

## Behoed de volkshuisvesting voor tripartisering: nieuwe rollen voor huurders en verhuurders in de jaren negentig

### Samenvatting

De ontwerp-nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' van september 1988 bevat voornemens die ingrijpende wijzigingen in de institutionele structuur van de volkshuisvesting inhouden. Na een typering van de bestaande structuur en van de veranderingen die daarin zichtbaar zijn, plaatst de auteur kanttekeningen bij een aantal voorstellen. Met betrekking tot het 'sociaal ondernemerschap' dat de woningbouwverenigingen zich eigen zullen moeten maken, concludeert hij dat de dubbelrol van deze instellingen (exploitant en vereniging van huurders) een belangrijk knelpunt is. Het geven van beleidsverantwoordelijkheden aan huurdersorganisaties acht hij niet in het belang van de individuele huurders. Ten slotte concludeert hij dat het tripartite beleidsmodel (gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid voor overheid, verhuurdersorganisaties en huurdersorganisaties) leidt tot een onterechte vermenging van de rollen van de betrokken partijen.<sup>1</sup>

### 1. Inleiding: veranderingen in het voorzieningenbeleid

De krachten in de volkshuisvesting verschuiven momenteel zeer grondig. Er vindt op dit gebied een radicale verandering plaats van de verhoudingen tussen de publieke en de private partijen. In zekere zin zijn de ontwikkelingen in de volkshuisvesting exemplarisch voor die gebieden waar de overheid ingrijpt in de produktie en distributie van voorzieningen. Ook op andere gebieden – denk aan de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening en aan de arbeidsvoorziening – worden verhoudingen opnieuw bepaald. Een gemeenschappelijke tendens lijkt te zijn dat het pad, dat in deze eeuw vrijwel steeds in een rechte lijn van de samenleving naar de overheid heeft ge-

### Drs. W.G.M. Salet

is planoloog en socioloog. Sinds 1980 werkzaam als stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij heeft onder andere gepubliceerd over overheidsplanning en over volkshuisvestingsvraagstukken. Adres: Joh. Bilderstraat 55, 2596 EG 's-Gravenhage.

voerd, nu opeens in de omgekeerde richting wordt bewandeld.

Voor de Tweede Wereldoorlog lag het zwaartepunt van de produktie en distributie van voorzieningen nog bij maatschappelijke organisaties en – wat betreft de betrokkenheid van de overheid – gemeenten. De voorzieningen werden grotendeels gefinancierd binnen maatschappelijke kringen. De tendens naar een toenemende overheidsinvloed speelde zich toen in hoofdzaak af op het lokale niveau. Met name de grote steden hebben in de periode tussen de oorlogen een voortrekkersrol vervuld op het gebied van de zorg en dienstverlening, van de sociale zekerheid en van de arbeidsvoorzieningen. Ook op het gebied van de sociale woningbouw hebben zij deze rol vervuld. In de loop van de tijd ging het voorzieningenbeleid op grotere schaal opereren en raakte al doende ook steeds meer geprofessionaliseerd. Na de Tweede Wereldoorlog ontpopte het Rijk zich als de belangrijkste initiatiefnemer. Het verplichtte geleidelijk niet alleen de gemeenten maar ook de maatschappelijke instellingen aan zich. Daarbij was geen sprake van een eenzijdige machtsgreep van het Rijk. Van alle kanten – niet in de laatste plaats van de zijde van de gemeenten en de instellingen zelf – ontstond aandrang om de uitbreiding van de voorzieningen door het Rijk te laten ondersteunen via omslagstelsels of subsidies. Op basis van deze gouden koorden strekte de rijksbemoeyenis zich echter onvermijdelijk uit over de gehele inhoud van het beleid.

Vanaf het begin van de jaren tachtig beweegt de slinger van deze lange-termijnbeweging zich echter in de omgekeerde richting. De centrale overheid begint zich terug te trekken, vooral in financieel opzicht. In beleidsinhoudelijk opzicht pleegt

dit soms juist met meer regulering gepaard te gaan.<sup>2</sup> Sindsdien doet zich de klemmende vraag voor of er wel, zoals de aanduiding 'terugtrek' kan suggereren, een weg terug is. Mag bij voorbeeld worden verwacht dat zich een spontane wederopbloei van het rijke verenigingsleven zal voordoen? Alles wijst erop dat dit niet het geval is. De maatschappelijke condities van weleer zijn verdwenen; de betrokken partijen zijn in een geheel ander rolpatroon gegroeid. Bovendien vergen de hoge eisen die aan het kwaliteitsniveau van de voorzieningen worden gesteld, ook in de toekomst een actieve betrokkenheid van de overheid.

In plaats van een weg terug tekent zich nu veel eerder de behoefte af aan een nieuwe afbakening van verantwoordelijkheden tussen publieke en particuliere partijen. Op alle gebieden in het voorzieningenbeleid zijn dit moeizame en ingewikkelde operaties, die ook telkens een verschillende uitwerking krijgen. Zo is men in de gezondheidszorg op zoek naar een geconditioneerd marktmechanisme.<sup>3</sup> Op het gebied van de arbeidsvoorzieningen kan een onvermoede opleving van het neocorporatisme worden gesignaleerd.<sup>4</sup> Ook in de volkshuisvesting is de weg ingeslagen naar een nieuwe ordeningspolitiek, maar de uitwerking hiervan is tot nu toe nog erg globaal gebleven.<sup>5</sup>

In dit artikel wordt allereerst het karakter van de hierboven geschetste institutionele kentering getypeerd, zowel voor het voorzieningenbeleid in het algemeen als specifiek voor de volkshuisvesting. Vervolgens wordt nagegaan welke uitdagingen hierin voor huurders en verhuurders van woonruimte zijn gelegen. Verschillende vragen komen aan de orde. Een eerste vraag is hoe de institutionele veranderingen zullen uitwerken op de traditionele dubbelrol van de sociale verhuurders (woningbouwverenigingen zijn immers zowel exploitanten van woningen als verenigingen van huurders). Deze dubbelrol groeide met de roep om een versterking van de interne democratie van de corporaties nog in de jaren zeventig tot een hoogtepunt.<sup>6</sup> Een volgende vraag is hoe inhoud wordt gegeven aan de nieuwe verantwoordelijkheden van de huurders; wat wordt de positie van hun belangenbehartigers? Ten slotte komt ook aan de orde op welke wijze de rol van de overheid zich verhoudt tot deze verschuivingen in de posi-

ties van de marktpartijen. Hoewel de aandacht in dit artikel voornamelijk is gericht op voorzieningen op het gebied van de volkshuisvesting, hebben de vragen een ruimere strekking. Zij betreffen immers de structuur van het verschuivende institutionele patroon in het gehele voorzieningenbeleid.

## 2. Het institutionele patroon van het voorzieningenbeleid

*Overheid en instellingen* – Voorzieningen op het gebied van de volkshuisvesting worden, evenals die op het gebied van onder andere de gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening en de arbeidsvoorziening, veelal geleverd door instellingen die niet op commerciële voet opereren. Een van de opvallende ontwikkelingen die zich in het bijzonder na de Tweede Wereldoorlog hebben voltrokken, was de almaar toenemende verstrengeling tussen de overheid en deze instellingen. Deze verstrengeling domineert momenteel in vrijwel alle segmenten van het voorzieningenbeleid; overheid en instellingen hebben elkaar zo stevig vast dat ze niet altijd meer zuiver van elkaar onderscheiden kunnen worden.

De meeste instellingen die voorzieningen leveren, opereren op levensbeschouwelijke basis. Vanuit sociologisch gezichtspunt is de maatschappelijke voedingsbodem voor deze grondslag inmiddels verdwenen. De instellingen zelf zijn nog wel gebleven; de inbedding in een complete zuilenstructuur is echter verloren geraakt. De instellingen zijn zelf ook meer op zakelijke voet gaan opereren. De ideële grondslag is in veel gevallen verdrongen door doelmatigheidsoverwegingen. De instellingen betrekken hun klanten allang niet meer exclusief of soms zelfs nog maar in hoofdzaak uit de oorspronkelijke levensbeschouwelijke kring.

Vanuit bestuursrechtelijk oogpunt is de merkwaardige figuur ontstaan dat privaatrechtelijke instellingen onder steeds meer publiekrechtelijke voorwaarden moesten gaan functioneren. In de volkshuisvesting is sprake van verenigingen en stichtingen met een privaatrechtelijke verhouding tot hun klanten. Tegelijkertijd zijn zij ingegaan op de financiële hulp van het Rijk, die met talloze publiekrechtelijke voorwaarden werd omkleed. De-

ze combinatie van privaat- en publiekrechtelijke aspecten in de positie van de instellingen voert aan twee kanten tot wrijvingen.

Aan de ene kant durft de overheid soms niet goed het autonome karakter van de instellingen te doorbreken, terwijl hiervoor urgente redenen kunnen bestaan. Zo zouden de kosten voor het in stand houden van deze autonomie in de sfeer van het onderwijsbeleid, volgens sommige schattingen, honderden miljoenen gulden per jaar belopen. Op het gebied van de volkshuisvesting heeft het doelmatigheidsvereiste echter veel meer terrein veroverd. Daarnaast heeft deze frictie tussen overheidsverantwoordelijkheid en autonomie van de instellingen nogal wat stof doen opwaaien in het debat over de democratisering van de instellingen. Verderop zal blijken dat deze frictie wat betreft de volkshuisvesting in de jaren negentig tot nieuwe problemen voert.

Aan de andere kant wordt de privaatrechtelijke autonomie van de instellingen geheel overvleugeld door de reeks van publiekrechtelijke voorwaarden die aan de faciliteiten van de overheid werden verbonden. De instellingen, die de voorzieningen leverden, werden door de overheid gaandeweg beschouwd als de aannemers van haar beleid. De instellingen hebben zich, vanuit de bewaking van hun autonome karakter, voortdurend tegen de uitbreiding van de bemoeizucht van de overheid geweed. De meest ingrijpende interventies dienden zich echter niet aan als bemoeizucht maar als weldaad. Tegen subsidies werd zelden bezwaar gemaakt. Dat aan overheidssubsidies – op het gebied van de volkshuisvesting is zelfs sprake van groeisubsidies – een keerzijde van afhankelijkheid kleefte, werd vaak eerst manifest zodra besparingen op het overheidsbudget onvermijdelijk waren geworden.

*De consument vergeten* – De nauwe verstrengeling tussen de overheid en de instellingen heeft primair betrekking op het aanbod van de voorzieningen. De overheid richtte zich tot de instellingen en de instellingen tot de gebruikers van hun voorzieningen. De gebruiker was het sluitstuk van de regelgeving. In het beste geval werden voor de consument inspraak- en klachtenprocedures voorzien. De publiekrechtelijke voorwaarden die aan de

subsidies werden verbonden, zijn gericht op de instellingen. Zij kunnen onder bepaalde condities (o.a. m.b.t. de kwaliteit en de 'doelgroepen') voor de overheidsfaciliteiten in aanmerking komen. Maar de klant verwierf hiermee nog geen rechten. Er werd hem geen bescherming tegen onbetrouwbaar of ondeugdelijk gedrag geboden, noch tegen gedrag van de instellingen, noch tegen dat van de overheid. Niettemin werd ook hij in toenemende mate afhankelijk van de van overheidswege gefinancierde voorzieningen. Bij de huidige terugtrekkende bewegingen van de overheid ligt hier dan ook een groot probleem.

De gebrekkige rechtspositie van de consument doet zich voor in het gehele voorzieningenbeleid. Er zijn in dit opzicht echter duidelijke verschillen, die nauw verband houden met het karakter van de desbetreffende voorzieningensector. Zo kan men in de sfeer van de medische zorg in beginsel het aanbod van de voorzieningen regelen vanuit de vraag. Men kan zich een stelsel voorstellen waarin de patiënt met rechtswaarborgen omklede aanspraken kan maken op een accurate zorgverlening. Momenteel worden voorts aanstanden gemaakt om het aanbod van de voorzieningen vanuit de vraagzijde – althans vanuit de verzekeraars, want de patiënt zelf is nog niet in zicht – te organiseren.

In de regulering van de sociale huursector is een dergelijke omslag van aanbod naar vraag niet helemaal mogelijk. Het beleid ten aanzien van de sociale huursector draagt een *aanvullend* karakter. Het beleid zal onvermijdelijk voor een deel het kenmerk van een instellingenbeleid blijven behouden. Het woonrecht is weliswaar als een soort instructienorm voor de wetgever in de sociale grondrechten verankerd, een directe aanspraak op een kwalitatief goede woning bestaat in Nederland niet en kan men zich ook niet goed voorstellen. De vrager naar woonruimte wordt bediend 'voor zover de voorraad strekt'. Het recht op toegang tot woonruimte betekent recht op toegang tot de wachtlijst.

Daarenboven geldt dat de woningbehoefte niet alleen kwantitatief, maar ook en vooral kwalitatief van aard is. Men verlangt andere woonruimte. Dat kan ook niet veel anders. Woningen vormen immers een zeer heteroog product, waarvoor zeer

verschillende prijzen worden betaald. Bovendien is de vraag naar goede en goedkope woningen nog altijd vele malen groter dan het aanbod. Het is een illusie om te denken dat in het beleid met betrekking tot de onderste segmenten van de woningmarkt een omslag van aanbod naar vraag zal optreden. In tegendeel, de huidige beleidsvoornemens, die zijn neergelegd in de ontwerp-nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig', bevorderen eerder de omgekeerde richting.<sup>7</sup> Het aanvullende karakter van het volkshuisvestingsbeleid maakt het zodoende veel moeilijker om de consument in de regelgeving centraal te stellen.

*De economische positie* – Het laatste kenmerk van de institutionele typering heeft betrekking op de afwijkende economische positie van de instellingen. Deze positie wordt gekarakteriseerd door in de eerste plaats de steun die de particuliere instellingen van de overheid krijgen, in de tweede plaats de afscherming van deze instellingen van de werking van het marktmechanisme. Zij hebben op het lokale niveau, waar zij veelal opereren, een monopoliepositie voor het sociale segment van de huurmarkt. Weliswaar bestaat in grotere gemeenten vaak een aantal woningcorporaties; deze plegen echter nauwe banden met elkaar te onderhouden, zodat nauwelijks sprake is van concurrentie ten opzichte van elkaar. In aanvulling hierop zijn ook de economische reactiemogelijkheden van de bewoners beperkt. Zij zijn veelal afhankelijk van het aanbod van woonruimte in die categorie. Gezien het bestaan van een woningtekort hebben zij veelal geen reële mogelijkheden hun voorkeuren te realiseren.

De normale economische mededinging is derhalve op deze instellingen niet van toepassing. Naarmate deze concurrentie verder uit het zicht raakt, zal bijgevolg een scherpere politieke controle op de instellingen nodig zijn. De overheid zal door normstelling en toetsing op ordentelijke verhoudingen in de sociale huursector moeten toezien. Verzelfstandiging van de instellingen kan tegen deze achtergrond nooit als een op zichzelf staande doelstelling worden gezien.

### 3. De kentering in de institutionele verhoudingen

Op grond van de hierboven gegeven typering kunnen de institutionele ontwikkelingen van het naoorlogse voorzieningenbeleid als volgt worden samengevat.

- a. Er is sprake van een nauwe verstrengeling van overheid en particulier initiatief.
- b. De expansie van de instellingen heeft plaatsgevonden onder het tegelijkertijd verdwijnen van de sociale infrastructuur van levensbeschouwelijke grondslag.
- c. Er bestaat een bestuursrechtelijke spanning tussen de private status van de instellingen en de almaar uitdijende publiekrechtelijke beleidsvoorwaarden.
- d. De positie van de gebruiker is in het beleid sterk verwaarloosd.
- e. Het vrije-marktmechanisme, in het bijzonder de economische mededinging, functioneert slechts in beperkte mate.

De opvallende overeenkomst van deze kenmerken is dat onder invloed van de geprononceerde rol van de overheid – als de grote weldoener gedurende de uitbreiding van de collectieve sector – de oorspronkelijke verhoudingen tussen alle betrokken partijen geheel en al zijn veranderd. Dit verklaart wellicht dan ook waarom, sinds de overheid vanaf het begin van de jaren tachtig deze rol van zich tracht af te schudden, het hele institutionele bouwwerk begint te kantelen.

In het gehele voorzieningenbeleid – met uitzondering wellicht van het onderwijs – tekent zich thans deze omwenteling af. Voor de volkshuisvesting geeft de ontwerp-nota van staatssecretaris Heerma voor alle vijf genoemde structuurkenmerken een nieuwe richting aan. Deze nieuwe richting zal overigens nog in haar consequenties en concrete uitwerking verder doordacht moeten worden. Tegenover de verstrengeling van de overheid en de instellingen wordt in de ontwerp-nota scheiding van verantwoordelijkheden en spreiding van taken geplaatst. Tegenover het verdwijnen van de sociale infrastructuur staat de bedrijfsmatige ontwikkeling van de instellingen. In de spanning tussen de publiek- en privaatrechtelijke kenmerken van de positie van de instellingen wordt gekozen

voor een grotere autonomie. Het concurrentieprincipe keert in de sociale huursector in beperkte mate weer terug. Ten slotte komen de vergeten huurders – althans hun organisaties – nadrukkelijk in beeld. Voor elk van de vijf genoemde structurele kenmerken wordt zodoende een nieuwe koers ingeslagen.

Bij deze opmerkelijke uitgangspunten past onmiddellijk de kanttekening dat zij niet op alle beleidsonderdelen consequent in beleidsvoornemens worden omgezet. Het nieuwe perspectief voor het subsidiebeleid ziet er – vanuit het perspectief van de deugdelijkheid van de institutionele verhoudingen – in grote lijnen goed uit. Dat geldt ook voor de herstructurering van het financiële beleid: daar wordt – rekening houdend met de gangbare begrotingssystematiek – een consequente ordening doorgevoerd. De voornemens die betrekking hebben op het huurprijzenbeleid verhouden zich daarentegen in het algemeen slecht met de uitgangspunten. Voorts zijn de veranderende posities van de huurders, de verhuurders en de betrokken overheden ook niet altijd even grondig uitgewerkt. Het perspectief voor de jaren negentig is zodoende nog allerminst voltooid.

#### 4. De zelfstandige koers voor de sociale verhuurders

*Blijvende aanbodoriëntatie* – De nieuwe rollen voor de verhuurders en de huurders worden nu meer in detail onderzocht. Eerst wordt ingegaan op de positie van de verhuurders. In een aantal opzichten verandert hun positie niet. De overheid handhaaft de steunverlening aan de sociale huursector; de steun behoudt het karakter van subsidiëring. De subsidiëring blijft het beleid in hoge mate het stempel geven van een aanbodbeleid dat is gericht op de instellingen die de woningen in exploitatie nemen. De instellingen krijgen immers subsidie op het object (de woning). In het licht van de bovengenoemde institutionele omwenteling is het allerminst vanzelfsprekend dat het bestaande systeem niet verandert. In theorie bestaan diverse mogelijkheden om juist voor het overheersende aanbodgerichte beleid een ander systeem van regulering te kiezen. Interessant zijn met name de

mogelijkheden om de bekostiging van de woningen juist via de vraagzijde – de huurder of zijn bemiddelaars – te laten verlopen opdat de aanbiedende partijen zich meer rechtstreeks op de vraag zullen gaan richten. Enige opties die genoemd kunnen worden, zijn:

- wonen tegen kostprijzen onder gelijktijdige belastingverlaging (de consumentensovereiniteit);
- overheidssteun via fiscalisering zoals in de sector van de eigen woningen;
- de invoering van een premiestelsel zoals in de gezondheidszorg;
- de vervanging van objectsubsidies aan de aanbiedende partijen door subjectsubsidies aan de huurders;
- de verstrekking van objectsubsidies aan organisaties van de huurders in plaats van aan verhuurders.

In de praktijk werken de mogelijkheden de vraagzijde in de regelgeving en in het beleid centraal te stellen, niet altijd. Geen van de bovengenoemde varianten heeft in zijn pure vorm grote realiteitswaarde voor de volkshuisvesting. De mix van object- en subjectsubsidies blijft hier dus bestaan. De verschuiving naar subjectsubsidies (de vierde optie) is in de ontwerp-nota van Heerma slechts van graduele aard en stuit nu reeds op weerstand. Dat geldt ook voor de woonlastenverhoging, zelfs als die met verlaging van de belastingen gepaard zou gaan (de eerste optie).

De bekostiging en de regulering van de sociale woningbouw zijn niet volledig via de vraagzijde te organiseren. Voor deze stelling pleit een reeks van argumenten, die hier slechts kort worden aangestipt. In de eerste plaats moet worden gewezen op het aanvullende karakter van het volkshuisvestingsbeleid. De regulering van het aanbod en die van de vraag vormen immers geen perfecte communicerende vaten. Een aanspraak op woonruimte kan slechts geldend worden gemaakt voor zover het aanbod daarin voorziet, maar mede gezien de bestaande tekorten kan het woonrecht niet onmiddellijk worden omgezet in een afdwingbare aanspraak. Een tweede structurele verklaring zou kunnen zijn dat de door de overheid bevorderde kwaliteit van de sociale huurwoningen boven het niveau van de draagkracht en van de preferenties

van de individuele huishoudens ligt. De overheid kiest op dit beleidsgebied al enige decennia voor een paternalistische politiek. In de derde plaats kan worden gewezen op de specifieke kenmerken van de volkshuisvestingssector. De exploitatie van woningen vergt lange-termijninvesteringen. De aanbodpartijen zullen niet snel vertrouwen dat de overheid de effectiviteit van de vraag (b.v. via subjectsubsidies of via fiscale faciliteiten) voor de lange termijn van hun investeringen blijft garanderen. Daarom zullen zij liever zelf de voorwaarden van bouw en exploitatie vaststellen.

Al met al lijkt het niet waarschijnlijk dat met betrekking tot de bekostiging van de sociale huurwoningen op afzienbare termijn een grote verschuiving in de richting van de vraagzijde zal optreden. Dit is een groot verschil met de organisatie van bij voorbeeld de voorzieningen in de gezondheidszorg of de maatschappelijke dienstverlening. Als gevolg hiervan blijft de programmering van aantallen nieuwe en te vernieuwen huurwoningen een primaire aangelegenheid voor de overheid en de instellingen. De overheid laat hierbij budgettaire overwegingen overheersen, de instellingen zullen hun bedrijfsrisico's schatten. De huurders en hun organisaties hebben geen eigen verantwoordelijkheid in de vaststelling van de bouwprogramma's. Zij kunnen langs verschillende kanalen proberen invloed uit te oefenen op deze programmering, maar een zelfstandige beleidsrol hebben zij in dit opzicht niet. Zij kunnen proberen toegang tot het aanbod te verwerven, maar de planning van het aanbod was en blijft buiten hun vizier. In dit opzicht is derhalve geen sprake van een 'gelijkwaardige onderhandelingspositie' van de drie partijen in de volkshuisvesting, te weten de huurders, de verhuurders en de overheid. Daarvoor lopen de verantwoordelijkheden te zeer uiteen. Om deze reden passen hier geen contracten of convenanten tussen de partijen.

*Sociaal ondernemerschap* – Zo gezien verandert in het na de oorlog vertrouwd geraakte rolpatroon in de volkshuisvesting na de ontwerp-nota van Heerema nog niets van fundamentele aard. Wijzigingen in de systematiek van de subsidies en van de financiële faciliteiten zetten de verhoudingen echter wel degelijk op hun kop. In de beleidsvoor-

mens op dit gebied schuift de overheid namelijk de primaire verantwoordelijkheden en de niet geringe risico's naar de instellingen. Terwijl de overheid in het vroegere systeem van woningsubsidies over een zeer lange exploitatieduur alle denkbare verliezen compenseerde en winsten afroemde, zullen de instellingen voortaan veel meer eigen risico's dragen. De overheid biedt nog wel de helpende hand, maar niet meer voor de zeer lange duur; het is aan de verhuurders om de initiatieven te nemen en de risico's te wegen. Bij de financiering heeft de overheid zich zelfs geheel naar de achtergrond gemanoeuvreerd door het de facto beëindigen van het systeem van woningwetleningen.

Het dilemma, dat was ontstaan door de overheersbare ontwikkeling van de jaarlijks stijgende subsidies en de klimleningen, heeft hier geresulteerd in een duidelijke keuze: de versterking van de eigen verantwoordelijkheden van de instellingen. Staatssecretaris Heerema had ook voor de tegenovergestelde mogelijkheid kunnen kiezen: de verdere uitbreiding van het bureaucratische model om de ontwikkeling van de overheidsuitgaven door middel van nieuwe, gedetailleerde voorschriften weer te beteugelen. Dat is gelukkig niet gebeurd. De keuze voor verzelfstandiging is onherroepelijk. De consequenties ervan, die zeer verreikend zijn, zijn echter onvoldoende onderzocht. De instellingen blijven opereren binnen een sociale taakstelling. Tegelijkertijd worden zij in toenemende mate op hun 'ondernemerschap' aangesproken. Anders dan in een zuiver plan- of een zuiver marktmodel is de combinatie van de sociale taak en het ondernemerschap echter bijzonder ingewikkeld; zij veronderstelt een kunstmatig evenwicht.

Een eerste consequentie is dat, zowel aan de sociale als aan de zakelijke kant, volgens de huidige voorstellen scherpere grenzen moeten worden gesteld. De vele gedetailleerde overheidsvoorschriften voor het opereren van de instellingen moeten grondig gesaneerd worden. Vooral in de sfeer van het beheer moet de handelingsvrijheid van de woningbouwcorporaties flink toenemen. De combinatie van gedetailleerde centrale voorschriften met een beroep op meer eigen verantwoordelijkheid van de lokale partijen vraagt om problemen.

Aan de andere kant zullen de prestaties van de instellingen terdege moeten worden getoetst op de uitoefening van de sociale taakstelling (denk aan het kwaliteitsniveau en aan de zorg voor specifieke doelgroepen). Dat gebeurt op dit moment niet erg intensief. Door het grotere beroep op het nemen van eigen risico's wordt het urgenter om de sociale prestaties nu eindelijk scherper te toetsen.

Een tweede consequentie van de grotere eigen verantwoordelijkheid van de instellingen is dat die woningcorporaties die tot dusverre het accent van hun bedrijvigheid meer op de sociale taak dan op de bedrijfsmatige ontwikkeling hebben gelegd, nu opeens in een achtergestelde positie dreigen te geraken. De instellingen moeten immers een evenwicht zien te vinden tussen beide taken. De woningcorporaties die vroeger de risico's hebben vermeden, krijgen nu een extra steun in de rug, terwijl de corporaties die vanwege hun sociale taakopvatting eenzijdig de risico's hebben opgesteld, nu extra worden benadeeld. Daarbij treden wel verschillen op naar gelang de concrete plaatselijke omstandigheden uiteenlopen. De gevolgen zijn bij voorbeeld anders voor woningcorporaties in stadsvernieuwingsgebieden dan voor corporaties in groeikernen. Dit benadrukt nog eens de onderlinge verschillen tussen woningcorporaties.

Nog groter zal de overgang voor de gemeentelijke woningbedrijven zijn. Die hebben doorgaans niet alleen een eenzijdig samengesteld woningbestand, maar hebben meestal nog minder bedrijfsvrijheid dan de woningcorporaties. Zij zijn immers vaak in velerlei opzicht gebonden aan de gemeentepolitiek. Deze bedrijven moeten zich dus nog van een extra beschermheer bevrijden. Voor deze bedrijven betekent de trend naar verzelfstandiging meer dan de noodzaak van een nieuwe bedrijfscultuur. Zij moeten vechten om in de concurrentieslag tussen woningbouwers en -exploitanten in de sociale huursector het vege lijf te redden.

In de derde plaats heeft de keuze voor sociaal ondernemerschap gevolgen voor de vraagstukken van organisatie. De versterking van de sociale taakstelling enerzijds en de toenemende bedrijfsoriëntatie anderzijds verhouden zich moeizaam tot de traditionele dubbelrol van de woningcorporaties. Als gevolg van de twee bovengenoemde beleidstrends moet het zakelijk belang van de instel-

lingen duidelijk gescheiden worden van het welbepaalde eigenbelang van de zittende bewoners.

Een concreet voorbeeld kan dit probleem verduidelijken. Woningcorporaties hoeven straks voor de verkoop van hun woningen niet meer de toestemming van de gemeente te verkrijgen. Dit kan in positieve zin worden geïnterpreteerd in termen van de versterking van hun autonome positie. Daar staat echter tegenover dat niet duidelijk is of de vrijheid van verkoop ook goed is voor de sociale kant van het ondernemerschap (de doelgroepen), want daarop wordt nog niet getoetst. Het vraagstuk krijgt een nog scherpere kant wanneer de woningcorporatie, uit hoofde van haar dubbel-functie, met het verkoopbeleid de eigen belangen van de zittende bewoners gaat dienen. De verkoop aan zittende bewoners houdt immers in dat de woningen in bewoonde staat en dus fors onder de marktwaarde worden verkocht; de nieuwe eigenaren kunnen desgewenst hun woning weer met vermogenswinst doorverkopen. Dergelijke praktijken zijn allerminst hypothetisch.

Zolang dit soort rolvermenging niet wordt uitgesloten, is de weg naar het sociaal ondernemerschap bezaaid met valstrikken. Wanneer de overheid onder zulke condities publiekrechtelijke voorwaarden intrekt, gaat zij onzorgvuldig te werk. Het probleem van rolvermenging kan zich voordoen bij elke vernieuwing in de richting van het sociaal ondernemerschap. Daarom valt het toe te juichen dat de huurdersorganisaties zich nu ook buiten de instellingen tot een zelfstandig bolwerk wensen te organiseren, ook al blijven zij vooralsnog op twee paarden wedden (invloed uitoefenen via de interne democratisering van de woningcorporaties en via zelfstandige (externe) huurdersorganisaties).

Het zal niet eenvoudig zijn het zakelijk belang van de exploitatie en het eigenbelang van de zittende bewoners van elkaar te scheiden. Woningcorporaties zijn van origine verenigingen van huurders, die een gemeenschappelijk eigendom exploiteren. Hiermee wordt de kern van het negentiende-eeuwse fenomeen woningcorporatie geraakt, een kern die ondertussen wel in elke uithoek van de regelgeving in de volkshuisvesting is doorgedrongen. Daarom zijn de consequenties van strikte scheiding van huurders en verhuurders

niet zo eenvoudig te overzien. Voorts bestaat zowel bij huurders als bij verhuurders veel weerstand tegen aanpassingen in de richting van een splitsing van de dubbelrol van de corporaties. Dit voert terug op de eerder genoemde autonomie van de instellingen. Ten slotte is de beoogde scheiding technisch moeilijk te realiseren. Juridisch gezien voldoet de stichtingsvorm in het algemeen beter aan de gewenste scheiding van de zakelijke exploitatie en het directe eigenbelang van de zittende bewoners. Daarom zou deze in beginsel de voorkeur verdienen boven de verenigingsvorm. Ook dan nog hangt veel van de precieze uitwerking af. Er zijn stichtingen die zo zijn georganiseerd dat het belang van de leden evenzeer voorop staat als bij verenigingen gebruikelijk is. Omgekeerd zijn er soms verenigingen waarin de hierboven bepleite scheiding goed in praktijk wordt gebracht.

Ondanks deze tegenwerpingen lijkt het zinvol dat de overheid de organisatievorm van de moderne stichting gaat bevorderen. Als stelregel zou dan moeten gelden dat het bestuur van een woningcorporatie afstand behoudt tot de zakelijke exploitatie door het werkapparaat. Indien er immers van wordt uitgegaan dat bewoners deel uitmaken van het bestuur van een dergelijke stichting, gaat het niet aan dat dit bestuur zich rechtstreeks mengt in zaken waarin bewoners eigen belangen hebben. Als een oneigenlijke vermenging van belangen niet kan worden voorkomen, moet de overheid terughoudender worden in de toekenning van autonome bevoegdheden. Zulke instellingen zouden bij voorbeeld geen zelfstandige beslissing mogen nemen over de verkoop van hun woningen. Desnoods moeten de nieuwe ondernemingsvrijheden dan maar met verschillende snelheden worden toegepast. Een organisatie met een zakelijke structuur is op deze wijze sneller rijp voor het nemen van eigen verantwoordelijkheden.

Uit het voorgaande blijkt hoe moeilijk het is de wenselijke scheiding van het eigen bewonersbelang en het belang van de zakelijke exploitatie in de praktijk te realiseren. Daarom lijkt het raadzaam dat voor de verdere toekomst wordt toegewerkt naar een duidelijke situatie waarin de woningcorporatie geen organisatie meer is van de bewoners en dat tegelijkertijd de bewoners op zelfstandige wijze zijn georganiseerd. In dat toe-

komstbeeld kunnen woningbouwstichtingen nog wel interne bewonersorganisaties of bewonersraden *hebben*, maar ze kunnen het niet meer *zijn*. Het verschil is niet gering.

## 5. De huurders en hun organisaties

Ook de positie van de huurder is in beweging. De hogere verwachtingen van de marktpartijen brengen onvermijdelijk ook de vraagzijde in beeld. Volgens de ontwerp-nota van Heerma zal de positie van de huurdersorganisaties worden versterkt, terwijl tevens wordt beoogd meer ruimte te scheppen voor overleg met de verhuurders. Overigens zijn deze beleidsvoornemens vooralsnog blijven steken in indicatieve uitgangspunten. De positie van de huurders zal in de komende periode verder moeten uitkristalliseren.

In de ontwerp-nota wordt voor de nieuwe rollen van de huurders echter een bijzondere regie gekozen. Terwijl met de ene hand aan de organisaties van de huurders subsidies en mogelijkheden voor overleg en onderhandeling in het vooruitzicht worden gesteld, wordt met de andere hand de rechtspositie van de individuele huurder fors uitgehold. De beleidsvoornemens, die in deze ontwerp-nota worden gepresenteerd, leiden dan ook niet als zodanig tot een versterking van de positie van de huurder. Zo verslechtert de rechtspositie van de huurder door eenzijdige manipulaties van de overheid met het prijsmechanisme (in het bijzonder met de trendmatige huurverhoging). Een ander voorbeeld is dat voor huurders, die een huur betalen die ligt boven de zogenoemde liberalisatielimit, de huurbescherming via de arbitrage van de huurcommissies komt te vervallen.

Het belang van de huurder kan slechts worden gediend door diens rechtspositie te verbeteren en niet door in zijn plaats 'zaakwaarnemers' te institutionaliseren. Het eerste behoort aan het laatste vooraf te gaan. Men kan de volgorde niet om draaien, omdat de betekenis van een huurdersorganisatie uiteindelijk afgeleid moet kunnen worden van de positie van de individuele huurder.

In de ontwerp-nota wordt de mogelijkheid voor overleg en onderhandeling van huurdersorganisaties met andere partijen voorzien op basis van gelijkwaardigheid. Op landelijk niveau zou overlegd



kunnen worden, bij voorbeeld over servicekosten, huurprijsdifferentiatie, de samenhang van huur-aanpassingen, het onderhoudsbeleid en dergelijke. Dit overleg zou als richtsnoer kunnen dienen voor het overleg op lagere schaalniveau.

In reactie op deze indicatieve beleidsvoornemens is van diverse kanten betoogd dat de partijen niet gelijkwaardig zijn en dat het de huurdersorganisaties in de onderhandeling aan sancties ontbreekt. Op uiteenlopende beleidsonderdelen zouden de onderhandelingsbevoegdheden bij wet geregeld moeten worden. De verenigde huurdersorganisaties wensen dit voor onderhandelingen over onder andere het servicepakket, de kwaliteit van woonruimte, onderhoudsvoornemens en verbeterplannen. Ten slotte gaan stemmen op om over een breed gebied van het volkshuisvestingsbeleid tot lokale afspraken te komen tussen huurders, verhuurders en de overheid. Deze afspraken zouden dan via contracten of convenanten tussen overheden en organisaties van huurders en van exploitanten bezegeld moeten worden. Daarmee is de weg naar de tripartisering van het volkshuisvestingsbeleid geopend. Het is een verleidelijke weg omdat de rollen van alle partijen aan het veranderen zijn en de zekerheden over elkaars positie door alle bewegingen betrekkelijk gering zijn. Maar juist in een dergelijke overgangperiode is het van groot belang de verschillende rollen duidelijk te onderscheiden en – waar dit nodig is – te scheiden. Dat is waar stelselvernieuwing in essentie op neerkomt.

Wat betreft de belangen van de huurders voeren de bovengenoemde voornemens ver weg van het uitgangspunt dat de belangen van de individuele huurders gediend moeten worden. De gedachte dat organisaties van huurders op gelijke voet pacteren met de verhuurders en met de overheid, veronderstelt bovendien dat deze organisaties allemaal een beleidsrol hebben. De gebruiker, de exploitant en de overheid staan echter niet in een gelijkwaardige verhouding tot elkaar en hebben zeer verschillende rollen. De eerste woont, de tweede leidt een verhuurbedrijf en de derde partij stelt normen waaraan de anderen zich hebben te houden. Een consumentenorganisatie – dat is een huurdersorganisatie uiteindelijk – heeft niet zozeer een beleidsrol; zij verkeert veeleer in de posi-

tie van belangenbehartiger.

Slechts op een enkel onderdeel benadert de belangenbehartiging de directe participatie in het beleid. Dat is het geval in de sfeer van huurcontracten en de huurprijsregelgeving. Juist daar is het zaak om de overheid in haar sturende gedaante zoveel mogelijk buiten de deur te houden. Men hoede zich voor de oneigenlijke rolvermenging die in het model van tripartisering besloten ligt. Eerder is gesignaleerd dat huurders ook in de toekomstige verhoudingen niet kunnen meebeslissen over de programmering van de nieuwbouw, omdat zij in dat opzicht geen verantwoordelijkheid dragen. Evenzeer geldt echter dat een overheid, die de contractvrijheid tussen de marktpartijen op het vlak van de huurprijzen serieus neemt, daar niet met allerlei nevenbedoelingen tussenbeide moet komen. De gedachte dat met een afsprakenstelsel tussen de drie belangrijke betrokken partijen – dit is de kern van tripartisering – tot een zuivere besluitvormingsstructuur kan worden gekomen, berust op een ernstige misvatting en negeert de verschillende posities tussen partijen.

De nieuwe positie van de verenigde huurdersorganisaties zal primair op het vlak van de belangenbehartiging moeten liggen. De wetgever kan de rol van belangenbehartiging bij wet erkennen en zodanig enigszins financieel ondersteunen, omdat hij veel baat heeft bij de adviezen van deze partij. De regeling in de wet komt er dan in grote lijnen op neer dat bij relevante beleidskwesties de stem van de georganiseerde huurders wordt gehoord. Aan deze institutionalisering zijn wel duidelijke grenzen verbonden. De rol van een huurdersorganisatie moet afgeleid blijven van de individuele huurders, zowel wat betreft de contributies als wat betreft de bevoegdheden. Ten aanzien van collectieve onderhandelingsbevoegdheden past terughoudendheid, omdat altijd het gevaar op de loer ligt dat een belangen vertegenwoordigende organisatie los raakt van haar achterban.

Er is geen reden om voor dit gevaar minder beducht te zijn bij jonge organisaties van huurders, die zich nu nog de directe spreekbuis weten van hun achterban, dan bij gevestigde organisaties, zoals de koepels van gemeenten of van woningcorporaties. Er kan niet op voorhand worden uitgesloten dat, juist door de specifieke achtergrond

van de huurdersorganisaties als pleitbezorgers voor een betere sociale huursector, in de komende periode nieuwe problemen gaan ontstaan. De kans is immers zeer reëel dat de huurders noodgedwongen een conservatief gedragspatroon gaan ontwikkelen. De huurdersorganisaties hebben zich altijd actief ingezet voor meer, betere en goedkope woningen in de sociale huursector. Zij stonden daarin trouwens niet alleen. Maar nu de overheid de vraaghuren in de richting van het kostprijsniveau gaat optrekken en zich voorneemt om dat tot het midden van de jaren negentig vol te houden, is het niet onvoorstelbaar dat de individuele huurders zich met hand en tand tegen de kwaliteitsverbeteringen zullen gaan verzetten. Zij krijgen ten slotte de rekening voor de prachtige onderhouds- en vernieuwingsplannen. Hier ligt een van de grootste bedreigingen voor de handhaving van het peil van een huursector waarvan de kwaliteit naar verhouding boven het niveau ligt van de draagkracht van de huishoudens.

Misschien is dit vooruitzicht wat te somber getekend. Toch is het zaak om de versterking van het belang van de huurder primair te laten aangrijpen bij diens individuele rechtspositie en om de kracht van de huurdersorganisatie daarvan af te leiden. De wetgever kan beter meer rechten op onderhoud en verbetering creëren waarop de individuele huurder aanspraken kan maken (bij voorbeeld door uitbreiding van de huidige beperkte werking van de nulpunten en de daaraan verbonden sancties), dan structuren voor collectief overleg en onderhandeling over deze zaken te organiseren. De kracht van de huurdersorganisatie ligt dan in het verlengde van de individuele rechten en de intensiteit van haar optreden hangt dan tevens af van de mate waarin zij door de huurders zelf wordt ingeschakeld.

## 6. Huurprijzenbeleid

Op het vlak van de vaststelling van de huurprijzen doen zich wel ontwikkelingen voor waarvoor een soort van beleidsrol van de huurders nodig zal zijn. Zo wordt in de ontwerp-nota van Heerma voor de langere termijn de mogelijkheid geopperd van jaarlijkse centrale afspraken over de trendmatige huurverhogingen en dergelijke via een collec-

tief overleg voor de volkshuisvesting. Stellig zou dit een verbetering zijn ten opzichte van het gangbare huurprijzenbeleid, volgens welk de overheid zich het recht voorbehoudt om naar eigen believen aan de prijsvorming te sleutelen. Tegen deze achtergrond zou het echter nog beter zijn wanneer de bepaling van de huurtrend geheel en al immuun wordt gemaakt voor gelegenheidsoverwegingen van welke partij dan ook. Het instrumenteel gebruik van het prijsmechanisme trekt de marktverhoudingen immers nog schever dan ze al zijn. De gevolgen daarvan zijn weliswaar meestal niet direct zichtbaar, maar ze kunnen wel zeer ingrijpend zijn. Het vaststellen van de huurprijs en de huurprijsontwikkeling is welhaast het laatste mechanisme waarvan men een opportunistisch gebruik zou willen aanbevelen. Het laat zijn sporen na in het volledige samenstel van marktverhoudingen en in het gehele beleid. Teneinde een instrumenteel gebruik van het prijsmechanisme in de huursector onmogelijk te maken, verdient het aanbeveling de trendmatige huurverhoging bij wet te koppelen aan een vaste ratio met betrekking tot de ontwikkeling van de kosten.<sup>8</sup>

Een belangrijk werkkerrein voor de huurdersorganisaties zal in de toekomst moeten worden gezocht in het opstellen van de waarderinggronden voor de huuraanpassingen die afwijken van de reguliere trendmatige verhogingen. Momenteel vinden deze bijzondere huuraanpassingen plaats op basis van een minitieuus puntenstelsel van de rijksoverheid. Wanneer huurders en verhuurders het niet eens kunnen worden over een bepaalde huurverhoging, wenden zij zich tot de huurcommissie. Deze commissie bepaalt dan de redelijke huurprijs aan de hand van het bovengenoemd puntenstelsel. In de ontwerp-nota staat dat dit stelsel te zijner tijd gedereguleerd zal worden. Voor een dergelijke ingrijpende operatie pleiten veel goede argumenten. Voorwaarde is wel dat de rechtsbescherming voor huurders en verhuurders intact blijft.

Op den duur zal het uniforme puntenstelsel door de voorgestelde dereguleringsoperatie kunnen verdwijnen. In de toekomst zou de wetgever kunnen volstaan met een beperkt aantal globale waarderingnormen (gedacht kan worden aan een stuk of tien), die een algemene richting geven aan

de beleidsafwegingen die op regionaal niveau gemaakt moeten worden. Het concrete toetsingskader zal dan door de huurcommissies, vermoedelijk in elke regio wat anders, nader ingevuld moeten worden. Door middel van deze waarderingsnormen en de toetsing door de huurcommissies wordt een terugval naar het kale marktmechanisme voorkomen. Aldus kunnen allerhande bijzondere afwegingen naar gelang de plaatselijke omstandigheden meer tot hun recht komen.

Wanneer de hierboven geschetste ontwikkeling werkelijkheid wordt, zal de arbitrerende rol van de huurcommissies in betekenis toenemen. De huurcommissies zijn op paritaire basis samengesteld. Naast een onafhankelijke voorzitter bestaan zij uit evenveel huurders-leden als verhuurders-leden. Het lijkt goed denkbaar dat in een voorportaal of in een aparte subcommissie van de huurcommissie in goed overleg tussen huurders en verhuurders meer gedetailleerde waarderingsystemen worden ontwikkeld. Hierbij gelden de globale criteria van de wetgever als richtsnoer, maar bestaat voldoende ruimte voor weging van bijzondere factoren en voor regionale differentiaties.

In feite lijkt zo'n perspectief veel op de huurharmonisatie ten tijde van minister Schut. De plaatselijke verschillen in het huuraanpassingenbeleid waren toen echter niet onomstreden. Er bestond toen vooral ook veel beroering over het tempo van de huurharmonisatie. De beoogde liberalisering van de huurprijsbepaling viel destijds immers samen met het specifieke oogmerk de huurprijzen te verhogen. De herordening raakte zodoende gepolitiseerd door de combinatie met een omstreden sturingspolitiek en liep daarop vast. Een dergelijk risico dreigt ook nu. Het eerste begin van de nu voorgestane deregulering van het puntenstelsel, namelijk de afschaffing van de zogenaamde minimaal redelijke huurgrenzen, is immers gekozen vanuit het nevendoel om de harmonisatie te versnellen. Kennelijk gaat het niet zozeer om een betere ordening maar om versnelde huurverhogingen. Dit soort nevenbedoelingen heeft ook destijds de kansen voor een goede ordening danig gefrustreerd.

Toch waren de toenmalige verhoudingen tussen de overheid en de marktpartijen op dit punt in essentie zuiverder georganiseerd dan nu met het

centrale puntenstelsel het geval is. Men heeft toen onrechte alle problemen van de waardering van woonruimte (die van woning tot woning verschilt) op het bord van de overheid gelegd. De overheid heeft er van lieverlede een minitieuus en in hoge mate geformaliseerd stelsel van gemaakt, dat aan de eigenlijke oorzaken voor huurprijsgeschillen tussen huurder en verhuurder doorgaans onvoldoende recht kan doen. Aldus ligt voor de nieuwe verenigde huurdersorganisaties op het regionale schaalniveau veel werk te wachten in het voorportaal van de huurcommissies.

## 7. Conclusies

De kentering van de institutionele verhoudingen van het voorzieningenbeleid voert in de volkshuisvesting tot een reusachtig experiment met de formule van het sociaal ondernemerschap. In tegenstelling tot het voorzieningenbeleid in de zorgsector blijft in de volkshuisvesting het aanbodgerichte instellingenbeleid onvermijdelijk voortbestaan. Het karakter en de identiteit van de instellingen zullen echter aan fundamentele veranderingen onderhevig zijn.

De accentuering van de ondernemersverantwoordelijkheden roept de noodzaak op van een duidelijker omlijning van de sociale taakstelling en van toetsing van de sociale prestaties. Anderzijds zullen via deregulering van de centrale voorschriften de kansen geschapen moeten worden voor een zelfstandige exploitatie. Voor de afzonderlijke woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven zullen de gevolgen van het sociaal ondernemerschap zeer verschillend zijn. In het algemeen zal de overgang voor de instellingen – met name voor de gemeentebedrijven – die zich in het verleden onder de hoede van de overheid in het bijzonder op de sociale taakstelling hebben toegelegd, bijzonder groot zijn. Vermoedelijk treft men hiervan sterke concentraties in de grotere steden aan. Deze organisaties worden bedreigd met een bestaanscrisis en zullen een commercieel bliksemoffensief moeten gaan voeren om te overleven. Als laatste consequentie van de versterking van het sociaal ondernemerschap zal een duidelijker scheiding moeten worden aangebracht tussen de rol van de corporaties als verenigingen van

huurders en de rol van zakelijke exploitant. Consequent redenerend impliceert deze trend dat woningcorporaties op den duur geen bewonersorganisaties meer zullen zijn.

Een belangrijk onderdeel van de institutionele vernieuwing heeft betrekking op de versterking van de positie van de huurders. In dit verband werd gepleit voor een versterking van de rechtspositie van de gebruiker van de voorzieningen. Zoals echter in de vernieuwingen van het gehele voorzieningenbeleid het geval schijnt te zijn, wordt ook in de sociale huursector het beleid meer gericht op de versterking van de positie van de organisaties van gebruikers dan van de positie van de gebruikers zelf. Ondertussen worden aanslagen gepleegd op de rechtspositie van de individuele consument. Deze ontwikkeling is gaande bij de patiënt, bij de werknemer en straks ook bij de huurder. Ondanks de ondersteuning voor de professionele organisatie dreigt zo de positie van de gebruiker meer te verslechteren dan te verbeteren. Daarom werd hier in het kader van de sociale huursector bepleit om de institutionalisering van de positie van de huurdersorganisaties consequent te beredeneren vanuit de individuele rechtspositie van de huurder en niet vanuit een zelfstandige rol voor deze organisaties.

De rol van de huurdersorganisaties is vooral de rol van belangenbehartiging. Het zou niet juist zijn om voor de huurdersorganisaties een kunstmatige beleidsrol te construeren voor verantwoordelijkheden die ze niet dragen. De rolvermenging, die in de sfeer van de arbeidsvoorzieningen wordt voorbereid, kan beter niet als voorbeeld aan de partijen in de volkshuisvesting worden voorgedragen. Een beleidsvoorbereidende rol is wel mogelijk in de sfeer van de huuraanpassingen. Bij een deregulering van het huidige centrale stelsel van

woningwaardering zullen de huurdersorganisaties op regionaal niveau mede inhoud kunnen geven aan de beoordelingscriteria die in de betreffende regio zullen moeten worden toegepast.

## Noten

1. De auteur dankt zijn collega drs. P. Haighton voor de vele goede raad. Het artikel is een nadere uitwerking van een inleiding, die werd gehouden op een congres van de Stichting Experimenten in de Volkshuisvesting over de rollen van de huurders en de verhuurders in de jaren negentig. Voor de schets van de institutionele verhoudingen heeft de auteur een dankbaar gebruik gemaakt van enige inleidingen van prof. mr. L.A. Geelhoed terzake.

2. Vgl. *De terugtred van regelgevers; Meer regels, minder sturing?* Onder red. van W. Derksen, Th.G. Drupsteen en W.J. Witteveen; W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1989.

3. *Bereidheid tot verandering*; Rapport van de Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg [commissie-Dekker]; 's-Gravenhage, Distributiecentrum Overheidspublikaties, 1987. De reactie van het kabinet is verwoord in 'Verandering verzekerd'; Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 945, nr. 27.

4. Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet); Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 596, nrs. 1-4.

5. *Ontwerp Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig; Van bouwen naar wonen*; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 's-Gravenhage 1988.

6. Vgl. *Verslag van werkzaamheden, conclusies en aanbevelingen* [van de] Commissie verhouding huurders-verhuurders van woonruimte [Commissie-Glastra van Loon]; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980; zie ook de ontvangst van deze voorstellen.

7. Op. cit. De definitieve nota (Volkshuisvesting in de jaren negentig; Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 691, nrs. 2-3) is eerst uitgebracht na voltooiing van dit artikel.

8. Zie ook W.G.M. Salet, *Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1987, (WRR-serie Voorstudies en Achtergronden V59).