidde tot de conclusie dat corporaties zich niet dienden te beperken tot het bouwen van woningen voor de economisch zwakste groepen, maar ook ten aanzien van de duurdere huurwoningen en de koopsector bouwactiviteiten mochten ondernemen. In relatie tot de gemeentelijke bouw onderstreepte de commissie het subsidiariteitsbeginsel, namelijk "....het algemeen in ons land geldende standpunt, dat de overheid niet zelf die taken moet vervullen, die gevoeglijk overgelaten kunnen worden aan de organen, die uit het maatschappelijk leven zijn voortgekomen".<sup>23</sup>

De voorstellen van Andriessen en Scheerens werden in het meerderheidsrapport op hoofdlijnen overgenomen. Dit betekende onder meer:

- het laten vervallen van de in 1934 ingevoerde terugbetalingsplicht;
- optredende exploitatie-overschotten voor 75% in het bezit van de corporatie te laten, te besteden in het belang van de volkshuisvesting;
- vervanging van het gemeenschappelijk fonds door een Centraal Fonds, gezamenlijk bestuurd door het Rijk en de federaties en gevoed door de resterende 25% van de exploitatieoverschotten;
- opheffing van de terugbetalingsplicht voor alle subsidies, inclusief van de door gemeenten voorgeschoten 'ongedekte tekorten'<sup>24</sup>
- uniformering van de gemeentelijke leningsvoorwaarden om gemeentelijke willekeur bij het vaststellen ervan tegen te gaan;
- oprichting van een centraal financieringsinstituut, beheerd en gevormd door de drie landelijke federaties, met als doel het verstrekken van leningen aan corporaties voor 5% van de stichtingskosten van de bouw van andere (duurdere) woningen dan woningwetbouw.

Daarnaast werden een groot aantal voorstellen gedaan met het oog op een grotere beheersvrijheid en de versterking van de interne structuur:



- een grotere rol van de federaties, bijvoorbeeld ten aanzien van de financiële controle op de corporatie-boekhoudingen, ontbinding en fusie van corporaties en van het voorgestelde Centraal Fonds en het centraal financieringsinstituut;
- in combinatie hiermee: verplichte aansluiting van alle corporaties bij één der federaties;
- samenvoeging van normen voor onderhoud en algemene onkosten tot één norm, ten laste van de exploitatie en ter beschikking van de corporaties;
- een redelijke honorering van bestuurswerkzaamheden;
- versterking van de inrichting van het corporatiebestuur en van de relatie tussen bewoners en bestuur;
- een plicht tot een jaarlijks beredeneerd verslag van werkzaamheden, uit te brengen aan de minister en het ontwikkelen van regels voor uniforme verslaggeving;
- het ontwikkelen van regels voor een uniforme boekhoudkundige controle door de federaties of een deskundige;
- grotere vrijheid van belegging van reserves onder een zeker centraal toezicht.



## 6.4 Besluitvorming over het rapport-De Roos

### Standpuntbepaling binnen de Centrale Directie

Na ontvangst van het rapport stelde minister Van Aartsen een werkgroep in van vier HID's<sup>25</sup> onder leiding van de HID-Gelderland, E. Doorn. Deze werkgroep moest een reactie op het rapport-De Roos voorbereiden.<sup>26</sup> Dit was opmerkelijk, omdat de HID's over het algemeen weinig bij de besluitvorming binnen de Centrale Directie werden betrokken. Het rapport van de werkgroep werd in drie HID-vergaderingen, eind 1962, in aanwezigheid van de complete ambtelijke top besproken.<sup>27</sup> De Werkgroep-Doorn vond de door de Commissie-De Roos geformuleerde taakomschrijving van corporaties te ruim en stelde een limitatieve lijst van woningcategorieën voor, waartoe de corporaties zich zouden moeten beperken. Directeur-generaal Buskens vond zelfs deze limitatieve opsomming nog te ruim en stelde enkele verdere beperkingen voor, terwijl Floor de voorgestelde beperkingen overbodig vond en vast wilde houden aan de ruime taakopvatting van de Commissie-De Roos.

Ten aanzien van de voorgestelde afschaffing van de terugbetalingsplicht deed de Werkgroep-Doorn het voorstel de verleende bijdragen te splitsen in een conjunctureel gedeelte (bedoeld om het verschil tussen de kostprijsuur en de uit conjuncturele overwegingen aanvaardbaar geachte vraaguur te overbruggen) en een sociaal deel (bedoeld om de woonlasten van de huurders te verlagen). Alleen het sociale deel zou dan worden kwijtgescholden; het conjuncturele deel moest worden terugbetaald. Dit voorstel

werd afgewezen, omdat het onderscheid in de praktijk moeilijk vast te stellen en naar buiten toe moeilijk te verdedigen zou zijn.

Met betrekking tot het voorstel van de Commissie-De Roos om 75% van de exploitatieoverschotten aan de corporatie te laten en deze middelen voor renovatie te bestemmen, deed de werkgroep het voorstel deze bestemming te wijzigen in groot onderhoud en verbetering. Dit was meer dan een cosmetische verandering: in de visie van de HID's moest de vooroorlogse woningvoorraad ook weer niet té ver worden opgeknapt. Men achtte het niet verstandig om dezelfde kwaliteit na te streven die de naoorlogse bouw kenmerkte, omdat een gedifferentieerd samengestelde woningvoorraad de mogelijkheid van 'opschuiving' (tegenwoordig spreekt men van doorstroming) open zou houden. Dit voorstel kreeg bijval.

Een ander belangrijk discussiepunt vormde de wenselijkheid en de omvang van het door de Commissie-De Roos voorgestelde Centraal Fonds. Directeur-generaal Buskens zag hier weinig heil in, terwijl Floor het voorstel van de commissie verdedigde. Tot finale besluitvorming kwam het niet, omdat veel onzekerheid bestond over de te verwachten omvang van het fonds. Tot slot werd ook uitgebreid gesproken over de positie van de federaties, die in de voorstellen van de Commissie-De Roos aanzienlijk werd versterkt. De vraag in hoeverre publiekrechtelijke bevoegdheden konden worden overgedragen aan deze private organisaties en in hoeverre dit voldoende waarborg voor een effectief toezicht op de corporaties betekende, leidde tot felle principiële discussies. Zo stelde Floor in een schriftelijke reactie op de nota-Doorn: "Het is geenszins ondenkbaar dat de Federaties nog veel tyrannieker worden dan de overheid nu is c.q. soms geacht wordt te zijn". Floor vond het beter als er ook een onafhankelijke accountantscontrole op de administratie van de corporaties zou plaatsvinden in plaats van dit geheel aan de federaties over te laten: "Enerzijds geeft dit de mogelijkheid de corporaties de nodige financiële basis te geven, anderzijds is het van het grootste belang zoveel troeven in handen te houden dat er geen gekke dingen gebeuren". Op 23 mei 1962 vroeg minister Van Aartsen advies aan de Voorlopige Raad voor de Volkshuisvesting (VRAVO).<sup>28</sup> Voorlopig besloot men definitieve standpunten uit te stellen, in afwachting van dit advies.



Woningwetwoningen in Eindhoven, bouwjaar 1963/64.  
Architect: Philips Bouwbureau



## Verzelfstandiging van woningcorporaties

138

### Het VRAVO-advies

Op 20 februari 1963 bracht de VRAVO een verdeeld advies uit.<sup>29</sup> Niet vreemd, want de subcommissie die het advies voorbereidde, bestond grotendeels uit voormalige leden van de Commissie-De Roos. Zo moesten Henkemans, Floor en Umrath over hun eigen werk adviseren. De tegenstellingen die aanleiding hadden gegeven tot de breuk in de Commissie-De Roos, bleken ook ditmaal te groot om tot een eenstemmig advies te geraken, zij het dat het meerderheids- en minderheidsstandpunt nu wel in één conceptadvies werden verenigd. Dit conceptadvies werd in een plenaire vergadering op 8 februari 1963 vastgesteld bij hoofdelijke stemming met 15 stemmen voor, drie tegen (alle vertegenwoordigers van de commerciële exploitanten) en vier onthoudingen. Bommer verklaarde vóór het advies te zullen stemmen, inclusief de afwijzing door de raad van een verplicht lidmaatschap van de corporaties bij één van de federaties. In het verleden had hij vóór verplichte aansluiting gepleit, maar dat gold in de situatie waarin er slechts één landelijke koepel zou bestaan (een oud ideaal van de NWR). Nu het federatiebestel echter op verzuilde grondslag was georganiseerd, zag Bommer meer in vrijwillige aansluiting. Andriessen, Van Helvoort en Von Piekartz verklaarden vervolgens ook vóór te zullen stemmen, maar wél voorstander van verplichte aansluiting te zijn. De leden Janssen, Kleyn, Umrath en In 't Veld achtten een nadere bestudering van de rol van de federaties door de minister gewenst.

### Aardverschuiving onder Bogaers

Het eindrapport van de Commissie-De Roos bleef geheim nadat het in februari 1962 aan Van Aartsen was uitgebracht. Vermoedelijk had Van Aartsen, in de nadagen van het kabinet-De Quay, weinig behoefte om een grote politieke discussie over de positie van de woningcorporaties op te roepen op basis van een advies dat haaks stond op zijn liberalisatiebeleid. De kern van dit beleid betrof een verlaging van het bouwprogramma in de woningwetsector en lagere aanvangsbijdragen gecombineerd met een huurverhoging. De bouw van goedkopere huurwoningen door particulieren werd gestimuleerd, terwijl de woningwetwoningen uitsluitend bestemd moesten worden voor de lagere-inkomensgroepen (onder andere door de

invoering van de zogenaamde keuzeplannen; sobere en goedkope plannen, gericht op de sociaal zwakkeren). Zo moest deze sector zijn oorspronkelijke (aanvullende) rol terugkrijgen.

Onder zijn opvolger in het confessioneel-liberale kabinet-Marijnen - de uit de Katholieke Arbeidersbeweging afkomstige drs. P.C.W.M. Bogaers (KVP) - vond echter een ingrijpende koerswijziging plaats. Deze sprak zich kort na zijn aantreden in een rede ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de NWR krachtig uit voor een verruiming van de werkingssfeer van de corporaties.<sup>30</sup> Pleidooien uit kringen van de vakbeweging, de corporaties en van de KVP en de ARP om de optredende welvaartsstijging aan te wenden tot een verbetering van de kwaliteit van de nieuwbouw, vonden bij Bogaers ingang.

### Drs. P.C.W.M. Bogaers (1924)

1947	doctoraal economie Katholieke Hogeschool Tilburg
1947 - 1948	assistent van prof.dr. J.R.M. van den Brink
1948 - 1957	economisch adviseur Katholieke Arbeiders Beweging (KAB)
1957 - 1963	directeur Wetenschappelijk Adviesbureau KAB
1959 - 1963	lid Tweede Kamer (KVP)
1963 - 1965	Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid
1965 - 1966	Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
1968	medeoprichter en voorzitter PPR
1968 - 1974	voorzitter Gewest Gooiland
1976 - 1989	voorzitter Nederlands Astmafonds

Deze kwaliteitsverhoging moest door hogere objectsubsidies mogelijk worden gemaakt. Rond 1965 werd dit vertaald in een nieuw huur- en subsidiebeleid. Het bijzondere van het nieuwe systeem was onder meer dat jaarlijkse bijdragen zowel in de woningwet- als in de premiesector werden doorgevoerd, een eerste stap in de richting van een gelijkschakeling van de subsidiëring in de premie- en de woningwetsector. Premiehuur- en woningwetsector moesten in eerlijke concurrentie ('edele wedijver') met elkaar kunnen concurreren. Voor de corporaties betekende dit de erken-



ning van het streven naar taakverbreding, zoals dat sinds jaar en dag in corporatiekringen leefde.

### Politieke druk inzake de terugbetalingsplicht

Reeds in 1959 had Van Aartsen bij de parlementaire behandeling van de nieuwe Woningwet gesteld, op het punt van de terugbetaling niet vooruit te willen lopen op de kort daarvoor geïnstalleerde Commissie-De Roos. De terugbetalingsplicht was niet in de Woningwet 1901 zelf vastgelegd, maar in de wet uit 1934. In het derde lid van de overgangsbepalingen van

deze wet was bepaald dat de terugbetalingsplicht met terugwerkende kracht voor de vóór 1935 verstrekte bijdragen gold. In het ontwerp-Woningwet nieuwe stijl was op het punt van de terugbetaling niets geregeld. Dit kwam neer op handhaving van de wet uit 1934 en dus op continuering van de terugbetalingsplicht. Om deze reden werd de kwestie van de terugbetalingsplicht apart geregeld in artikel 14 van de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Bij de behandeling van de Overgangswet had de regering aanvankelijk voor een neutrale formulering van dit artikel gekozen, waarmee beide mogelijkheden (wel of geen kwijtschelding) waren open-

gehouden. De regering hield zich het recht voor bij algemene maatregel van bestuur het derde lid van de overgangsbepalingen van de wet uit 1934 te laten vervallen, dat wil zeggen de vóór 1935 ontvangen bijdragen niet langer onder de terugbetalingsplicht te laten vallen.<sup>31</sup>

In de Tweede Kamer werd een Bijzondere Commissie inzake de Overgangswet ingesteld, die in meerderheid vóór kwijtschelding was:

"Zeer vele leden waren van oordeel dat (...) in ieder geval het derde lid van de overgangsbepalingen van de wet van 14 juni 1934 [behoort] te worden geschrapt. Daarnaast dient een voorziening te worden getroffen teneinde de voorstellen van de commissie-De Roos aangaande de bestemming van exploitatiesaldi in

#### Plan no. 166

Plan:  
504 galerijwoningen uit het plan  
747 woningen te Capelle a/d IJssel

Dossiernummer:  
HV 1270

Eigenaar van het ontwerp:  
Dienst Volkshuisvesting, Rotterdam

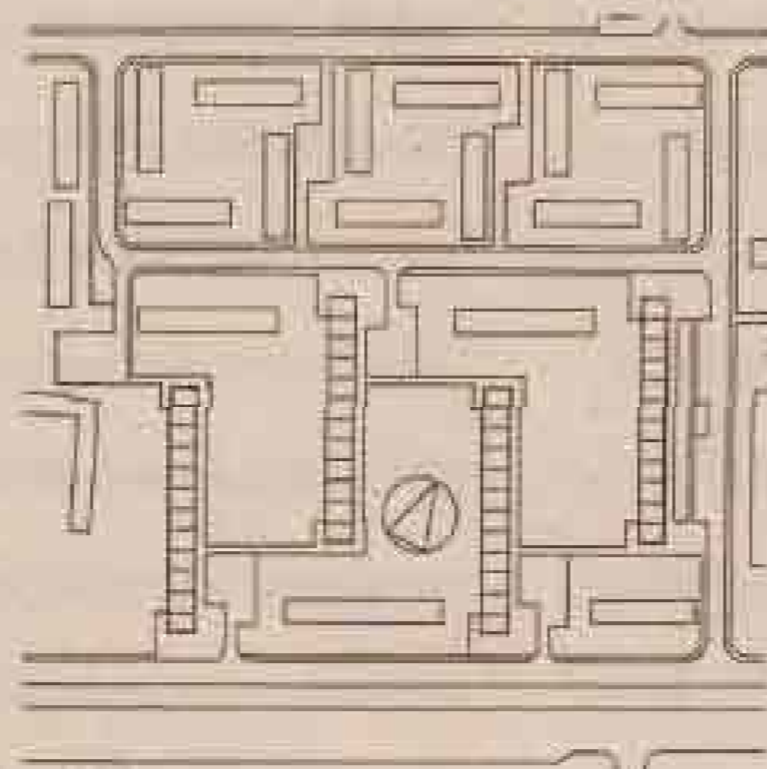
Gemachtigde van de eigenaar:  
M. van Dokkum

Adres:  
Stadsimmerhuis, Haagsveer 35, Rotterdam

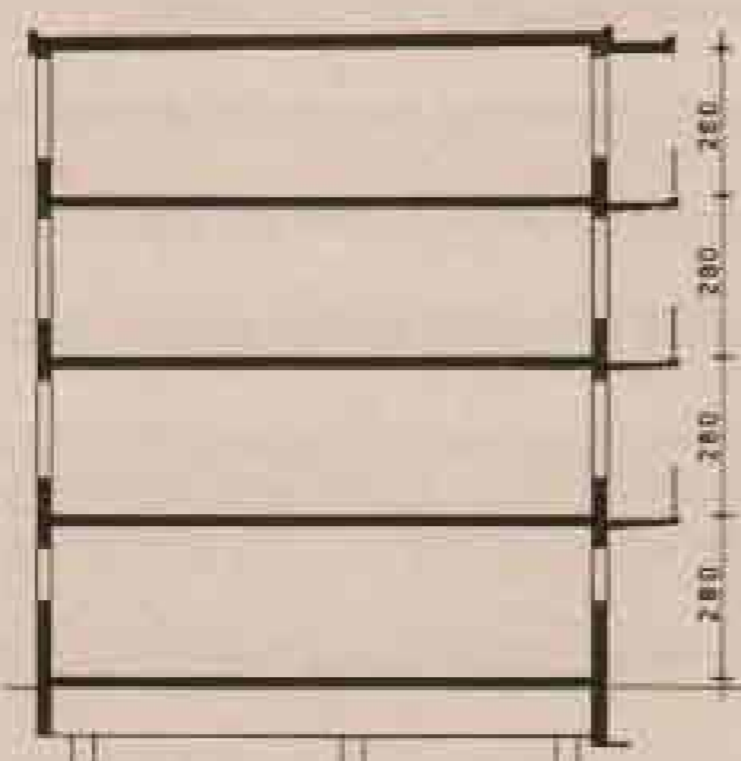
Ligging van het plan  
(in uitvoering of uitgevoerd):  
Capelle a/d IJssel-Middelwatering Oost,  
ten Westen van Kerklaan

#### AANWIJZINGEN:

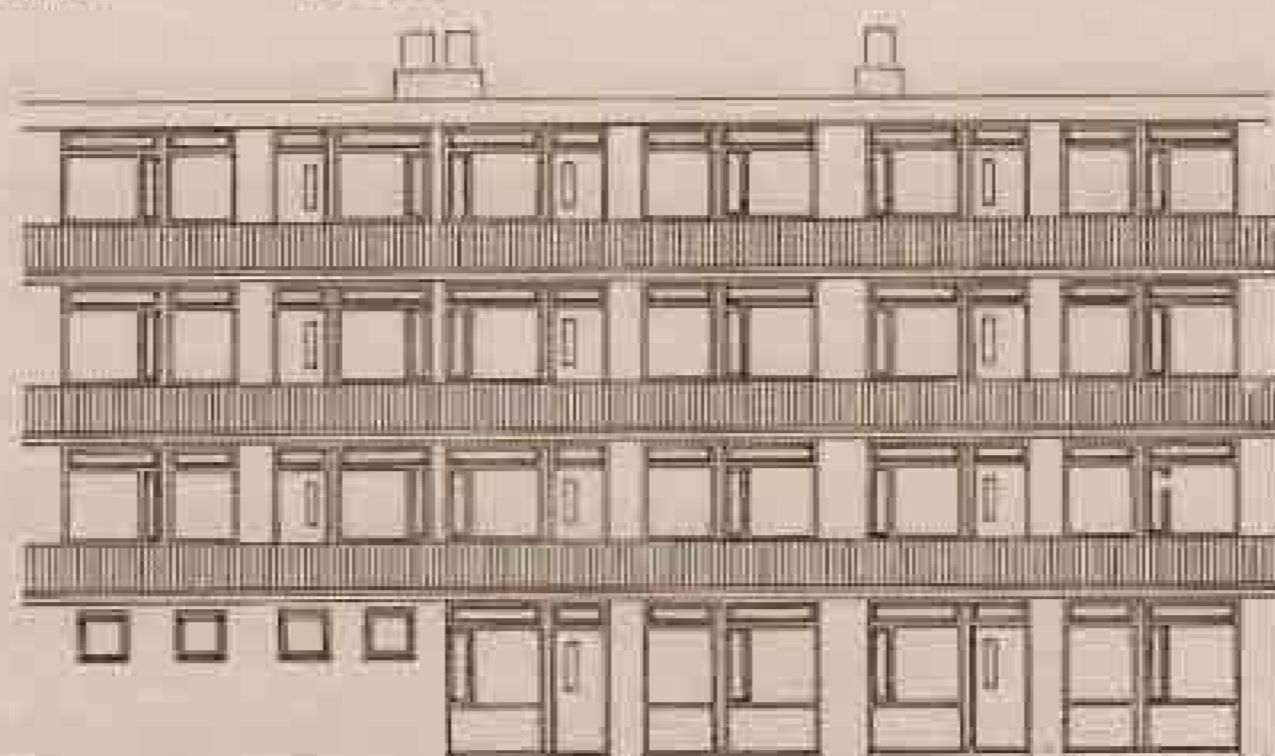
Aileen toe te passen in gemeenten, waar geen andere etagewoningen dan galerijwoningen in het kader van de extra-subsidie-regeling kunnen worden gerealiseerd.



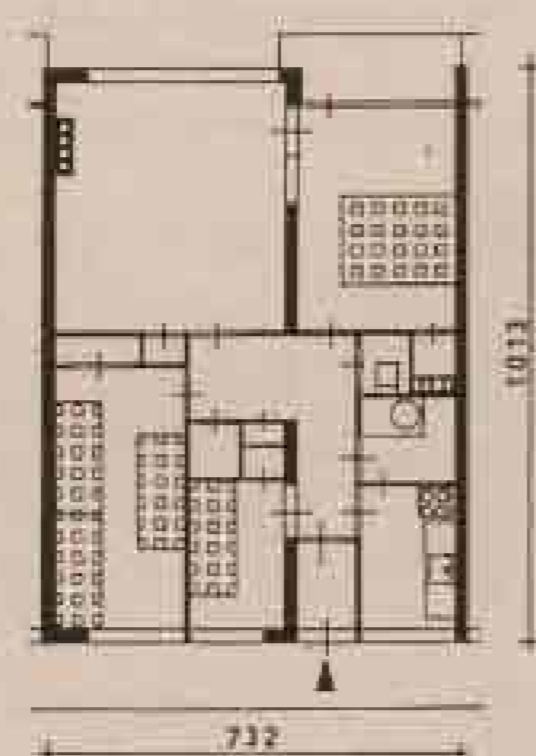
1 : 400



Doorsnede 1 : 200



Gevvel galerijzijde



Verdieping



Gevvel woonkamerzijde



Onderhuis 1 : 800



## Verzelfstandiging van woningcorporaties

140

de wet te verankeren. Is de regering daartoe bereid?"<sup>32</sup>

Van Aartsen antwoordde ontwijkend door te stellen dat het rapport-De Roos nog door de regering werd bestudeerd en dat het nog te vroeg was om een besluit te nemen.<sup>33</sup> Onder Bogaers kwam het onderwerp opnieuw op de agenda. In de Kamer bestond een meerderheid die de voorgestelde redactie van artikel 14 niet ver genoeg vond gaan. Er werd een amendement overwogen, waardoor niet alleen de bijdragen van vóór 1935 zouden worden kwijtgescholden, maar ook die van daarna. In de Coördinatievergadering<sup>34</sup> van de Centrale Directie van 12 november 1963 liet directeur-generaal Buskens weten dat Bogaers snel een standpunt over de terugbetalingsplicht wilde bepalen. Op 18 december 1963 stond een nieuw overleg met de Bijzondere Kamercommissie op de agenda, terwijl ter zake noch op ambtelijk, noch op politiek niveau overeenstemming bestond.

De regering was niet van plan de kwestie van de terugbetaling los van de overige voorstellen van de Commissie-De Roos te behandelen, maar door politieke druk uit de Kamer werd zij gedwongen tot een koerswijziging. Het PvdA-kamerlid Bommer dreigde in zijn hoedanigheid van VRAVO-lid de verdere behandeling van de Overgangswet te zullen blokkeren als de regering geen standpunt inzake de terugbetaling zou innemen. Daardoor zou de behandeling van de nieuwe Woningwet en de Wet op de ruimtelijke ordening ernstig vertraagd worden. Ondanks dit dreigement werd de kwestie toch uitgesteld tot de eerstvolgende bijeenkomst van de Bijzondere Kamercommissie, eind januari 1964.

### Het compromis van Floor

Bogaers benutte dit uitstel door Floor te vragen een ministerieel standpunt voor te bereiden. Floor pleitte voor een algehele kwijtschelding, dus zowel van bijdragen vóór als ná 1935 verstrekt. De overheid zou volgens Floor voldoende waarborgen moeten creëren om ervoor te zorgen dat dit geld niet in een bodemloze put zou verdwijnen. Er diende voldoende zekerheid te zijn dat de vrijkomende middelen ook daadwerkelijk in het belang van de volkshuisvesting aangewend zouden worden. Corporaties zouden daarom eerst door een herkeuringscommissie beoordeeld moeten worden op hun bestuurlijke capaciteit alvorens ze voor kwijtschelding in aanmer-

Minister Bogaers bij de officiële aanvang van de bouw van 2028 woningen in het uitbreidingsplan Voorhof II Oost te Delft



king kwamen. Verder waarschuwde Floor voor een te grote vrijgevigheid in de richting van de federaties. Op het gevaar van 'tyrannieke' federaties had Floor reeds bij eerdere gelegenheden gewezen. Ten aanzien van het voorgestelde Centraal Fonds stelde hij daarom voor een aantal veiligheidskleppen aan te brengen:

"De moeilijkheid is namelijk dat men thans niet kan overzien wat men weggeeft. Door van het fonds duidelijk een Rijksfonds te maken - met invloed overigens van de Federaties - en het percentage van de afdracht daarin regelmatig te laten bepalen bij AMvB houdt men duidelijk een vinger in de pap om eventueel al te grote liberaliteit te corrigeren".<sup>35</sup>

Het voorstel van Floor was een ingenieus compromis: door de kwijtschelding te koppelen aan een stelsel van nader vast te stellen gedragsregels, werd de voorgestelde financiële verzelfstandiging ook voor potentiële tegenstanders, zoals de VNG, aanvaardbaar. Bogaers besloot eerst (!) de partijen uit het veld te benaderen alvorens de voorgenomen kwijtschelding met minister dr. H.J. Witteveen (VVD) van Financiën te bespreken. Er werden in allerijl twee aparte gesprekken met de federaties en de VNG gearrangeerd.<sup>36</sup> De uitkomst van deze gesprekken was niet verrassend: de federaties toonden zich zeer ingenomen met het voornemen van Bogaers, terwijl de VNG een veel kritischer geluid liet horen. Uiteindelijk ging de VNG-delegatie akkoord met kwijtschelding, onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de VNG geenszins automatisch met de overige voorstellen van de Commissie-De Roos instemde. Vooral de instelling van een Centraal Fonds ter vervanging van het (gemeentelijk) gemeenschappelijk fonds stuitte bij de VNG op onoverkomelijke bezwaren.



### De kogel door de kerk

Na zich verzekerd te hebben van de medewerking van de sectorpartijen, ging Bogaers met Witteveen aan tafel. Volgens Bogaers hadden de federaties voldoende waarborgen gegeven dat de kwijtgescholden gelden blijvend aan de volkshuisvesting ten goede zouden komen. Met dit argument werd Witteveen overtuigd. Op 30 januari 1964 besloot de Ministerraad om de Kamer mee te delen:

- "a. dat de Regering bereid is bedoeld wetsontwerp aldus te wijzigen dat de terugbetaling van voor woningwetwoningen verleende bijdragen geheel komt te vervallen;
- b. dat daarbij tevens zal worden bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regelen zullen worden gegeven omtrent de bestemming van eventueel met de exploitatie van woningwetwoningen verkregen overschotten alsmede omtrent de gevolgen van het vervallen van de voorwaarde van terugbetaling".

Op 3 maart 1964 vond vervolgens het uitgestelde mondelinge overleg met de Bijzondere Kamercommissie plaats.<sup>37</sup> Bogaers stelde bij die gelegenheid de kwestie van de terugbetaling eigenlijk pas te willen bespreken in samenhang met de overige voorstellen van de Commissie-De Roos, maar dat dreigend uitstel van de nieuwe Woningwet en de Wet op de ruimtelijke ordening het kabinet had doen besluiten de terugbetaling vooruitlopend op het rapport-De Roos te regelen. Het dreigement van Bommer had effect

gesorteerd. Zonder vooruit te willen lopen op het rapport-De Roos, stelde Bogaers dat in een nog te ontwerpen amvb richtlijnen zouden moeten worden opgenomen ten aanzien van:

- de besteding van de batige saldi in het belang van de volkshuisvesting;
- de controle op die besteding en eventuele sancties;
- de interne organisatie van de corporaties;
- een verplichte afdracht aan een op te richten Centraal Fonds;
- het woningbeheer, zoals de samenvoeging van complexen in groepen die in een periode van bijvoorbeeld vijf jaar gereed zijn gekomen.

Deze richtlijnen zouden het Rijk garanties moeten bieden voor een goede besteding van het kwijtgescholden geld. Frappant was het optimisme van Bogaers over de snelheid waarmee dit zou kunnen geschieden, toen hij stelde dat "genoemde algemene maatregel bij voorkeur gelijk met het Ontwerp-Overgangswet in werking moet treden".

De Kamer reageerde in meerderheid enthousiast, want de toezegging van Bogaers was royaler dan verwacht. De Kamer had slechts opheffing van de terugbetalingsplicht van de vóór 1935 verstrekte bijdragen gevraagd. Nu kwam Bogaers over de brug met een totale kwijtschelding, inclusief de gemeentelijke bijdragen in de 'ongedekte tekorten'. Het plenaire debat in de Tweede Kamer spitste zich toe op de vraag of de minister in de toekomst de mogelijkheid zou hebben alsnog een terugbetalingsverplichting in te voeren. Bommer stelde dat de regering, als zij dit ooit weer van plan

zou zijn, dit niet per amvb zou kunnen afdoen, maar hiervoor tot een formele wijziging van de Woningwet zou moeten overgaan. Bogaers wilde echter de mogelijkheid om later bij amvb de terugbetaling opnieuw in te voeren niet uit handen geven, al voegde hij daaraan toe dit niet van plan te zijn. Met deze uitleg nam de Tweede Kamer genoegen.<sup>38</sup> Pas daarna, in november 1964, gaf Bogaers het rapport-De Roos vrij voor publicatie.

### Van artikel 14 naar BTIV

In de nieuwe Woningwet was de voorwaarde van terugbetaling verdwenen. Verder was, als gevolg van een amendement van het KVP-kamerlid dr. M.A.M. van

**Galerijwoningen in de woningwetsector te Rijnsburg, bouwjaar 1966. Architect: J. Dekker**





## Verzelfstandiging van woningcorporaties

142

Helvoort, de voorrang van de corporatiebouw boven de gemeentelijke bouw in de wet vastgelegd.<sup>39</sup> Tegelijk met de nieuwe Woningwet werd het Toelatingsbesluit volkshuisvesting van kracht, waarin nadere voorschriften omtrent de toelating als toegelaten instelling, het toezicht door het Rijk en de intrekingsgronden waren opgenomen.<sup>40</sup> Per 1 januari 1966 trad het Besluit geldelijke steun volkshuisvesting in werking, waarin de voorwaarden voor rijkssubsidie waren vastgelegd.

In artikel 14 van de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting<sup>41</sup> werd bepaald dat de voorwaarde van terugbetaling van op grond van de Woningwet 1901 verleende bijdragen zou komen te vervallen. Dit kwam neer op kwijtschelding van circa 2 miljard gulden. De inwerkingtreding van (het grootste deel van) artikel 14 werd opgeschort tot een nader bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip.<sup>42</sup> Het was overigens niet de bedoeling dat de ná 1965 verkregen batige saldi door dit uitstel verloren zouden gaan. Bij de parlementaire behandeling van de ontwerpbegroting 1968 verklaarde minister ir. W.F. Schut (ARP) te willen bevorderen dat aan artikel 14 een terugwerkende kracht tot 1965 zou worden gegeven. Schut maakte daarop bij circulaire bekend dat de batige saldi van na 1965 voorlopig in het bezit van de toegelaten instellingen bleven, in afwachting van een definitieve wettelijke regeling.<sup>43</sup> Deze wet verscheen in 1975.

Kwijtschelding was door minister Bogaers afhankelijk gesteld van

**Woningwetwoningen in Enschede, bouwjaar 1966. Architect: D. Zuiderhoek**



de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur, waarin de door hem genoemde onderwerpen zouden moeten worden vervat. De materiële inhoud van deze bepalingen moest in onderling overleg tussen het Rijk, de VNG en de corporaties worden vastgesteld. Dit tripartite overleg begon in januari 1966. Namens de Centrale Directie zaten naast Floor ook M.I. Rese van de Afdeling Algemene Zaken en J. Teeuwen van de Afdeling Financiering Woningbouw aan tafel, vergezeld door mevrouw mr. J.S. Verhagen van de Afdeling Juridische Zaken, een centrale afdeling van het ministerie.

De regeltechnische uitwerking verliep veel moeizamer dan verwacht. Het bleek niet mogelijk te volstaan met een amvb, omdat deze alleen betrekking zou kunnen hebben op instellingen die iets kwijtgescholden kregen (dat wil zeggen: vóór 1965 bijdragen hadden genoten). Men wilde echter voorkomen dat er een verschillend regime zou ontstaan voor verscheidene instellingen, al naar gelang zij wel of niet onder de werking van artikel 14 vielen. Daarnaast speelde een rol dat de verhouding tussen overheid en toegelaten instellingen tot dan toe zeer onoverzichtelijk was geregeld in onder meer het Toelatingsbesluit, het Besluit geldelijke steun volkshuisvesting, talloze subsidieregelingen, beschikkingen en circulaire en via de (soms sterk verschillende) leningsvoorwaarden. Uniformering van de voorschriften en samenvoeging van bepalingen tot één helder en overzichtelijk kader werd wenselijk geacht.<sup>44</sup> Men wilde een nieuw regime voor de toegelaten instellingen ontwikkelen, waarin door een samenstel van gedragsregels als het ware een grondwet voor hun

verdere handel en wandel zou worden vastgelegd. Dit was een complexe onderneming, waarbij een veelheid aan onderwerpen geregeld moest worden, zoals:

- de wettelijke plaats van de zogenaamde mede-instellingen<sup>45</sup>;
- de (mogelijkheid tot) instelling van een Centraal Fonds<sup>46</sup>;
- de oprichting van een centraal financieringsfonds<sup>47</sup>;
- de uniformering van de voorwaarden bij leningen en garantstelling.

De noodzaak om tot een geheel nieuw stelsel van regelgeving



te komen en de complexiteit van de materie hadden tot gevolg dat pas op 11 januari 1971 een voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet de Kamer bereikte.<sup>48</sup> Vervolgens duurde het tot 29 mei 1974 voordat staatssecretaris drs. M.P.A. van Dam de memorie van antwoord indiende. De vertraging werd mede veroorzaakt doordat het kabinet-Den Uyl, geheel in de geest van die tijd, ook de kwestie van de democratisering van de toegelaten instellingen geregeld wilde zien. Dit had betrekking op onderwerpen als huurderslidmaatschap en de wenselijkheid van de verenigings- dan wel stichtingsvorm.<sup>49</sup>

Op 20 februari 1975, ruim dertien jaar na het verschijnen van het rapport-De Roos, aanvaardde de Tweede Kamer het wetsontwerp. Bij wet van 26 juni 1975<sup>50</sup> werd een nieuw artikel 59 van de Woningwet ingevoerd, dat bij Koninklijk Besluit van 19 april 1977 in werking trad per 1 mei 1977. Tegelijk hiermee traden het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV), het (herziene) Besluit geldelijke steun volkshuisvesting en zes ministeriële beschikkingen in werking.<sup>51</sup> Hiermee was de beoogde 'grondwet' tot stand gekomen die tot 1993 als wettelijk kader voor de toegelaten instellingen zou blijven gelden.



Staatssecretaris Van Dam

## 6.5 Zelfstandigheid en toezicht na 1977

### Een moeizame weg

Veel van de voorstellen van de Commissie-De Roos werden overgenomen. Dit betrof in de eerste plaats de afschaffing van de terugbetalingsplicht en de kwijtschelding van eerder ontvangen bijdragen. De mogelijkheid om in eigen beheer financiële reserves te vormen, betekende een aanzienlijke vermindering van de gemeentelijke invloed op de corporaties. Hetzelfde effect had het feit dat gemeenten geen specifieke leningsvoorwaarden meer mochten stellen buiten die welke in de Beschikking leningen toegelaten instellingen waren opgenomen. Maar de moeizaam bevochten afschaffing van de terugbetalingsplicht verloor deels haar betekenis door de invoering van het dynamische-kostprijsstelsel in 1975, waardoor er nauwelijks exploitatieoverschotten meer ontstonden.<sup>52</sup> Waarschijnlijk van groter belang was het feit dat het pleidooi van de commissie voor een brede taakopvatting van de corporaties werd overgenomen. Van de mogelijkheid om ook in de duurdere segmenten van de woningmarkt te gaan opereren, hebben de corporaties sindsdien volop geprofiteerd.

Op twee belangrijke punten werd het advies van de Commissie-De Roos niet gevolgd. De suggestie om corporaties verplicht te stellen zich bij één van de federaties aan te sluiten, werd niet overgenomen. Ook het voorgestelde Centraal Fonds kwam er vooralsnog niet. Weliswaar was in 1975 de mogelijkheid daartoe in de wet gecreëerd, maar hieraan werd voorlopig geen invulling gegeven.

Per saldo zorgde de implementatie van de meeste voorstellen van de Commissie-De Roos voor een aanzienlijke verbetering in de positie van de corporaties. Toch bleef een grote mate van afhankelijkheid bestaan, omdat de toegelaten instellingen onderworpen waren aan een uitgebreid pakket van voorschriften, die hun handelen tot in detail op tal van gebieden reguleerden.

In de jaren tachtig kwam de financiële zelfstandigheid van de corporaties onder invloed van de problematiek op de volkshuisvestingsbegroting in nieuw vaarwater.

Om budgettaire redenen werden in 1983 de rijksleningen en rijkscontragaranties ten behoeve van de verbetering van naoorlogse woningen geschrapt. Een direct uitvloeisel hiervan was de oprichting van het Waar-



## Verzelfstandiging van woningcorporaties

144

borgfonds Sociale Woningbouw in 1984, dat de waarborgfunctie van het Rijk overnam.<sup>53</sup> Het Waarborgfonds stond garant voor de rente en aflossing van leningen door corporaties. Hierdoor konden corporaties tegen betrekkelijk gunstige voorwaarden rechtstreeks op de kapitaalmarkt geld lenen. In 1987 vond een uitbreiding naar de vooroorlogse woningverbetering plaats en met ingang van 1989 werd ook de nieuwbouw onder de werking van het Waarborgfonds gebracht.

Medio jaren tachtig bereikten veel corporaties een spectaculaire verbetering van hun financiële positie door op grote schaal rijksleningen tegen een veel lagere rente op de kapitaalmarkt te herfinancieren. Dit maakte de weg vrij voor de instelling van een Centraal Fonds, zoals door de Commissie-De Roos bepleit en waarvoor de grondslag al in 1975 in de Woningwet was opgenomen. Jarenlang waren de financiële reserves van de corporaties te gering om het fonds, gevoed door verplichte stortingen van de corporaties, van de grond te krijgen. Door de instelling van het Centraal Fonds werden saneringsoperaties van financieel zwakke corporaties onder de verantwoordelijkheid van de corporatiewereld zelf gebracht. Het Rijk schoof hiermee de rekening voor slecht functionerende corporaties naar de sector zelf door.

De vergroting van de financiële zelfstandigheid op sectoraal niveau werd gevolgd door een verzelfstandiging op het niveau van de afzonderlijke toegelaten instellingen. Genoemde vervroegde aflossingen betekenden dat de corporaties hun bedrijfsreserves aanzienlijk konden versterken. Hetzelfde effect trad op als gevolg van de Tussenbalans 1991, toen de huren werden verhoogd (zie hoofdstuk 11). De sterk gestegen reserves maakten een terugtrekkende overheid mogelijk. In de zogenaamde ABR-brief kondigde staatssecretaris drs. E. Heerma (CDA) bij handhaving van het beleid rond 2005 een kostendekkend huurniveau aan. Daarmee zouden objectsubsidies overbodig worden. In de Trendbrief 1992 bleek zelfs een beëindiging van de generieke objectsubsidieering in 1995 al mogelijk.<sup>54</sup> Tegelijk werd het huursombeleid aangekondigd, waardoor op micro-niveau sociale verhuurders een eigen huurbeleid konden gaan voeren binnen door het Rijk aangegeven grenzen. Het bruteringsakkoord tussen het



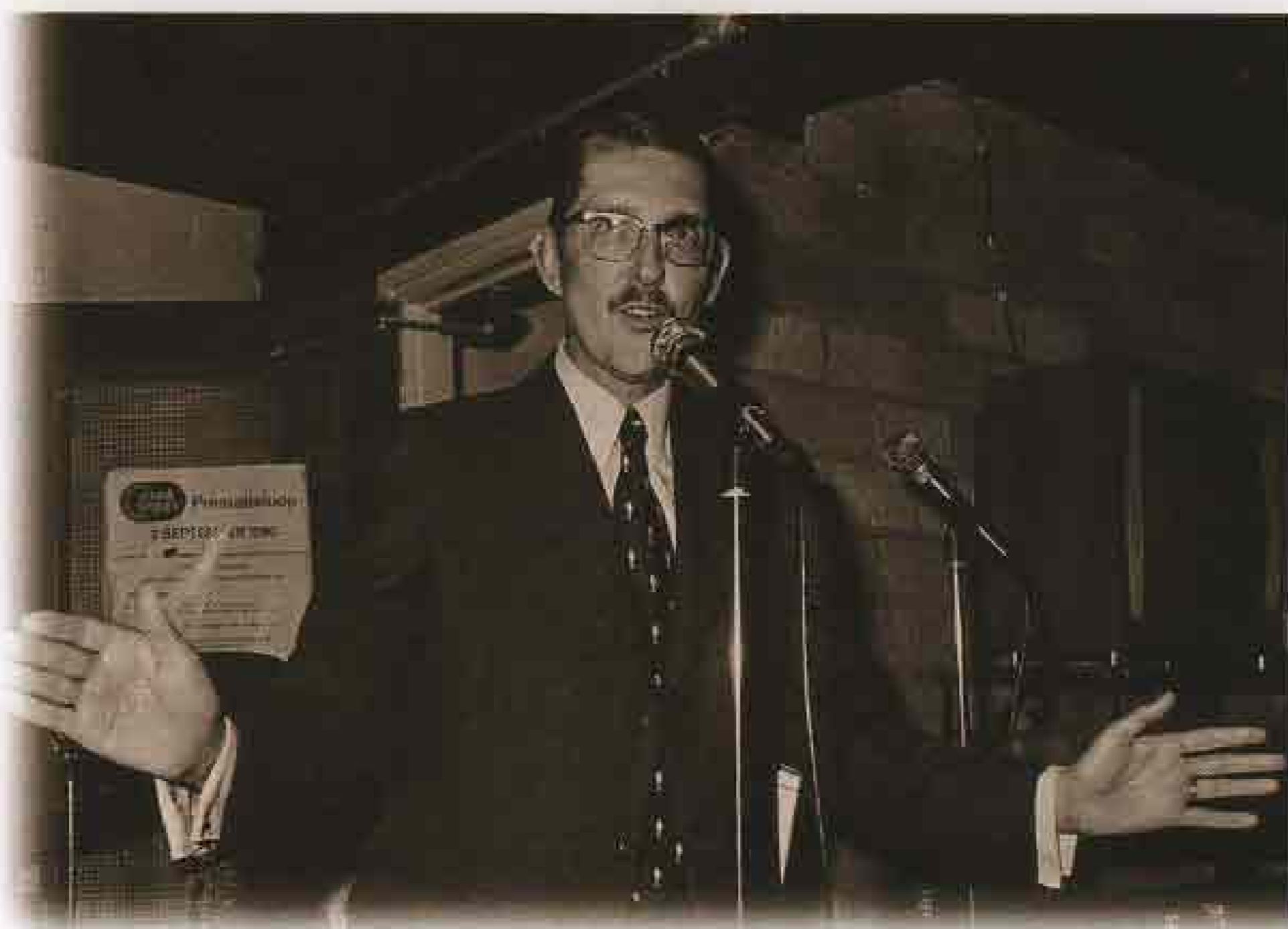
Rijk, het NCIV, de NWR en de VNG/Platform van Gemeentelijke Woningbedrijven van oktober 1993 betekende de kroon op de financiële verzelfstandiging van de sociale huursector. Nog uitstaande subsidieverplichtingen van het Rijk tegenover de sociale verhuurders werden in één klap weggestreept tegen de nog openstaande leningen. De 'gouden koorde' die het Rijk sinds 1901 met de toegelaten instellingen had, waren hiermee definitief (?) doorgesneden.

### Ontwikkelingen in het rijksstoezicht

De terugtrekkende overheid en de grotere financiële zelfstandigheid van de corporaties deden het belang van een goede controle op de corporaties stijgen. In 1975 was op de komst van het BTIV geanticipeerd door de oprichting van een Afdeling Woningcorporaties (WONC) bij de instelling van de Directie Woningbouw in 1975 (zie hoofdstuk 5). De taken van de consultant voor woningcorporaties en van de toenmalige Onderafdeling Controle van de Afdeling Financiering Woningbouw (FWB) werden bij WONC ondergebracht. De afdeling was opgebouwd uit twee onderafdelingen: Toelating en Organisatie onder leiding van W.C. Dijkhuizen en Inspectie onder leiding van O. Koster. Onder Koster werkten, naast zijn plaatsvervanger J.S. Tierolf, zeven inspecteurs en drie adjunct-inspecteurs.<sup>55</sup>

Uit een intern rapport uit 1978 bleek dat de Directie Woningbouw volkomen overbelast was. Aan het functioneren van WONC werden in dit rapport echter nauwelijks woorden vuilgemaakt.<sup>56</sup> Dit was vreemd, omdat de Algemene Rekenkamer reeds in 1977 op de tekortschietende controle door de Onderafdeling Inspectie had geattendeerd. De frequentie van de inspecties ter plaatse liet volgens de Rekenkamer te wensen over.





Naar aanleiding van het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer over 1978 vroeg de Vaste Kamercommissie voor de Rijksuitgaven in juni 1979 naar de frequentie van de inspectiebezoeken.<sup>57</sup> Staatssecretaris mr. G.Ph. Brokx antwoordde hierop in oktober 1979 als norm iedere toegelaten instelling eens in de drie jaar aan inspectie ter plaatse te willen onderwerpen.<sup>58</sup>

De directeur woningbouw, mr. A. Steensma, hechtte evenals Floor (die intussen directeur-generaal was geworden) sterk aan de inspectietaak. Steensma vergaderde eens per twee maanden met de Onderafdeling Inspectie, een vergadering die hij naar eigen zeggen nooit oversloeg.<sup>59</sup> Deze warme belangstelling van de ambtelijke top vertaalde zich echter geenszins in maatregelen om de permanente onderbezetting<sup>60</sup> van het toezicht te verminderen. Zo werd na de pensionering van Verheeke in 1972 geen nieuwe consulent benoemd, terwijl de afdeling WONC vier jaar zonder hoofd functioneerde. Pas per 1 juli 1979 werd mevrouw ir. S.J.F. van der Laag in deze functie benoemd.

Opvallend genoeg werden externe signalen, zoals het rapport van de Rekenkamer uit 1977, door de DGVH-top lange tijd niet omgezet in een personele versterking van de inspectiefunctie. Ook de reorganisatie in 1980, waarbij de Directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken (RVH) werd opgericht, leidde niet tot personele versterking van de Afdeling WONC. Wel streefde directeur-generaal ir. J.M. Koopman er naar de inspectiefunctie (en dus de inspecteurs van de Afdeling WONC) te deconcentreren naar de HID-kantoren. Dit stuitte echter op forse tegenwerking van WONC, die een dergelijke 'uitplaatsing' uit het DGVH-kantoor te Zoetermeer niet zag zitten.<sup>61</sup>

Er was opnieuw een krachtig signaal uit de buitenwereld nodig om deze situatie te veranderen. Dat signaal kwam in 1984 met (opnieuw) een vernietigend rapport van de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer constateerde dat staatssecretaris Brokx aan zijn toezeggingen uit 1979 geen gevolg had gegeven. De gevolgen waren desastreus: de inspecties ter plaatse vonden hooguit eens in de 25 à 30 jaar plaats, ondanks de door Brokx omarmde norm van eens per drie jaar. Sinds 1965 waren de gemeentelijke woningbedrijven zelfs helemaal niet meer ter plaatse door rijksambtenaren geïnspecteerd. Verder constateerde de Rekenkamer een structurele achterstand in het tijdig indienen van de jaarstukken door de toegelaten instellingen en een grote mate van ontoegankelijkheid van de informatie uit deze jaarstukken door het ontbreken van een geautomatiseerd informatiesysteem. Ten slotte vroeg de Rekenkamer zich af waarom het toezicht niet was gedeconcentreerd naar de HID-kantoren.<sup>62</sup> Brokx zegde onder druk van een gealarmeerde Tweede Kamer een integrale herijking van het rijkstoezicht toe.<sup>63</sup>

Directeur-generaal Koopman gebruikte het Rekenkamer-rapport om de door hem gewenste deconcentratie van de inspectiefunctie door te drukken.<sup>64</sup> Er werd een compromis gevonden door een scheiding aan te brengen tussen 'reguliere' en 'gerichte' inspectie, waarvan de eerstgenoemde (inclusief de daaraan gekoppelde menskracht) naar de HID-kantoren werd overgeheveld en de laatstgenoemde centraal bleef. Voor de HID-kantoren betekende dit een welkome ontwikkeling, omdat hiermee pijnlijke ontslagen als gevolg van het verdwijnen van taken door de invoering van het normkostensysteem konden worden voorkomen.

Een probleem hierbij was dat de inspecteurs in de provincie van oudsher waren gericht op het financiële toezicht (administratie en verslaglegging) en weinig kaas hadden gegeten van beleidsinhoudelijk toezicht. Om deze reden werd een uniformering van de inspecties doorgevoerd aan de hand van een door het organisatiebureau Van Dien en co. ontwikkelde systematiek, de zogenaamde inspectie-matrix.<sup>65</sup>

In juli 1987 werd de door staatssecretaris Brokx toegezegde Nota Toezicht Instellingen Volkshuisvesting aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>66</sup> Brokx zelf maakte de aanbieding van de nota aan de Kamer niet meer



## Verzelfstandiging van woningcorporaties

146

mee: in oktober 1986 was hij door de CDA-kamerfractie tot aftreden gedwongen met het oog op de naderende Parlementaire Enquête Bouwsubsidies.<sup>67</sup>

Uitgangspunt van de nota was de eigen verantwoordelijkheid van de volkshuisvestingsinstellingen voor een gezonde bedrijfseconomische en bestuurlijke ontwikkeling. Het 'eerste-lijnstoezicht' behoorde de gemeente toe; het Rijk behoorde bij het toezicht een secundaire rol te spelen. Vanuit deze principiële invalshoek werd een versterking van het gemeentelijk toezicht bepleit, onder meer door de gemeenten meer te betrekken bij de reguliere inspecties en door toetreding van de VNG tot de Adviescommissie Toelating Woningcorporaties.<sup>68</sup> Andere maatregelen die in de Nota Toezicht Instellingen Volkshuisvesting werden aangekondigd waren:

- verscherping van de regelgeving inzake bijvoorbeeld de statuten;
- verscherpt toezicht op financieel zwakke instellingen;
- jaarlijkse rapportage over het gevoerde toezicht in de begroting;
- verbetering van het toezicht op de zogenaamde niet-winstbeogende instellingen (NWI's), niet-zijnde woningcorporaties, door ook voor deze categorie tot toelating over te gaan;
- intensivering van het rijkstoezicht op landelijk en regionaal werkzame instellingen.

De Commissie Taakstelling en Toezicht (kortweg de Commissie-T en T of de Commissie-Koopman genoemd) formuleerde in 1991 binnen enkele maanden de grondslagen voor een nieuwe ordening, daar waar de Commissie-De Roos vier jaar nodig had gehad.<sup>69</sup> Deze ordening vond haar neerslag in het Besluit beheer sociale huursector (BBSH). Door de inwerkingtreding van het BBSH per 1 januari 1993 veranderden de verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en corporaties ingrijpend. De corporaties zijn sindsdien in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun handelen. Zij dienen hierover achteraf verantwoording af te leggen, primair aan de gemeente(n) waarin zij werkzaam zijn. De gemeenten hebben echter geen directe sanctiemogelijkheid gekregen. Wel kunnen gemeenten het Rijk vragen sancties te treffen of zogenaamde 'besluiten van aanmerkelijk belang'<sup>70</sup> ter goedkeuring aan het Rijk voorleggen. Als gevolg van deze ontwikkelin-

gen verdwenen na 1992 de reguliere inspecties bij het DGVH. De gerichte inspecties bleven wél gehandhaafd. Het Rijk blijft ook nader onderzoek verrichten als door een gemeente om een formele uitspraak wordt verzocht.

Vanaf 1 juli 1994 vindt geen ministeriële vaststelling van de aanvangshuurprijs van gesubsidieerde woningbouw meer plaats. Per 1 juli 1996 is de ministeriële vaststelling van de huurprijs van woningen die met financiële steun van de overheid ingrijpend zijn verbeterd, eveneens beëindigd. Daarmee is vrijwel iedere ministeriële betrokkenheid met de huurprijs in individuele gevallen verdwenen. Op macroniveau heeft de minister nog wél invloed op de ontwikkeling van de huurprijzen (door vaststelling van het maximale huurverhogingspercentage en de gemiddelde minimaal redelijke huursomstijging).

Met de terugtrekkende rijksoverheid verdwenen ook veel uitvoerende taken voor het DGVH. Voorzover er nog taken resten, zoals de gerichte inspecties, zijn deze na de reorganisatie in 1994 gedeconcentreerd naar de regionaal werkzame Inspectie van de Volkshuisvesting.

### Ontwikkelingen in de organisatie

Intussen was intern reeds vanaf 1984 de organisatie van WONC grondig doorgelicht. Uit deze analyse bleken een aantal ernstige tekortkomingen. Sinds de oprichting van WONC in 1975 had geen integrale formatievaststelling van de afdeling door het Ministerie van Binnenlandse Zaken plaatsgevonden. Door de inwerkingtreding van het BTIV in 1977 en de sterke groei van de corporatiebouw sindsdien, was de werklast van de afdeling



Sociale woningbouw in Leeuwarden



kwalitatief en kwantitatief sterk toegenomen. De personele bezetting had hiermee geen gelijke tred gehouden, onder andere omdat het zeer moeilijk bleek voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Daarnaast werd het ontbreken van een organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering als een van de hoofdproblemen ervaren. Als gevolg hiervan vonden beleidsontwikkeling, -vorming en -evaluatie ten aanzien van het toezichtsbeleid "gefragmenteerd, incidenteel, ongestructureerd en meestal in een laat stadium"<sup>71</sup> door de gehele Afdeling WONC plaats. Een ander kernprobleem vormde de soms tegengestelde verwachtingen die de buitenwereld van WONC had. Er bestond een spanning tussen de verschillende rollen die door de dienstleiding (staatssecretaris, directeur-generaal en directeur RVH) van de afdeling werden verwacht. Zo liet de rol van 'belangenbehartiger' van de corporaties bij de vorming en uitvoering van het algemene beleid zich in de praktijk niet altijd goed verenigen met de rol van 'toezichthouder' en/of de rol van 'dienstverlener'. Uiteindelijk leidde deze analyse tot het voorstel WONC om te vormen tot een Hoofdafdeling Sociale Verhuurders (HSV). Daarbij zou een functionele tweedeling tussen beleid en toezicht aangebracht moeten worden. Tevens werd een sterke uitbreiding van de formatie van 28,8 formatieplaatsen in 1985 naar 62 plaatsen in 1987 voorgesteld. In grote lijnen werden deze voorstellen geïmplementeerd bij de oprichting van de Hoofdafdeling Instellingen Volkshuisvesting (HIV) per 1 juli 1985. Er kwamen inderdaad aparte afdelingen Toezicht en Beleidszaken en de personele bezetting werd, dwars tegen het toenmaals geldende regeringsbeleid in, fors uitgebreid.<sup>72</sup> Door de statusverhoging van afdeling tot hoofdafdeling kwam het toezicht op hetzelfde niveau in de ambtelijke hiërarchie van RVH als de hoofdafdelingen Financiering Woningbouw, Individuele Subsidiëring en Huurzaken.

Na 1985 veranderde de organisatorische plaats van de Hoofdafdeling Instellingen Volkshuisvesting nog een aantal malen. In 1986, bij de zogenaamde Heroriëntatie van het DGVH, verhuisde de hoofdafdeling van RVH naar de nieuwe Directie Woningbeheer en Huurbeleid (zie organisatieschema blz. 110). De scheiding tussen beleid en toezicht werd gehandhaafd, waarbij de Afdeling Toezicht op haar beurt weer was onderverdeeld in de onderafdelingen Bestuurlijke Organisatie, Informatie, Registratie en Toetsing, het Stafbureau Coördinatie Inspectie en de Sectie Gericht Onderzoek.<sup>73</sup>

Per 1 januari 1987 volgde drs. M.J. van Rijn mevrouw Van der Laag op als hoofd van de hoofdafdeling. Onder impuls van Van Rijn werd de personele bezetting, zowel bij de centrale hoofdafdeling als bij de directies in de provincie, sterk uitgebreid. In 1988 was de directe personele inzet ten behoeve van het toezicht bij de Hoofdafdeling Instellingen Volkshuisvesting en de DVH's uitgebreid tot circa 60 mensjaren.<sup>74</sup> Door al deze maatregelen steeg het aantal inspecties spectaculair van 94 in 1985 tot 285 in 1990. De Algemene Rekenkamer stelde in 1991 dan ook tevreden vast dat aan zijn felle kritiek uit 1984 gehoor was gegeven.<sup>75</sup>

In 1990 verhuisde de hoofdafdeling naar de nieuwe Directie Huurbeleid en Eigen Woningen (HEW). De Hoofdafdeling Instellingen Volkshuisvesting werd weer een 'gewone' Afdeling Toezicht (binnen HEW kwamen geen hoofdafdelingen voor), bestaande uit de onderafdelingen Gericht Toezicht, Bestuurlijk Toezicht, Coördinatie Toezicht, en Toezicht Jaarverslaglegging en Informatievoorziening.

## 6.6 Samenvatting en conclusies

Onze eerste vraag betrof de context waarin de Commissie-De Roos tot stand kwam. Gelet op de discussies in de jaren vijftig over de mogelijkheid om de subsidiëring van de particuliere en de woningwetbouw gelijk te trekken, kreeg de Commissie-De Roos van minister Witte een opvallend beperkte taak. Over de gewenste verhouding tussen corporaties en commerciële bouwers werd zij niet geacht een uitspraak te doen. De commissie diende zich te beperken tot het doen van voorstellen om de zelfstandigheid van de corporaties, zowel intern als op sectorniveau, te vergroten.

In de tweede plaats zijn wij, tegen de achtergrond van deze beperkte adviesaanvraag, ingegaan op de aanbevelingen van de commissie en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen. Gelet op de uitspraak van Witte dat hij de terugbetalingsplicht als een 'onberekenbaar groot kwaad' beschouwde, was de aanbeveling tot afschaffing van deze maatregel niet verrassend. Wel opmerkelijk was dat het advies veel verder ging dan Witte had verzocht. Het meerderheidsrapport bevatte een pleidooi voor taakverbreding van de corporaties, die nevens geschikt aan andere vormen



## Verzelfstandiging van woningcorporaties

148



### Wijk Prinsenland in Rotterdam

van particulier initiatief zouden moeten opereren voor brede lagen van de bevolking. Dat deze opvatting het eindrapport bereikte, was vooral het werk van Van Helvoort, Andriessen en Scheerens binnen de commissie. Inhoudelijk vertoonde het advies veel overeenkomsten met de voorstellen die in 1957 door het Centrum voor Staatkundige Vorming waren ontwikkeld. De vertegenwoordigers van de commerciële partijen brachten een eigen rapport uit, wellicht in de hoop dat minister Van Aartsen het minderheidsstandpunt tot zijn beleid zou maken. Dit bleek echter niet het geval: kort na afronding van het commissiewerk werd Van Aartsen opgevolgd door Bogaers, die in tegenstelling tot Van Aartsen juist een verbreding van het taakveld van de corporaties nastreefde.

Onze derde vraag betrof het verloop van het besluitvormingsproces. In de Tweede Kamer lichtten de medestanders van de corporaties het element van de terugbetalingsplicht uit het advies-De Roos. Bogaers stond onder grote druk toe te geven, omdat anders de invoering van de nieuwe Woningwet en de Wet op de ruimtelijke ordening vertraging zou oplopen. De CDV speelde bij de voorbereiding van een ministerieel standpunt een grote rol. Er bestond binnen de ambtelijke top allerminst consensus over de te volgen lijn. Dit kwam naar voren in het rapport van de Werkgroep-Doorn en de bespreking daarvan door de ambtelijke top. Opmerkelijk was het feit dat directeur-generaal Buskens juist de HID's vroeg een standpunt voor te bereiden. De HID's hadden in die tijd immers weinig met het bestuurlijk en financieel toezicht op de corporaties van doen. Ondanks de



interne verdeeldheid wist de dienst Bogaers toch goed te ondersteunen. Dit was vooral de verdienste van Floor, die met een scherp oog voor de toekomstige verhoudingen (we zouden nu over 'ordering' spreken) en risico's (de 'tyranie' van de federaties als spookbeeld) een knap compromis voorstelde: kwijtschelding ja, mits het Rijk verzekerd is van voldoende garanties over een rechtmatige aanwending van de vrijkomende middelen. Dit was een formule die voor alle partijen aanvaardbaar was en het Rijk de mogelijkheid bood om de verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en corporaties in een nieuw juridisch kader te gieten. In de Commissie-De Roos, waar Floor ook deel van uitmaakte, vervulde hij vooral een waarnemersrol en hield zich buiten de machtsstrijd tussen de corporatievertegenwoordigers en de representanten van de commerciële partijen.

De regeltechnische uitwerking van het politieke compromis dat uit de bus kwam (kwijtschelding, mits...) liet overigens lang op zich wachten. Enerzijds was dit het gevolg van de complexe materie, anderzijds bleek de implementatie ervan gevoelig voor schommelingen in de politieke conjunctuur. Zo liep de afhandeling vertraging op doordat in de eerste helft van de jaren zeventig de democratisering golf tot nieuwe discussies over de invulling van het BTIV leidde.



Ten slotte stelden wij de vraag naar de betekenis van het advies-De Roos voor de zelfstandigheid van de corporaties en de gevolgen voor het toezichtsbeleid van het DGVH. Het advies van de Commissie-De Roos heeft naar onze indruk vooral een consoliderende rol gespeeld. Het advies leverde geen wezenlijk nieuwe inzichten, maar bood vertegenwoordigers van de diverse belangengroepen en maatschappelijke stromingen wel de gelegenheid hun voorstellen te uiten. Standpunten konden worden verhelderd en in een consistent geheel van voorstellen worden ondergebracht. Het bereiken van een brede consensus was een belangrijke verdienste van de commissie. Dat het advies in grote lijnen tot beleid is verheven, was vooral te danken aan het gunstige politieke klimaat waarin het werd besproken. De politieke steun voor de woningwetbouw en de rol van de corporaties was op beslissende momenten doorslaggevend.

Voor wat betreft de vertaling van de toenemende zelfstandigheid van de toegelaten instellingen in een adequaat toezichtsbeleid, kan worden vastgesteld dat dit relatief pas laat gebeurd is. Lange tijd was het toezicht een stiefkindje binnen het DGVH. Pas nadat de Algemene Rekenkamer en in navolging daarvan de Tweede Kamer staatssecretaris Brox het vuur na aan de schenen legden (1984/1985), werden er maatregelen getroffen. De personele capaciteit werd uitgebreid, de inspectiemethodiek gesystematiseerd, gegevens werden geautomatiseerd en de inspectiewerkzaamheden onder druk van directeur-generaal Koopman deels gedeconcentreerd. Pas eind jaren tachtig kon de norm "iedere toegelaten instelling wordt eens per drie jaar ter plaatse geïnspecteerd" worden gerealiseerd. Ironisch genoeg had het DGVH slechts korte tijd profijt van deze aanpassingen: na de invoering van het BBSH in 1993 verdwenen de meeste toezichtstaken op rijksniveau en werd de zojuist opgetuigde organisatie voor een belangrijk deel weer ontmanteld.

Velen dachten dat het aldus geschapen ordeningskader hiermee definitief gestalte had gekregen. Als gevolg van de brutering is het oude debat echter weer in volle hevigheid ontbrand. Onder druk van de Tweede Kamer heeft staatssecretaris dr. D.K.J. Tommel recent de aanscherping van het rijkstoezicht op de toegelaten instellingen aangekondigd. Een onafhankelijk college van toezicht zou de minister daarin moeten gaan adviseren.<sup>76</sup> Dit illustreert eens te meer dat, ondanks de onmiskenbare

vergroting van de zelfstandigheid van de sector, het dilemma van Floor nog steeds niets aan actualiteit heeft ingeboet: hoe zijn een maximale vrijheid voor corporaties en een maximale garantie voor de overheid voor een doel- en rechtmatige besteding van publieke middelen te combineren?

#### Noten

1. Wet van 14 juni 1934, Stb. 316, artikel 29 t/m 29c van het Woningbesluit 1932.
2. Ministeriële circulaire d.d. 10 juli 1948, nr. 71.830.
3. Een rekenvoorbeeld, ontleend aan het eindrapport van de Commissie-De Roos, kan dit verduidelijken. Bij een gemiddelde jaarhuur van f 800,- diende jaarlijks 7% (f 56,-) in het risico-reservefonds gestort te worden. Formeel konden corporaties door de gemeenten verplicht worden tot de helft (f 28,-) per woning per jaar bij te dragen. Het was de corporaties verboden deze storting ten laste van de exploitatie te brengen. De bijdrage moest geheel uit de eigen middelen worden bekostigd. De contributie per lid bedroeg echter niet meer dan circa f 10,- per jaar, veel te weinig om het corporatiedeel in het fonds te storten. In de praktijk nam de gemeente vrijwel in alle gevallen de verplichte 7%-storting voor haar rekening.
4. In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners namen de corporaties in 1953 62% van de woningwetbouw voor hun rekening. In gemeenten waarvan het inwonertal tussen 50.000 en 100.000 lag, bedroeg dit 42%; in kleinere gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) 41%. Bron: Jaarverslag Centrale Directie, 1953, p. 126.
5. Uit een studie van Priemus bleek dat juist in de grotere gemeenten de bemoeienis van de gemeentebesturen met de architectenkeuze, de planontwikkeling (het woningontwerp), de aannemerskeuze en de stedeboekkundige opzet bij de bouw door corporaties het grootst was en tot de meeste ontevredenheid bij de corporatiebesturen leidde. Bron: Priemus, H., 1968.
6. Brief van minister J. in 't Veld aan de VNG d.d. 14 augustus 1950. Dit advies was opgesteld door een VNG-commissie, waarin zowel vertegenwoordigers van de gemeenten als de corporaties zitting hadden. Op 19 juni 1951 werd het advies aan in 't Veld aangeboden. Het werd gepubliceerd in: De Nederlandse Gemeente, nr. 26, d.d. 29 juni 1951.
7. Memorie van antwoord Rijksbegroting 1952. Bron: Schaar, J. van der, 1987, p. 178.
8. Nota van Z.Y. van der Meer aan minister in 't Veld d.d. 28 augustus 1951; Instructie



## Verzelfstandiging van woningcorporaties

150

aan HID's per brief van DG Van der Meer aan de HID's d.d. 14 februari 1952. In de CDV-jaarverslagen van 1952 (pp. 110-111) en 1953 (pp. 126-129) wordt aan de bevindingen van de HID's gerefereerd. Er bleek sprake van een aantal, lokaal verschillende, oorzaken: het gebrek aan initiatief bij corporaties; de aanwezigheid van een goed geoutilleerd gemeentelijk woningbedrijf of technische dienst als tijds- en kostenbesparende factor; gemis van vertrouwen in de capaciteiten van corporatiebestuurders; overbelasting van corporaties als gevolg van het uitbreidend woningbezit; te verwachten moeilijkheden bij de woningtoewijzing; gebrek aan deskundigheid voortvloeiend uit de geringe belangstelling voor het corporatiewerk bij brede lagen van de bevolking.

9. Brief van DG Van der Meer aan het KIV en de NWR d.d. 5 november 1952. Het KIV stelde minister Witte op 5 januari 1953 schriftelijk voor om een permanent overlegorgaan met vertegenwoordigers van Rijk, gemeenten en federaties in het leven te roepen om lokale bouwconflicten te beslechten. Dit voorstel vond echter geen doorgang. Brief van minister Witte aan het KIV en de NWR d.d. 23 april 1953.

10. Zo beklagde Verheeke zich in 1962 bij zijn superieur over de werkwijze van de Afdeling Woningbouw, die zich bij de controle van de financiële stukken nadrukkelijk ook met andere zaken bemoeide. Als voorbeeld noemde Verheeke twee corporaties. In gesprek over een fusie: "En dan gaat Woningbouw zich er ook mee bemoeien en vragen waarom er niet gebouwd wordt. Op deze wijze slaat de Centrale Directie een belachelijk figuur en ontstaat een bron van ergernis voor allen, die moeizaam bezig zijn deze zaak tot een goed einde te brengen." Bron: nota van P.D. Verheeke aan de plaatsvervangend DG, hoofd van de Afdeling Algemene Zaken (Joolen) d.d. 14 augustus 1962, kenmerk 62/40.

11. Schaar, J. van der, 1987, pp. 176-181.

12. Rapport Commissie Onderzoek Positie Woningbouwcorporaties, 1955.

13. Woningcorporaties, 1955.

14. In de jaren vijftig werden de federaties invloedrijker. Door de invoering van het "kwartje van Witte" (MG 54-13 d.d. 2 juni 1954) kregen zij de mogelijkheid betaalde medewerkers in dienst te nemen. Volgens deze regeling mochten corporaties jaarlijks een kwartje, later 35 cent, per woning ten laste van de exploitatie brengen. Dit geld werd vervolgens in de contributie voor het lidmaatschap van een federatie afgedragen. Hierdoor kwam een proces van professionalisering en personele groei op gang. Het "kwartje van Witte" maakte bijvoorbeeld de aanstelling van Andriessen als eerste personeelslid in vaste dienst van het KIV mogelijk. Bron: interview prof. F.H.J.J.

Andriessen, 25 februari 1994.

15. Kleijn, A., 1954.

16. Beschikking tot instelling van een Commissie van Advies voor Versterking van de Zelfstandigheid van de Woningbouwcorporaties, 31 oktober 1958, Stcrt. 216.

17. Helemaal onbekend was De Roos niet: in 1951 had hij een toespraak over de financiering van de woningbouw gehouden tot een demonstratief congres van de Nationale Woningraad en het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw tegen de dreigende verlaging van het (woningwet)bouwprogramma. Bron: Verslag van het demonstratief congres, 1951, pp. 38-45.

18. Van Helvoort was wellicht de verpersoonlijking van de voor de verzuiling zo kenmerkende nauwe banden tussen maatschappelijke organisaties en politieke partijen van dezelfde levensbeschouwing. Hij combineerde een groot aantal functies, o.a. burgemeester van Boxtel, kamerlid voor de KVP vanaf 1956 tot 1965 (met een korte onderbreking in 1959), voorzitter van de VNG-commissie Volkshuisvesting, voorzitter van het Bouwfonds Zuid-Nederlandse Gemeenten, voorzitter van het Hypotheekfonds Noord-Brabantse Gemeenten, voorzitter van de Stichting Hypotheekfonds, bestuurslid van de Stichting Eigen Woning en lid van het Welstandstoezicht Noord-Brabant, het Centraal Orgaan ter Bevordering van de Bouw van Middenstandsbedrijfspanen en van de Raad voor de Volkshuisvesting. Bron: Afdeling Voorlichting, gemeente Boxtel.

19. MG 60-11.

20. Nota van mr. F.H.J.J. Andriessen en W. Scheerens voor de tweede Werkgroep-Van Helvoort, 7 februari 1961.

21. Graamans veranderde van werkring en maakte de laatste vergaderingen van de commissie niet meer mee. Het minderheidsrapport werd door haar dan ook niet ondertekend.

22. Positie van de woningbouwcorporaties, 1964, p. 17.

23. Idem, p. 18.

24. Deze waren ontstaan doordat het Rijk eventuele tegenvallers in de bouwkosten niet in de bijdrage (of het voorschot) verrekende of doordat huurverlagingen uit de crisistijd voor rekening van de corporatie kwamen, voorzover de huur daarmee onder het vooraf vastgestelde minimumniveau kwam. Deze tekorten waren vervolgens veelal door de gemeenten via extra subsidies en/of leningen opgevangen.

25. Samenstelling van de Werkgroep-Doorn: E. Doorn (HID-Gelderland, voorzitter), ir. C.H. Kluiters (HID-Limburg), ir. F. Ottevangers (HID-Noord-Holland) en ir. D.S. Visser (HID-Overijssel).



26. Besloten tijdens een vergadering op 9 april 1962. Uitgenodigd waren: minister Van Aartsen, G. van der Flier (SG), C.J. Booster (Centrale Afdeling Financiële en Economische Zaken), F.J. Beunke (Centrale Afdeling Juridische Zaken), W. Dam (Centrale Afdeling Voorlichting) en de CDV'ers Buskens, Joolen, Floor, Wisselink, Peeters Weem, Teeuwen, Verheeke, Houtsma, Van der Heijden en de HID's Ottevangers en Visser.
27. Rapport van de Werkgroep-Doorn d.d. 20 juli 1962, besproken in de HID-vergaderingen 151 (27 september 1962), 153 (15 november 1962) en 154 (20 december 1962). Aanwezig bij deze vergaderingen waren: DG Buskens, alle afdelingshoofden, de consulent voor de woningcorporaties Verheeke en de HID's.
28. De tweede Voorlopige Raad voor de Volkshuisvesting, ingesteld bij KB van 6 februari 1961 no. 15, Stcrt. 1961 nr. 31. KB houdende de samenstelling van de Voorlopige Raad voor de Volkshuisvesting, no.23, 23 november 1961, Stcrt. 1961 nr. 235 en ministeriële beschikking no. 1215504 betreffende de verdere samenstelling van de VRAVO van 15 december 1961.
29. Advies inzake het rapport-De Roos, Voorlopige Raad voor de Volkshuisvesting, 20 februari 1963, kenmerk I/267. Voorbereid door de VRAVO-subcommissie 'Rapport De Roos', conceptadvies aangeboden aan de plenaire VRAVO op 28 januari 1963.
30. Letterlijk zei Bogaers: "Ik geloof, dat wij definitief af moeten van de gedachte dat de woningbouwvereniging alleen maar een soort invaller zou zijn voor de particulier wanneer deze verstek laat gaan. Ik zie ook de activiteit van de woningbouwvereniging als een uiting van particulier initiatief en wel een, die zijn eigen plaats heeft naast en in edele wedijver met andere vormen van dit particulier initiatief. Ik voel zeker niets voor een monopoliepositie voor de woningbouwvereniging op het gebied van de volkswoningbouw, maar al evenmin iets voor de stelling, dat onder normale omstandigheden - wanneer doen deze zich overigens voor? - de woningbouwvereniging zich zou moeten beperken tot bouw voor ex-krotbewoners en andere financieel of maatschappelijk zwakke groepen. Ik zie dus voor de woningbouwcorporaties een ruime werkingssfeer waarvan de precieze inhoud in de tijd evolueert en zal moeten blijven evolueren."
31. Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, Tweede Kamer, 1958-1959, 5455, nr. 2.
32. Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, Tweede Kamer, 1962-1963, 5455, nr. 7.
33. Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, Tweede Kamer, 1962-1963, 5455, nr. 8 (memorie van antwoord).
34. Wekelijks ambtelijk topoverleg binnen de CDV. Onder DG Schouten werd de Coördinatievergadering samengevoegd met het HID-beraad, in 1975 opgevolgd door de instelling van de CDV-Directieraad.
35. Nota van Floor aan de minister d.d. 5 december 1963, ondertekend door DG Buskens.
36. De vergadering met de federaties vond plaats op 14 januari 1964. Aanwezig waren: minister Bogaers, SG Van der Flier, Joolen, Wisselink en Verheeke (CDV), Van Haersma Buma, De Jonge (NWR), Andriessen (KIV), Palmén (Ons Limburg) en Plas en Elsinga (Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en -Stichtingen in Nederland). Het overleg met de VNG vond plaats op 16 januari 1964. Aanwezig waren: minister Bogaers, Booster, DG Buskens, Wisselink en Van der Heijden (CDV), Kofschoten, Van Poelje en Van der Horst namens de VNG.
37. Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, Tweede Kamer, 1963-1964, 5455, nr. 11 (verslag van het mondeling overleg van 3 maart 1964, tevens eindverslag, vastgesteld op 28 april 1964).
38. Handelingen Tweede Kamer, 12 mei 1964. Ook de Eerste Kamer stemde in. Bij de behandeling van de Overgangswet op 28 juli 1964 kwam artikel 14 zelfs in het geheel niet ter sprake. Bron: handelingen Eerste Kamer, 1963-1964, pp. 1168-1175, 1185-1187.
39. Dit gebeurde tijdens de Tweede Kamer-behandeling van de nieuwe Woningwet in 1962. Van Helvoort was op dat moment ook lid van de Commissie-De Roos. Anders dan vaak wordt aangenomen, kwam het initiatief tot indiening van het amendement niet uit de Commissie-De Roos zelf. Wel lichtte Van Helvoort tijdens een van de vergaderingen van de Commissie-De Roos de overige leden in over het voornemen een amendement in te dienen.
40. Besluit van 20 juli 1965 tot uitvoering van de artikelen 59, derde j<sup>o</sup>, eerste lid, en 72 van de Woningwet, Stb. 330.
41. Wet van 1 augustus 1964, Stb. 344, houdende vaststelling van overgangsmaatregelen met het oog op de inwerkingtreding van de nieuwe voorschriften nopens de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting (Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting).
42. Artikel 48, tweede lid van de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.
43. MG-circulaire 68-19 d.d. 31 december 1968.
44. Memorie van toelichting bij de wet van 26 juni 1975, Stb. 384.
45. Dit zijn 'instellingen, mede in het belang van de volkshuisvesting werkzaam'. Deze



## Verzelfstandiging van woningcorporaties

- waren in de Woningwet 1965 opgenomen als uitvloeisel van het advies van de Staatscommissie-Van den Bergh, die daarmee beoogde de steunverlening aan particulieren tot deze categorie te beperken. In het Toelatingsbesluit 1965 was echter geen nadere regeling opgenomen.
46. Zowel bij de VNG als de federaties (die het nota bene zelf in de Commissie-De Roos hadden ingebracht!) bestonden hiertegen grote weerstanden. De Tweede Kamer was juist van mening dat de voorgestelde opzet van het fonds te beperkt was. Uiteindelijk kreeg de Kamer zijn zin en werd de mogelijkheid tot instelling van een Centraal Fonds in de Woningwet opgenomen.
47. Dit werd sterk door de federaties bepleit. Ook de Raad voor de Volkshuisvesting pleitte in 1971 voor de oprichting hiervan (Advies inzake de financiering van de woningbouw, 1971). Uiteindelijk werd het voorstel echter niet overgenomen.
48. Wijziging van de Woningwet en de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, Tweede Kamer, 1970-1971, 11.092.
49. Uiteindelijk werden coöperatieve verenigingen en naamloze vennootschappen van toelating uitgesloten. Stichtingen werden wel toegestaan, maar onder druk van Kombrink (PvdA) en Nypels (D66) werd aan artikel 59, tweede lid een zin toegevoegd dat de toelating van een stichting kon worden geweigerd, indien haar taak op tenminste gelijkwaardige wijze ook door een vereniging kon worden uitgevoerd. Een motie van beide kamerleden, waarin de minister werd uitgenodigd het omzetten van stichtingen in verenigingen actief te bevorderen, werd verworpen.
50. Wet van 26 juni 1975 tot wijziging van de Woningwet en de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, Stb. 384.
51. - Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting d.d. 17 augustus 1976, Stb. 469;  
 - Besluit geldelijke steun volkshuisvesting d.d. 17 augustus 1976, Stb. 470 en 472;  
 - Beschikking regelen exploitatie toegelaten instellingen, Stcrt. 81 (MG 77-18 d.d. 26 april 1977);  
 - Beschikking algemene bedrijfsreserve toegelaten instellingen, Stcrt. 81 (MG 77-19 d.d. 26 april 1977);  
 - Beschikking belegging algemene bedrijfsreserve en fondsen van toegelaten instellingen, Stcrt. 81 (MG 77-20 d.d. 26 april 1977);  
 - Beschikking voorschriften beredeneerd verslag van de werkzaamheden en jaarrekening toegelaten instellingen, Stcrt. 81 (MG 77-21 d.d. 26 april 1977);  
 - Beschikking inrichting administratie toegelaten instellingen, Stcrt. 81 (MG 77-22 d.d. 26 april 1977).
- Beschikking leningen toegelaten instellingen, Stcrt. 81 (MG 77-23 d.d. 26 april 1977);
- Een algehele toelichting op 'de grondwet voor woningcorporaties': MG 77-17 d.d. 26 april 1977, Stcrt. 81.
52. Gerrichhauzen, L.G., 1990, p. 43.
53. Het Waarborgfonds werd opgericht door de landelijke centrales op verzoek van de toenmalige staatssecretaris Brox. Deze wilde voorkomen dat na het verdwijnen van de rijksleningen en rijkscontragaranties voor de verbetering van woningwetwoningen het verbeterprogramma in het slop zou geraken. Deelname aan het Waarborgfonds, in tegenstelling tot het later opgerichte Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, is op vrijwillige basis.
54. Brief inzake het kabinetsstandpunt inzake de algemene bedrijfsreserves, 1992; Brief inzake reactie op het Trendrapport Volkshuisvesting, 1993.
55. Formatie/bezettingsschema d.d. 22 mei 1978, Hoofdafdeling Intern Beleid (nota kenmerk 911696).
56. Rapport omtrent de voorgenomen structuur van de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, Centrale Afdeling Organisatie en Automatisering d.d. 12 september 1978.
57. Verslag Algemene Rekenkamer over 1978, Tweede Kamer, 1978-1979, 15.544, nr. 10.
58. Verslag Algemene Rekenkamer over 1978, Tweede Kamer, 1979-1980, 15.544, nr. 27.
59. Interview mr. A. Steensma, 23 februari 1995.
60. De kwantitatieve en kwalitatieve onderbezetting van de afdeling WONC was mede een oorzaak voor het slepende karakter van de 'artikel 14'-zaak. Bron: interview met drs. M.J. van Rijn, 14 februari 1995.
61. Interview drs. M.J. van Rijn, 14 februari 1995 en ir. J.M. Koopman, 27 januari 1995; commentaar mw. ir. S.J.F. van der Laag, 22 februari 1996.
62. Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1984.
63. Tweede Kamer, Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven, Verslag UCV 93 d.d. 10 juni 1985 inzake het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer 1984, pp. 32-41.
64. Interview ir. J.M. Koopman, 27 januari 1995.
65. Deze matrix bestond uit een aantal gerichte vragen over zes functies en zes aspecten met betrekking tot het functioneren van corporaties. Zie: Inspectie-Instrument instellingen volkshuisvesting, 1989.



66. Nota toezicht instellingen volkshuisvesting, 1987.
67. De Enquêtecommissie besteedde in haar eindrapport overigens ook aandacht aan het toezicht. Met name de tekortschietende controle op de NWI's moest het daarbij ontgelden: "Jarenlang heeft de overheid zich voor miljarden guldens garant gesteld zonder controle van enige betekenis op de betrokken instellingen, hun bestuurders en hun projecten. Tot 1982 is gedraald alvorens tot enige vorm van toezicht werd besloten. Dit toezicht werd in de praktijk slecht georganiseerd en gecoördineerd, met name wat betreft het bestrijden van ongewenste belangenverstrengelingen." Rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, 1988, pp. 292-293.
68. Deze commissie werd in 1950 op initiatief van minister In 't Veld ingesteld en bestond uit vertegenwoordigers van de landelijke federaties en de CDV. De commissie adviseerde (en adviseert nog steeds) de minister over het al dan niet toelaten van instellingen.
69. Taken van en het toezicht op sociale verhuurders, 1991.
70. *Het BBSH definieert dit als besluiten die de financiële continuïteit van de toegelaten instelling in gevaar kunnen brengen of het lokale volkshuisvestingsbelang in ernstige mate kunnen aantasten.*
71. Voorstel inzake de organisatie en formatie van de Hoofdafdeling Sociale Verhuurders (voorheen de Afdeling Woningcorporaties), mei 1985 (gezamenlijke nota WONC en HIB/O).
72. Voor uitbreiding van de formatie was toestemming van Binnenlandse Zaken vereist. In deze periode was het zogenaamde 4 x 2%-beleid, gericht op het verminderen van het aantal rijksambtenaren, een van de speerpunten van het kabinetsbeleid. Zie: Tweede Kamer, Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven, Verslag van de UCV 93 d.d. 10 juni 1985 inzake het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer 1984, pp. 32-41.
73. Brochure Hoofdafdeling Instellingen Volkshuisvesting, 1987.
74. Jaarverslag Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, 1988, p. 39.
75. Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1991, pp. 37-43.
76. Brief inzake het taakveld van en het toezicht op de toegelaten instellingen, 1995.