

Vergaderjaar 1995–1996

**23 817**

## **Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting**

**Nr. 54**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 6 februari 1996

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup> heeft op 11 oktober en 2 november 1995 overleg gevoerd met Staatssecretaris Tommel van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over **woningcorporaties**. Het overleg vond plaats aan de hand van de brieven van de staatssecretaris van 28 juni en 14 juli 1995 (kamerstuk 23 817, nrs. 41 en 43), brief nr. VROM-95-482 ten geleide van de aanbieding van de jaarverslagen over 1994 van het Waarborgfonds sociale woningbouw en van het Centraal fonds voor de volkshuisvesting, en de antwoorden van de staatssecretaris op de schriftelijke vragen van de heer Duivesteijn over de invoering van de nationale woningbouwlening (Aanhangsel Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, nr. 75).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Discussie op 11 oktober 1995**

De heer **Duivesteijn** (PvdA) had begrepen dat het voorstel van de landelijke centrales van woningcorporaties inzake een nationaal programma volkshuisvesting en het advies van de Adviescommissie gedragscode woningcorporaties op dit moment alleen ter kennisneming aan de Kamer zijn toegezonden. Hetzelfde geldt, zo was zijn indruk, voor de jaarverslagen over 1994 van het Waarborgfonds en het Centraal fonds. Hij wilde zich dan ook voornamelijk richten op de brief van 28 juni jl., waarin wordt ingegaan op de moties die zijn ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting. Op zichzelf waardeerde hij het dat de staatssecretaris de signalen uit de Kamer heeft opgepakt en in de brief een aantal belangrijke correcties op het nieuwe stelsel beschrijft, maar de heer Duivesteijn was hierdoor toch slechts gedeeltelijk tevreden gesteld.

Ter voorkoming van mogelijke misverstanden merkte hij in dit verband op, niet uit te zijn op een geheel andere ordening dan waar indertijd in de discussie over de stelselherziening voor is gekozen. Wel stond hij fundamentele correcties op die ordening voor. Zo vond hij dat de posities van gemeenten, woningcorporaties, huurders en rijksoverheid in evenwicht moeten worden gebracht met de respectievelijke rollen en verantwoordelijkheden. De uitgangspunten van de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (nota-Heerma) waar hij op zichzelf veel sympathie

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Van Erp (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), Verspaget (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Esselink (CDA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Verbugt (VVD), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Poppe (SP), Gabor (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. B. Vos (GroenLinks), Dijksma (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA) en Jeekel (D66).

Plv. leden: Biesheuvel (CDA), Blauw (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Houda (PvdA), Bukman (CDA), Van de Camp (CDA), Oudkerk (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Valk (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Hendriks, Bijleveld-Schouten (CDA), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (Unie 55+), Swildens-Rozendaal (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Witteveen-Hevinga (PvdA), Keur (VVD), H. G. J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA) en Van 't Riet (D66).

voor had, zijn helaas onevenwichtig uitgewerkt. Met de diverse moties over de bruterij is getracht weer evenwicht in het geheel te brengen en de staatssecretaris heeft dat signaal begrepen, maar de uitwerking ervan is toch nog niet voldoende. Opvallend is ook dat vrijwel alle financiële prognoses in de nota-Heerma inmiddels door de praktijk zijn achterhaald: de huren liggen nu op een hoger niveau, de reserves zijn omvangrijker e.d. Ook dat heeft, zo meende de heer Duivesteijn, te maken met de onevenwichtige uitwerking van de nota-Heerma.

Hij ging vervolgens in op de diverse paragrafen uit de brief van 28 juni. Bij paragraaf 2 (taken toegelaten instellingen) herinnerde hij eraan dat bij motie is gevraagd om de taakstelling van de woningcorporaties aan te scherpen. Reden voor die motie was het verschijnsel dat veel corporaties zich steeds meer ontwikkelen tot een soort verhuur- of onroerend-goedbedrijf, met het risico dat de aanvankelijke sociale taakstelling die is vastgelegd in de Woningwet en het BBSH, steeds verder op de achtergrond raakt. Bij wijze van voorbeeld wees hij op de woningcorporatie De Ronde Venen die heeft laten weten uitsluitend nog koopwoningen te zullen bouwen, en het bericht over een stichting van een aantal Amsterdamse woningcorporaties die koopwoningen van f 500 000 wil gaan bouwen. Hij vond het bouwen van koopwoningen door corporaties alleen aanvaardbaar als het gaat om sociale koopwoningen. Het bouwen van koopwoningen met als doel het behalen van winst kan, zo meende hij, geen doelstelling van een corporatie zijn, zelfs niet als het de bedoeling is die winst vervolgens weer aan te wenden ten behoeve van de huursector (het zogenaamde Robin Hood-effect). Het bouwen van koopwoningen om winst te behalen, dient overgelaten te worden aan marktpartijen, en als daar al een correctie op nodig is, dient dat te verlopen via het grondbedrijf van de betrokken gemeente. Corporaties behoren zich niet op dit vlak te bewegen en ook het oprichten van projectontwikkelingsmaatschappijen door corporaties dient achterwege te blijven, als zijnde strijdig met het karakter van de sociale taakstelling van corporaties. Bovendien moet worden bedacht dat het hier niet gaat om het bouwen van een enkele koopwoning door een enkele corporatie. In de planning voor de komende jaren is integendeel de bouw van duizenden koopwoningen door corporaties voorzien.

Met het oog hierop had hij grote moeite met de uitwerking die in de brief van 28 juni aan de betreffende motie is gegeven. Het signaal van de motie is weliswaar opgepakt, maar de uitwerking komt erop neer dat vrijwel alles in relatie wordt gebracht met de sociale taakstelling van corporaties, dus óók het bouwen van dure koopwoningen of het oprichten van projectontwikkelingsmaatschappijen, namelijk via het genoemde Robin Hood-effect. Hij zou dan ook graag zien dat commerciële activiteiten van corporaties in het BBSH worden uitgesloten, tenzij die activiteiten echt onderdeel vormen van een project of het gaat om de bouw van sociale koopwoningen, want marktpartijen lopen nu eenmaal niet graag risico's met sociale koopwoningen. Als commerciële activiteiten wel worden toegelaten, wordt in feite de algemene bedrijfsreserve van de corporatie gebruikt als een soort risico-buffer en dat zou hij onterecht vinden.

Wat de deelneming in andere rechtspersonen betreft (paragraaf 2.2) meende hij eveneens dat de reactie van de staatssecretaris scherper had moeten zijn. Corporaties nemen deel in projectontwikkelingsmaatschappijen of richten die zelfs op en zetten daar geld en soms grote aantallen personeelsleden voor in, terwijl corporaties anderzijds bezwaar hebben tegen een financiële ondersteuning van huurdersorganisaties. Hij kende een corporatie waarbij maar liefst zestien personeelsleden zijn vrijgemaakt voor activiteiten in de sfeer van projectontwikkeling en dat leek hem geen gezonde ontwikkeling. Hij vond dan ook dat de rijksoverheid het deelnemen door corporaties in andere rechtspersonen dient

af te wijzen, tenzij het evident gaat om een ondersteuning van de sociale taakstelling.

In dit verband betreurde hij het dat de staatssecretaris kennelijk niet doorzet in het tegengaan van de BTW-constructie. Hij vond het onbegrijpelijk dat bijvoorbeeld een toegelaten instelling in Zwolle haar bezit (toch publiek bezit dat met publieke middelen tot stand is gekomen) overhevelt naar een besloten vennootschap en dat de Nationale woningraad het eigen juridische apparaat inzet om die overheveling te verdedigen.

Hij waardeerde het toevoegen van leefbaarheid als een nieuw verantwoordingsveld positief (paragraaf 2.3), waarbij hij het terecht vond dat corporaties dan de vraag opwerpen wat nog tot de taak van een corporatie hoort en wat als een taak van de gemeente moet worden beschouwd. Het leek hem echter evident dat een goede woon- en leefomgeving een verantwoordelijkheid van zowel woningcorporatie als gemeente is en hij verwachtte ook dat corporatie en gemeente die verantwoordelijkheid nemen.

De standpunten die in paragraaf 3 (de sector als revolving fund) worden ingenomen, kon hij op zichzelf onderschrijven. Ook hij vond dat het in de nieuwe ordening in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de toegelaten instellingen is om hun sociale taakstelling te realiseren. Een belangrijk uitgangspunt van de nota-Heerma was dat er voldoende geld in de sector aanwezig is om die sociale taakstelling ook waar te kunnen maken, maar een behoorlijk inzicht in de feitelijke reservepositie ontbreekt helaas volledig. Er is een formele reserve van zo'n 25 mld., maar niet duidelijk is hoe het staat met de bedrijfswaarde en de historische waarde. Opvallend is wel dat, als het Centraal fonds tot sanering overgaat, altijd de bedrijfswaarde wordt aangehouden, terwijl in de boekhouding door de corporaties nog veelal wordt uitgegaan van de historische waarde. Het Centraal fonds doet dat om op een lagere saneringsbijdrage uit te komen, maar dit alles betekent wel dat er in feite vrij veel kapitaal in de sector aanwezig is. De heer Duivesteijn had daar enige berekeningen over gemaakt en was daarbij uitgekomen op circa 71 mld. Hij besepte wel dat hier niet op een eenvoudige manier vrij over beschikt kan worden, hetgeen ook geldt voor de formele reserve van circa 25 mld., maar anderzijds zijn er ook tal van manieren om een deel van dit geld actief te maken. Bovendien is het voor een goede toetsing van een nationaal programma volkshuisvesting, als dat eenmaal is uitgewerkt, noodzakelijk om precies de omvang van de financiële reserves van de corporaties te kennen.

Nader ingaand op manieren om een deel van de stille reserves actief te maken, wees hij bijvoorbeeld op de mogelijkheid om voortaan de bedrijfswaarde aan te houden, zoals ook het Centraal fonds dat doet. Hij had de indruk dat de huurverhogingen dan gematigder kunnen zijn dan thans het geval is. Daarnaast kan worden gedacht aan het gebruiken van een bepaald deel van de stille reserves voor investeringen in de sociale sector. Ook wees hij erop dat het op dit moment gebruik is om bijvoorbeeld verbeteringen direct af te schrijven, terwijl het heel goed mogelijk is om die afschrijving over een aantal jaren uit te smeren. Bovendien merkte hij op dat alleen al de rentebijdrage op de formele reserve circa 2 mld. per jaar bedraagt. Die steeds toenemende aanwas van de formele reserve kan toch heel wel voor investeringen worden gebruikt?

In dit verband wees hij tevens op het fenomeen van collegiale financiering. Een ieder weet dat binnen de diverse centrales van woningcorporaties een strijd gaande is tussen rijke en arme corporaties, waardoor het onmogelijk is om binnen de centrales te komen tot afspraken over herverdeling of verevening. Als noodoplossing wordt dan gekozen voor «collegiale financiering», maar dat is geen sociaal gedrag, doch alleen een noodverband. Daardoor ontstaat de in zijn ogen uiterst merkwaardige situatie dat een woningcorporatie als een soort beleggingsinstituut geld uitleent aan een andere corporatie, waarbij er (omdat die

andere corporatie kennelijk niet wordt vertrouwd) via het Centraal fonds een garantie moet komen. Een corporatie hoort zich echter niet op te stellen als een beleggingsinstituut en hij vond het dan ook veel logischer om te komen tot een of andere vorm van verevening via bijvoorbeeld het Centraal fonds.

Bij paragraaf 4 (beleidsplan en prestatie-afspraken) tekende hij aan dat het beleidsplan van de woningcorporatie in feite het enige instrument is op basis waarvan kan worden getoetst of de prestatie-afspraken worden nagekomen. Hij zou graag zien dat dit beleidsplan steeds eerst bij de gemeente wordt ingediend en dat het pas vervolgens, voorzien van commentaar van het betreffende gemeentebestuur, wordt doorgezonden naar de rijksoverheid.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Balansverkortung is in motie nr. 37 nadrukkelijk gevraagd om een onafhankelijk instituut voor het financieel toezicht (paragraaf 6.4). Alleen al uit de discussies binnen de centrales van woningcorporaties over de reserveposities blijkt het grote belang van een onafhankelijk instituut dat de Kamer kan informeren over de financiële situatie en dat eventueel ook zelfstandig onderzoek kan doen. Volgens de brief van 28 juni wordt gedacht aan instelling van een college van advies toezicht toegelaten instellingen, maar hij vreesde dat zo'n college in de praktijk toch weer gevormd zal worden door mensen uit de sector zelf, terwijl hij juist een geheel onafhankelijk instituut voor ogen had. Hij had bovendien begrepen dat de Algemene Rekenkamer, waarmee overleg over dit onderwerp is gepleegd, de nodige kanttekeningen heeft geplaatst bij de gedachte van de staatssecretaris. De heer Duivesteijn ging dan ook, al met al, niet akkoord met de voorgestelde instelling van een college van advies toezicht toegelaten instellingen en hield vast aan de gedachte van een onafhankelijk instituut voor financieel toezicht.

Hierna ging hij nog kort in op de brief van 14 juli inzake een nationaal programma volkshuisvesting en een gedragscode woningcorporaties. Hij waardeerde het op zichzelf dat de centrales van woningcorporaties een voorstel voor een nationaal programma volkshuisvesting presenteren, maar een dergelijk nationaal programma zou zijns inziens niet uitsluitend van de centrales van corporaties afkomstig moeten zijn, maar zou tot stand moeten komen in overleg tussen de rijksoverheid, de VNG en de woningcorporaties, met wellicht ook een betrokkenheid van de Woonbond. Bovendien zou zo'n nationaal programma ook alle relevante aspecten moeten omvatten: de plaatsen waar de woningen komen, de vraag wie het benodigde geld ervoor uittrekt, de consequenties voor de huren e.d.

Tenslotte herinnerde hij aan de motie over het tegengaan van ruimtelijke segregatie, ingediend bij de discussie over het nationaal ruimtelijk beleid. Daarbij had hij de staatssecretaris verzocht om deze motie nader uit te werken en de Kamer daar nog vóór de begrotingsbehandeling over te informeren. De heer Duivesteijn vond dit een belangrijk punt, want vrijwel alle afzonderlijke maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen, blijken in de praktijk versneld te leiden tot ruimtelijke segregatie.

De heer **Biesheuvel** (CDA) merkte op dat bij alle discussie steeds het doel voor ogen moet worden gehouden: kwalitatief goede woningen. De nieuwe ordening is alleen een middel tot dat doel. Die ordening is indertijd door de Kamer afgesproken en de heer Duivesteijn heeft weliswaar verklaard op zichzelf achter die ordening te staan, maar wil die ordening nu toch zodanig gaan veranderen dat de vraag rijst of de heer Duivesteijn wellicht spijt heeft van zijn steun aan de bruteringswetgeving. Hoe denkt de staatssecretaris eigenlijk over de stellingen die de heer Duivesteijn in zijn recente krantartikel heeft betrokken, zoals «woningcorporaties doen veel te weinig met hun enorme kapitaal» of «Nederland is binnenkort het duurste huurland van Europa»? De heer Duivesteijn wil

kennelijk toch weer uitgaan van een preventief toezicht door het Rijk, terwijl een belangrijk kenmerk van de nieuwe ordening juist een ex post-benadering is, hetgeen vertrouwen in de sector impliceert. Als dat vertrouwen ontbreekt, is het inderdaad begrijpelijk dat de heer Duivesteijn maar liefst vijftien schriftelijke vragen stelt over de invoering van de nationale woningbouwlening.

De heer Biesheuvel had de indruk dat de staatssecretaris met de brief van 28 juni een poging heeft gedaan om de heer Duivesteijn toch nog binnenboord te houden. De brief is namelijk op een aantal punten onduidelijk en gaat, zo vond de heer Biesheuvel, hier en daar zelfs een kant op die niet strookt met de indertijd afgesproken nieuwe ordening. Hij vond het terecht dat de brief lof bevat voor hetgeen tot nu toe door de sector is gepresteerd. Bedacht moet ook worden dat de nieuwe ordening pas kort geleden is ingegaan en het leek hem dan ook terecht om eerst nog enige tijd af te wachten op welke manier de sector gebruik maakt van alle nieuwe mogelijkheden. Hij wilde dat overigens zeker niet kritiekloos doen. Zo kon hij zich voorstellen dat de nu opgestelde bedrijfstakcode op een aantal punten wel wat strikter kan worden geformuleerd, bijvoorbeeld waar het gaat om sponsor-activiteiten, maar dat neemt niet weg dat de Kamer met de nieuwe ordening ook vertrouwen aan de sector heeft gegeven en dat de sector dan enige tijd moet worden gegund om dat vertrouwen waar te maken. In dat verband betwijfelde hij ook of het wel reëel is om, zoals in de brief van 28 juni wordt gedaan, nu al aanscherpingen van het BBSH aan te kondigen.

In het verlengde hiervan zou hij de corporaties ook wel wat meer ruimte willen bieden waar het gaat om het bouwen van koopwoningen. Een onbegrensde ruimte op dit punt stond hij niet voor en hij kon zich dan ook voorstellen dat per project wordt beoordeeld of het bouwen van koopwoningen door de betreffende corporatie al dan niet redelijk kan worden geacht. Een regel dat corporaties zich daar in het algemeen niet mee bezig behoren te houden, vond hij weer te veel naar de andere kant doorslaan. Zo kunnen koopwoningen in bepaalde situaties zeer zinvol zijn voor de doorstroming en de corporaties hebben uiteraard ook een taak bij sociale koopwoningen. Bovendien meende hij dat, als dan aan corporaties wordt gevraagd om activiteiten ten behoeve van de sociale huursector te ondernemen die andere partijen niet oppakken en waar dus kennelijk een zeker risico aan kleeft, daar ook iets tegenover dient te staan voor de corporaties. Eén van de prestatievelden voor de corporaties is immers ook om te zorgen voor gezonde financiële verhoudingen en in bepaalde situaties zal bouw van duurdere koopwoningen door een corporatie dan heel wel aanvaardbaar kunnen zijn.

Hierop aansluitend herinnerde de heer Biesheuvel eraan, zich al eerder tegen gedwongen verevening te hebben gekeerd. Hij stond dan ook aarzelend ten opzichte van het in de brief van 28 juni aangekondigde onderzoek naar wetstechnische mogelijkheden hoe de individuele corporatie kan bijdragen aan de in nationaal verband te verrichten volkshuisvestingstaken (blz. 12). Zo'n onderzoek kan, zo vreesde hij, het begin vormen van een gedwongen verevening.

Verder wees hij er in dit verband op dat met deelneming door corporaties in andere rechtspersonen in het algemeen het spreiden van investeringsrisico's wordt beoogd. Hij kon zich voorstellen dat over deelneming een aantal gedragsregels worden geformuleerd, maar te strikte regels wees hij af en verbieden wilde hij dit zeker niet, waarbij hij maar in het midden liet of dit eigenlijk wel aan corporaties kan worden verboden. In ieder geval vond hij de betreffende paragraaf 2.2 (blz. 4) niet duidelijk en een voorbeeld van kennelijke poging van de staatssecretaris om de heer Duivesteijn niet uit de boot te laten vallen.

Bij paragraaf 2.3 (leefbaarheid) vroeg de heer Biesheuvel of deze is ingegeven door de indertijd ingediende moties. Hij zag zelf dit nieuwe prestatieveld in ieder geval niet als een logisch gevolg van de moties.

Verder vond hij het ook niet logisch om het BBSH al te gaan aanscherpen nu de nieuwe ordening nog maar net van kracht is en meende hij dat de primaire verantwoordelijkheid voor leefbaarheid moet worden gelaten waar die ligt, namelijk bij de gemeente. Corporaties kunnen zeker een belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid leveren, maar als dit als nieuw prestatieveld wordt ingevoerd, kunnen daar ook concrete eisen aan worden gesteld en wordt de verhouding tussen corporatie en gemeentelijke overheid alleen maar diffuus. Het leek hem dan ook veel beter om hier te streven naar afspraken met de sector en af te zien van het invoeren van dit nieuwe prestatieveld. Daarnaast vroeg hij of dit onderwerp ook aan de orde is geweest in de onderhandelingen over de bruteringswet.

Het college van advies toezicht toegelaten instellingen wees hij op dit moment af. Hij zag dit college als een vreemde eend in de bijt en gaf er de voorkeur aan eerst de bevindingen van de Algemene Rekenkamer af te wachten. Verder was hem opgevallen dat in de brief van 28 juni wordt gesproken over een accountantsverklaring over de volkshuisvestelijke prestaties. Hoe valt dat te rijmen met de eerstelijns verantwoordelijkheid voor het toezicht door het gemeentebestuur, in het bijzonder de desbetreffende wethouder? De accountant kan in dezen toch niet op de stoel van de wethouder gaan zitten?

De heer **Hofstra** (VVD) herinnerde eraan dat de nota-Heerma en de verzelfstandigingsoperatie brede steun in de Kamer hebben gekregen, maar vervolgens heeft de Kamer door middel van het aannemen van een aantal moties toch ervoor gekozen op een aantal punten de teugels weer aan te halen. De brief van 28 juni betekent in feite dat op een aantal punten weer opnieuw centralisatie plaatsvindt, terwijl met de verzelfstandigingsoperatie juist vergaande decentralisatie werd beoogd. Bovendien zal een aantal zaken nog nader worden uitgewerkt, zo staat in de brief van 28 juni, en ook daar dreigt het gevaar van nieuwe centralisatie. Al met al vond hij dan ook dat nu de verkeerde kant op wordt gekoerst. Het betekent bovendien een toeneming van de bureaucratie, met alle kosten van dien, terwijl nu al bijna f 100 per woning maandelijks nodig is voor uitsluitend het beheer.

Hij onderschreef dat er op het punt van de leefbaarheid voor de corporaties een taak ligt, maar dan vooral in katalyserende en initiërende zin, niet of nauwelijks in financiële zin. Het is al moeilijk genoeg om de huurverhogingen gematigd te houden en daar moet dan niet het risico bijkomen dat zaken als herbestrating en vernieuwing van riolering, die gewoon bij gemeenten thuishoren, naar corporaties worden toegeschoven. Hij vond dan ook dat niet gesteld kan worden dat hier een duidelijk taakveld voor de corporaties ligt. Dit dient in ieder geval minder strikt te worden geformuleerd dan nu in de brief wordt gedaan.

Paragraaf 2.1 over de afbakening van de werkzaamheden vond hij zeer onduidelijk geformuleerd. In het BBSH is zeer algemeen aangegeven dat de activiteiten van corporaties alleen op het gebied van de volkshuisvesting mogen liggen en in de brief van 28 juni wordt dat niet nader omschreven, maar wordt alleen die algemene formulering herhaald. Verder mogen activiteiten niet gericht zijn op financieel gewin, maar als die winst gerelateerd kan worden aan de realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen, is het maken van winst weer wél toegestaan. De heer Hofstra zag als primaire taak van corporaties het beheren en vernieuwen van de aanwezige voorraad en het realiseren van nieuwbouw in de sociale sfeer, en wilde zich daarom zeer terughoudend opstellen ten opzichte van activiteiten die ook door marktpartijen worden verricht. Zo zijn er vele marktpartijen die zich bezighouden met het eigen woningbezit waar hij een warm voorstander van was, en daar hoeven de corporaties zich dus in het algemeen niet op te richten. Bovendien is er hier het gevaar van concurrentievervalsing, want als een corporatie moet concurreren met een marktpartij, zal ze al snel geneigd zijn om sommige of alle kosten

maar «weg te boeken» naar de sector beheer huurwoningen. In bepaalde situaties kan het aangewezen zijn dat een corporatie ook sociale koopwoningen bouwt, met name in die gevallen waarin marktpartijen dat niet oppakken en sociale koopwoningen van belang zijn voor de volkshuisvesting, maar dat behoort uitzondering te blijven. In ieder geval zou hij graag zien dat paragraaf 2.1 helderder wordt geformuleerd.

Hetzelfde zou hij graag zien bij paragraaf 2.2 (deelneming in andere rechtspersonen). Zo had hem de stelling in de brief verbaasd dat een kerntaak van een woningcorporatie nooit in een besloten vennootschap zou mogen worden ondergebracht. Hij wilde dit niet bepleiten, maar zou daar ook geen bezwaar tegen hebben als corporaties hier aanleiding voor zien, mits dan 100% van de aandelen in die BV blijft berusten bij de stichting. Verder begreep hij niet waarom consolidatie van deelnemingen in andere rechtspersonen niet zou hoeven plaats te vinden in het jaarverslag.

Bij paragraaf 3 (de sector als revolving fund) vroeg hij een uiteenzetting van de staatssecretaris naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Duivesteijn over de hoogte van reserves en voorzieningen. In het algemeen geldt, zo betoogde de heer Hofstra, dat reserves en voorzieningen niet zo maar vrij besteed kunnen worden, zonder dat dit direct consequenties heeft voor de hoogte van de huren.

Hij was mordicus tegen een verplichte verevening en vond het ook niet terecht dat in corporatie-land wordt gedaan alsof er geen rente bestaat. Er zijn rijke en arme corporaties en bij de bespreking van de bruteringswetgeving is al onderkend dat in de loop van de tijd wellicht een bepaald fusiepatroon op gang zal komen. Ook had hij er geen bezwaar tegen dat corporaties die gelden kunnen beleggen, dit uitlenen aan andere corporaties. Hij was het er overigens mee eens dat een corporatie geen beleggingsinstelling hoort te zijn en kon zich daarom voorstellen dat corporaties die echt overmatige reserves hebben, worden verplicht om dat geld weer in de sector zelf te investeren. Dat kan er bovendien toe leiden dat voor die corporaties de huurverhoging lager kan uitvallen. Verplichte verevening wees hij echter af, want daarmee worden juist die corporaties die door een beter beheer en bestuur enig geld overhouden, gestraft en worden dus de verkeerde corporaties beloond. Stringente regelgeving op dit punt zal trouwens, zo verwachtte hij, alleen maar leiden tot zeer creatief boekhouden. Dit verschijnsel doet zich toch al op grote schaal in Nederland voor en hij had er geen behoefte aan om dit nog verder te stimuleren.

De voorstellen die in paragraaf 4 worden gedaan, spraken hem in het geheel niet aan. Iedere corporatie en gemeente is natuurlijk vrij om tot allerlei onderlinge afspraken te komen en op zichzelf leek het hem zeer verstandig als een corporatie beschikt over een beleidsplan en een gemeente over een volkshuisvestingsplan, maar hij voelde er niets voor om dat vanuit de rijksoverheid op te gaan leggen. Dat zou immers betekenen dat op het ministerie weer alle jaarverslagen en accountantsrapporten, vergezeld van een rapport van de betreffende gemeente, van de circa 800 corporaties moeten worden bekeken, dus een enorme bureaucratische rompslomp, terwijl door de bruteringswetgeving juist 60 à 100 formatieplaatsen bij het ministerie zouden vervallen. Uiteraard heeft de centrale overheid de taak om de ontwikkelingen te volgen, maar de daarvoor benodigde gegevens komen al beschikbaar, o.a. door middel van de statistische overzichten. Bovendien kan de Kamer altijd om meer informatie vragen, op het moment dat zij dat gewenst acht.

Indertijd had de heer Hofstra zich geschaard achter de motie over een onafhankelijk financieel toezicht en een samenstelling van het toezichtorgaan buiten het «old boys-network» om. Hij voelde daarom niet voor het nu voorgestelde college van advies toezicht toegelaten instellingen, dat bij het ministerie zal worden ondergebracht en waarvan de leden door de minister zullen worden benoemd. In ieder geval wilde hij de kanteke-

ningen van de Algemene Rekenkamer, waar destijds ook om is gevraagd, eerst afwachten. Op zichzelf zou hij er de voorkeur aan geven als deze essentiële toezichttaak voor de komende bijvoorbeeld vijf jaar wordt toegekend aan een al bestaand instituut, waarbij hij dacht aan de Algemene Rekenkamer die dan jaarlijks een afzonderlijke rapportage over dit toezicht uitbrengt.

Samenvattend vond hij dat de brief van 28 juni (nog afgezien van eventuele verdere aanscherpingen, zoals bepleit door de heer Duivesteyn) te veel tendeert naar een centrale ordening en nieuwe bureaucratische rompslomp, hetgeen hij niet vond passen binnen de eerder gemaakte afspraken over verzelfstandiging en decentralisatie. Tal van zaken op het terrein van de volkshuisvesting zijn nog volop in ontwikkeling, zoals een herziening van de individuele huursubsidie, een nieuwe opzet van het huurbeleid, het regelen van de verhouding tussen huurders en verhuurders, bouwprognoses e.d., en er is nog maar net gestart met de verzelfstandiging van corporaties. Met het oog hierop meende hij dat eerst gewacht moet worden op de uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer die medio 1996 beschikbaar zullen komen, en dat voorlopig geen aanpassingen van het BBSH dienen plaats te vinden. Het jaar 1998, zo'n vijf jaar na het ingaan van de nieuwe ordening, leek hem een geschikt moment voor een evaluatie, waarbij eventuele aanpassingen van het BBSH weer onder ogen gezien kunnen worden.

De heer **Jeekel** (D66) meende dat het op dit moment om twee stappen gaat. In de eerste plaats is dat de stap van beperkte verbeteringen van de ordening waartoe indertijd is besloten. De brief van 28 juni gaat daar nader op in, aan de hand van de door de Kamer aangenomen moties die uiteraard een uitwerking behoeven. De tweede stap is dan de verdere vormgeving en afwerking van de ordening. Indertijd is gekozen voor verzelfstandiging en dat betekent weliswaar niet zonder meer dat het na het doen van die keuze allemaal aan anderen moet worden overgelaten, maar wel is het juist vanwege die keuze voor verzelfstandiging primair aan de woningcorporaties, de koepels, de gemeenten en de huurders om die verdere afwerking van de ordening vorm te geven. De rol van de politiek in dat proces is vooral monitoring, waarbij op basis van gestructureerde informatie regelmatig wordt nagegaan hoe het loopt en of de uitgezette lijn nog wordt gevolgd, en prikkels worden gegeven op die punten waar het niet helemaal goed loopt.

In het bijzonder de corporaties zelf zijn het eerste aan zet waar het gaat om de verdere vormgeving van de ordening. Van de corporaties mogen dan ook voorstellen worden verwacht over de relatie huurders/verhuurders (waar een aantal corporaties duidelijk achterblijven), over samenwerking op financieel vlak (revolving fund), over het uitwerken van de vraag hoe de leefbaarheidstaak vorm kan krijgen e.d. Ook kan in dit verband worden genoemd de verdere ontwikkeling van het interne toezicht bij de corporaties, zowel op bestuurlijk als op financieel vlak; ook op dat punt mogen vooral van de corporaties zelf voorstellen worden verwacht.

Terugkerend naar de eerste stap ging de heer Jeekel nader in op de brief van 28 juni. Bij paragraaf 2 stemde hij in met de randvoorwaarde «dat er een duidelijk aantoonbare bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen», maar merkte hij wel op dat die formulering nog veel ruimte voor uiteenlopende interpretatie openlaat. Enige aanscherping op dit punt leek hem dan ook nodig.

Hetzelfde vond hij van de formuleringen in paragraaf 2.2 ten aanzien van deelneming in andere rechtspersonen. Zelf meende hij dat corporaties een redelijke ruimte tot deelnemingen en tot bouwen buiten de eigenlijke doelgroep zouden moeten hebben, zij het in het algemeen in het kader van projecten die voldoen aan de algemene doelstellingen van een corporatie. Anderzijds is echter ook enige terughoudendheid nodig



gezien de risico's die hierbij gelopen zouden kunnen worden, nu corporaties werken met maatschappelijk kapitaal en ze bovendien geen vennootschapsbelasting betalen. Hij voelde wel voor de suggestie van de heer Biesheuvel om dit per project te bezien, al zag hij nog niet hoe daar een praktische werkwijze voor kan worden gevonden. Is misschien per project aan te geven welk percentage kan worden ingezet voor bouwen buiten de eigenlijke doelgroep, of kan tenminste een brochure worden gemaakt met een aantal voorbeelden van de manier waarop corporaties op dit vlak te werk zouden moeten gaan? In ieder geval zou de heer Jeekel graag zien dat op dit punt meer duidelijkheid wordt geschapen.

Mede naar aanleiding van de brief van de VNG merkte hij op dat de organisatie van het volkshuisvestelijk toezicht lastig wordt als de toelating van een corporatie ruimer is dan alleen een bepaalde gemeente. Dit wordt nog extra gecompliceerd nu het maar niet wil lukken om de discussie over BoN-gebieden af te ronden. Op zichzelf vond de heer Jeekel een regionale toelating wenselijk, maar voorwaarde is dan wel dat er intergemeentelijk afspraken over het toezicht worden gemaakt. Voor een nationale toelating voelde hij voorshands weinig.

Met het nieuwe prestatieveld leefbaarheid stemde hij in, vooral tegen de achtergrond van andere nota's waarin fraaie volzinnen worden gewijd aan de belangrijke taken van corporaties op dit vlak, zoals de integrale nota veiligheidsbeleid en de nota's over het grote steden-beleid. Nu kennelijk een ieder van oordeel is dat de corporaties hier belangrijke taken hebben, had hij er geen bezwaar tegen om daar ook een prestatieveld van te maken. Dit lijkt wellicht wat zwaar, maar in feite is dit alleen maar een explicitering van de rol van de corporatie, als één van de partners in o.a. het grote steden-beleid. Wel is in paragraaf 2.3 de afbakening tussen enerzijds gemeentelijke taken en anderzijds taken van de corporaties nog zeer onduidelijk gebleven. Op welke manier denkt de staatssecretaris hier tot een heldere afbakening te kunnen komen?

Ook met een verplichting voor een beleidsplan stemde de heer Jeekel in. Om goed te kunnen monitoren, is het immers nodig om gegevens zo duidelijk mogelijk op tafel te krijgen. Anderzijds moet voorkomen worden dat het een dik stuk wordt waar steeds meer eisen aan worden gesteld, waardoor het steeds dikker wordt en er inderdaad allerlei bureaucratische rompslomp ontstaat. Ook behoort voorkomen te worden dat een verplichting voor een beleidsplan in feite gaat neerkomen op preventief toezicht, omdat de nieuwe ordening juist uitgaat van een toetsing op prestaties en dus een toetsing achteraf. Daarnaast vond hij een beleidsplan nodig omdat hij hechtte aan een goed gemarkeerd overleg tussen corporatie en gemeente. Overigens ligt het in dat kader voor de hand om ook een gemeentelijk volkshuisvestingsplan verplicht te stellen.

Met het voorgestelde college van advies toezicht toegelaten instellingen komt het financieel toezicht primair te liggen bij de staatssecretaris; het college van advies zal immers aan hem adviseren. De heer Jeekel was nog niet zo ver. In ieder geval wilde hij de aangekondigde rapportage van de Algemene Rekenkamer afwachten. Tot dat moment bleef hij staan achter de optie van instelling van een onafhankelijk instituut, zoals indertijd bepleit in de motie-Duivesteijn.

Waardering had hij voor al door de sector genomen initiatieven in het kader van het revolving fund, zoals dat inzake een nationale woningbouwlening en een nationaal programma volkshuisvesting. Voor een goede monitoring is het nodig dat de Kamer inzicht krijgt in de aanwending van de algemene bedrijfsreserves ten behoeve van volkshuisvestingsdoeleinden en hij zou dit als zesde prestatieveld willen opnemen in het BBSH. Verder zijn de algemene bedrijfsreserves in het algemeen nodig om toekomstige risico's op te vangen, maar bij bepaalde corporaties (de «rijke corporaties») zijn er daarnaast nog extra reserves en die zullen, zo vond de heer Jeekel, ten behoeve van de volkshuisvesting besteed dienen te worden, bijvoorbeeld in de vorm van de laagrentende leningen.

Belangrijk achtte hij vooral dat er met zo'n zesde prestatieveld een relatie wordt gelegd tussen enerzijds inzicht in de aanwending van de algemene bedrijfsreserves en anderzijds de volkshuisvestelijke prestaties.

Voorts vond hij het waardevol dat een onderzoek zal worden ingesteld naar de wetstechnische mogelijkheden om individuele corporaties een rol te geven bij de in nationaal verband te verrichten volkshuisvestingstaken. Wel nam hij aan dat hiermee alleen wordt bedoeld op de «achterblijvers» op dit vlak en dat hiermee niet een soort wettelijke verevening wordt beoogd. Hij vroeg daar een bevestiging van.

Het voorstel voor een nationaal programma volkshuisvesting past in de tweede fase van de zelfordening en is ook een interessant stuk, maar hij zag nog wel veel losse einden waar het gaat om de financiering van zo'n programma. In ieder geval zal dit voorstel nog verder moeten worden uitgewerkt. Ook de gepresenteerde gedragscode vond hij op zichzelf nuttig, maar wel moet worden bedacht dat die code nooit in de plaats kan komen van concrete voorstellen uit de wereld van de corporaties. Die concrete voorstellen zag hij gaarne tegemoet.

De heer **Hendriks** zag als belangrijk positief punt van de bruteringsoperatie, dat deze tot een grote verlichting van de staatsschuld heeft geleid. Anderzijds beaamde hij dat de volkshuisvestingssector zelf de eerste negatieve effecten van die bruteringsoperatie heeft moeten opvangen, maar daar viel nu eenmaal niet aan te ontkomen. Hij hoopte dat ook andere ministeries tot zo'n bruteringsoperatie overgaan, omdat op die manier de staatsschuld weer snel tot normale proporties wordt teruggebracht.

Verder verzocht hij de staatssecretaris, een aantal goede voorbeelden van daadkracht van corporaties en samenwerking tussen woningcorporaties en private ondernemingen in een «public-private partnership»-verband ter tafel te brengen. De nationale overheid zal overigens steeds de vinger aan de pols moeten houden, tenzij concreet aangetoond zou kunnen worden dat privatisering van de corporaties veel beter zou zijn. Tot nu toe echter is met regulering vanwege de nationale overheid een en ander nog steeds in een goed vaarwater gehouden.

De **staatssecretaris** stelde voorop dat het nieuwe stelsel zelf in het geheel niet ter discussie staat. Wel hebben zich op een aantal punten wat andere ontwikkelingen voorgedaan dan aanvankelijk werd verondersteld en is de invulling van sommige rollen van diverse partijen hier en daar ook wat anders dan in het begin werd beoogd. Het leek hem niet terecht om dit maar te laten lopen tot een evaluatie van het gehele stelsel in 1997/1998. Bovendien moet worden bedacht dat, als bij die evaluatie blijkt dat wijziging van regelgeving nodig is, het vervolgens nog geruime tijd duurt voordat die gewijzigde regelgeving ook in werking kan treden. Hij wilde daarom toch, in een goede balans, tot aanpassing op een aantal punten komen.

Hij bestreed de stelling dat dit tot onnodige extra bureaucratische rompslomp leidt. Zo vond hij het voor een zeer kapitaalintensief bedrijf als een corporatie volkomen logisch dat jaarlijks een beleidsplan wordt gemaakt met een doorkijk naar de komende jaren. Dat doet ieder bedrijf, zelfs de «winkelier om de hoek». Uiteraard moet dit geen dik stuk worden. Het kan beperkt blijven tot een kort stuk, waarin de voornemens voor het komende jaar en een doorkijk naar de komende jaren beknopt en helder worden beschreven. Zo'n stuk is trouwens ook nodig om behoorlijk overleg met de gemeente te kunnen voeren. Op rijksniveau worden deze stukken alleen maar gebruikt voor de monitoring. Daar hoeft geen extra personeel voor te worden aangenomen en kan dus ook budgettair neutraal verlopen.

De bewindsman beaamde dat het eigenlijk niet nodig zou moeten zijn om opstelling van een beleidsplan verplicht te stellen; iedere corporatie zou dit allang moeten doen. Ook kon hij zich de stelling voorstellen dat dit

verder aan het lokale of regionale niveau kan worden overgelaten en dat het niet nodig is dat de centrale overheid zich hier nog mee bemoeit. Bedacht moet echter worden dat regels niet zozeer worden gemaakt voor partijen die op een goede manier opereren, maar vooral voor partijen die het niet goed doen en hij was niet zo gelukkig met de wijze waarop op een aantal plaatsen het overleg tussen gemeenten en corporaties verloopt. Nu in de ordening het overleg tussen gemeente en corporatie zo centraal staat, dient de rijksoverheid de voorwaarden te scheppen voor het goed verlopen van dit overleg en een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat het overleg kan plaatsvinden aan de hand van beknopte, helder gestelde documenten. Hij zag dat zeker niet als nieuwe bureaucratische rompslomp. Het gaat om een goede structurering van het overleg tussen gemeente en corporatie, hetgeen het gezamenlijk opzetten van een volkshuisvestingsbeleid op lokaal c.q. regionaal vlak alleen maar sterk kan bevorderen.

De gedachte dat met het beleidsplan wordt beoogd om op rijksniveau toch tot een vorm van preventief toezicht te komen, wees de staatssecretaris volledig van de hand. Wel wilde hij graag van te voren inzicht hebben in de prestatievoornemens van de onderscheiden corporaties en ook de Kamer dient daarover jaarlijks te worden geïnformeerd. Twee A4-tjes per corporatie leken hem daarvoor voldoende. Hij stelde zich voor dat die A4-tjes dan via de gemeente naar het ministerie worden geleid, waarbij het voor de gemeente mogelijk is om er (eveneens beknopt) kanttekeningen bij te maken. Op die manier kan op centraal niveau snel een overzicht over het hele land worden verkregen en blijft de bureaucratische rompslomp zeer beperkt.

Hij had al aangegeven dat op een aantal plaatsen het overleg tussen gemeente en corporatie voor verbetering vatbaar is. Hij vond ook dat de kwaliteit van het overleg tussen deze beide partijen alleen maar wordt bevorderd als niet alleen de corporatie over een beleidsplan beschikt, maar ook de gemeente dat heeft in de vorm van een volkshuisvestingsplan. Het leek hem echter een stap te ver om vanuit centraal niveau een volkshuisvestingsplan aan gemeenten te gaan voorschrijven, waarbij hij wees op de afspraken over beperking van planverplichtingen zoals die zijn gemaakt tussen de VNG en de rijksoverheid. De keuze om al dan niet een volkshuisvestingsplan op te stellen, wilde hij dan ook aan de gemeenten zelf overlaten. Overigens was hij bereid hierover het oordeel van de bewindslieden van Binnenlandse Zaken in te winnen en de Kamer daarover te informeren.

In de praktijk wringt er, zo merkte hij hierna op, in de praktijk ook iets in de toezichtsrelatie. Gemeenten verkeren op dit punt in een vrij lastige positie, omdat zij enerzijds met corporaties en projectontwikkelaars onderhandelen over bijvoorbeeld nieuwbouwplannen en anderzijds ook toezicht op de corporaties moeten uitoefenen. Sommige gemeenten vervullen hun toezichthoudende taak desondanks voortreffelijk, maar bij andere gemeenten loopt het niet altijd even goed. Hij wilde dan ook toe naar een andere vormgeving van het toezicht. Centraal blijft staan dat de gemeenten in volle omvang het volkshuisvestelijke toezicht uitoefenen en de prestaties meten. Bij het rechtmatigheidstoezicht staat voorop dat het interne toezicht goed op orde dient te zijn, in de eerste plaats door middel van een goed functionerende raad van toezicht met vakkundige leden en vervolgens door middel van de accountantscontrole. In de brief van 28 juni had hij overigens aangegeven dat over die controle nadere afspraken met de betrokken beroepsorganisaties gemaakt dienen te worden, want hier kan verbetering in worden gebracht. Daarnaast dient er dan nog een extern rechtmatigheidstoezicht te zijn en nu in de praktijk gebleken is dat de gemeente daar niet de meest geschikte instantie voor is, ligt het voor de hand om een instantie op centraal niveau met dat externe rechtmatigheidstoezicht te belasten.

Hij zag dat ook als een «onafhankelijk toezicht» als bedoeld in de motie-Duivesteijn, namelijk onafhankelijk van degene op wie het toezicht wordt uitgeoefend. Uit de opmerkingen uit de Kamer had hij nu de indruk gekregen dat met «onafhankelijk» is bedoeld «onafhankelijk van de overheid en van de sector». Daar voelde hij niet voor, want er is dan geen enkele politieke controle meer op het toezichtorgaan en het zou ook betekenen dat er niemand meer ter verantwoording kan worden geroepen als er iets mis gaat met dit toezicht, terwijl het een sector betreft waar zeer omvangrijke bedragen in omgaan. Daarom had hij gekozen voor het in de brief van 28 juni omschreven college van advies toezicht toegelaten instellingen. Dat zal zeker geen orgaan van de sector zelf worden, maar wordt een college van deskundigen die worden benoemd door de minister (dus buiten het «old boys-network» om), dat adviseert over te hanteren kaders en normen en het recht heeft om zelf onderzoek te doen bij en gegevens op te vragen van corporaties.

Over deze opzet van het toezicht in drie fasen (interne controle, accountantscontrole en extern toezicht door een democratisch gelegitimeerd orgaan) vindt overleg met de Algemene Rekenkamer plaats die de verzekering heeft gegeven dat het hierover nog vóór de komende begrotingsbehandeling een oordeel kan geven. Bij gelegenheid van de begrotingsbehandeling kan hier dus nader over worden gediscussieerd. Daarop vooruitlopend, zo nam de bewindsman zich voor, zal de inspectie zich de facto al meer bezig gaan houden met de rechtmatigheidscontrole. Er vallen hier namelijk gaten die hij eigenlijk niet langer meer voor zijn verantwoording wilde nemen. Daarnaast gaat de Rekenkamer zich, op eigen initiatief, buigen over de vraag hoe het controlesysteem het beste kan worden opgebouwd en hij steunde dit initiatief van harte.

Hij bestreed dat de nu geschetste opzet van het totale toezicht een ingrijpende verandering betekent. Het volkshuisvestelijk toezicht blijft immers berusten bij de gemeenten en bij het rechtmatigheidstoezicht blijft het primair gaan om het interne toezicht en de accountantscontrole. Alleen wat betreft de derde fase van het rechtmatigheidstoezicht wilde hij de rijksoverheid een belangrijker rol geven, overigens volledig binnen de nu geldende regelgeving, omdat hij vond dat een politieke functionaris hier uiteindelijk op aanspreekbaar dient te zijn, zeker gezien de omvang van de bedragen die in deze sector omgaan. Hij meende in ieder geval dat het rechtmatigheidstoezicht in deze sector niet gezien kan worden als een puur technische activiteit, maar een activiteit is waar ook politieke verantwoordelijkheid voor gedragen moet kunnen worden. Ook met het oog hierop is ervoor gekozen geen zelfstandig bestuursorgaan in te stellen.

Overigens zegde hij toe op dit punt nader schriftelijk in te gaan in de brief waarmee de Kamer wordt geïnformeerd over het oordeel van de Rekenkamer.

Hierna ging hij in op het voorgenomen nieuwe prestatieveld leefbaarheid (paragraaf 2.3). Daarbij merkte hij eerst op dat de leefbaarheid, in het bijzonder in de grote steden, veel zorgen baart. Gelukkig zijn zowel de gemeenten als de corporaties bereid om hier meer aandacht aan te geven. In de praktijk hebben corporaties hun activiteiten op het terrein van leefbaarheid ook al sterk uitgebreid buiten de strikte contouren van het beheer van woningen. In feite is dat echter niet legaal, op basis van de huidige regelgeving, en het is dan ook de bedoeling om die regelgeving aan te passen, ten einde daarmee de huidige praktijk vast te leggen. Dit onderwerp leefbaarheid is bij de onderhandelingen over de bruteringsoverigens niet aan de orde geweest. Hij vond dat ook terecht, want volgens hem staat dit punt los van de bruteringsoverigens.

In dit verband is er nog wel het lastige punt van de afbakening met de taken van de gemeente. Uiteraard mag het niet voorkomen dat met het oog op dit nieuwe prestatieveld een gemeente haar eigen verplichtingen ter zake van bijvoorbeeld herbestratingen en onderhoud van rioleringen

aan de corporaties probeert over te doen, of dat een andere partij dat doet met verplichtingen op het vlak van de zorg. Hij nam zich voor daar nauwkeurig op toe te zien en was daartoe ook in staat als leefbaarheid als nieuw prestatieveld wordt ingevoerd, want dan moeten de voornemens op dit vlak ook worden opgenomen in het beleidsplan. Het zal anderzijds ook niet goed mogelijk zijn om de taken van de gemeente en de taken van de corporatie op het vlak van de leefbaarheid tot op de laatste millimeter precies af te bakenen. Op punten als beveiliging, woonomgeving in bredere zin e.d. kan de corporatie echter zeker een belangrijke rol spelen, in een goed evenwicht met de taken van de gemeente. Daarnaast is het heel wel denkbaar dat gelden die de gemeenten krijgen ten behoeve van de uitvoering van integrale wijk- en buurtplannen in het kader van het grote steden-beleid, op basis van afspraken via de corporaties tot besteding worden gebracht.

Overigens zal bij de formulering van dit vijfde verantwoordingsveld ook worden voorzien in een handreiking voor een afbakening tussen taken van de gemeente enerzijds en taken van de corporatie anderzijds, juist om te voorkomen dat een corporatie onder druk wordt gezet om gemeentelijke verplichtingen over te nemen. De bewindsman was uiteraard voornemens op dit punt in nader overleg met o.a. de VNG tot een voor alle betrokkenen hanteerbare vormgeving te komen. Verder zegde hij in dit verband toe, nog vóór de komende begrotingsbehandeling een reactie te geven op de motie-Duivesteijn over het tegengaan van segregatie.

Ingaande op de taken van de toegelaten instellingen wees hij erop dat het ontwikkelen van nieuwe uitleglocaties in de loop der jaren steeds ingewikkelder is geworden. De gemeente voert hierbij in het algemeen de regie en onderhandelt met een aantal betrokkenen bij de voorgenomen bouwactiviteiten: particuliere projectontwikkelaars, grondeigenaren en corporaties. Zeker bij grotere Vinex-locaties zijn daarbij meestal meerdere corporaties betrokken. In de praktijk worden voor een nieuwe bouwlocatie diverse deelplannen opgesteld en gaat het dan om een deelplan voor alleen sociale woningbouw of alleen vrije sectorbouw, dan is de keuze niet moeilijk: corporatie(s) resp. projectontwikkelaars. Het kan echter ook voorkomen dat een deelplan van grotendeels sociale woningbouw voorligt, waarbij ook is voorzien in koopwoningen. Vaak zal het dan gaan om sociale koopwoningen (de vroegere premie-A-woningen), maar in een enkel geval kan er ook nog wat vrije sectorbouw bij zitten, bijvoorbeeld ter afronding van een wijk. In zulke gevallen wilde de bewindsman de corporaties graag enige vrijheid gunnen en ze niet uitsluitend aan bouw van sociale huurwoningen binden. Alleen op die manier kunnen corporaties volwaardig meedoen met planontwikkeling in uitleglocaties. Hij onderschreef overigens de stelling dat dit dan per project beoordeeld zal dienen te worden, primair door de betreffende gemeente, alleen al om te bezien om welke aantallen koopwoningen het gaat.

Al met al meende hij dat er geen vrees hoeft te bestaan voor een ontwikkeling waarbij corporaties langzamerhand gaan «verworden» tot particuliere projectontwikkelaars. Die vervreemding mag inderdaad niet optreden: de hoofdtaak van corporaties blijft het bouwen en beheren van sociale huurwoningen. Enige ruimte voor het bouwen van koopwoningen wilde hij de corporaties echter wel geven, met als criterium dat die bouwactiviteiten in het belang moeten zijn van volkshuisvestingsdoelstellingen en gericht moeten zijn op de doelgroep van de corporatie. Zo kan het voor de doorstroming van groot belang zijn als corporaties voor reeds zittende huurders iets kunnen doen in de sfeer van koopwoningen. Verder beklemtoont de heer Duivesteijn nu wel sterk de risico's die hieraan voor de corporaties zouden zitten, maar in de huidige omstandigheden is juist vrijwel iedereen de mening toegedaan dat dit soort activiteiten in de koopsector voor corporaties nogal profijtelijk zijn, hetgeen weer kan leiden tot een matiging van huurverhogingen. Een beoordeling per project blijft nodig, want bijvoorbeeld het bouwen en

exploiteren van een bioscoop in het kader van de leefbaarheid of het bouwen van zeer dure koopwoningen vond de bewindsman niet in de termen vallen. Bovendien zal, als er risico's aan een bepaald project zitten, een of andere constructie gevonden moeten worden om te voorkomen dat die risico's uiteindelijk moeten worden gedragen door de huurders in de vorm van huurverhogingen.

Vervolgens ging hij kort in op het onderwerp «deelnemingen». Hij wilde die beperken en zeker een «woud van BV's» voorkomen, omdat er anders nauwelijks meer iets terecht komt van enig feitelijk toezicht. Soms kan het echter nodig zijn om tot een deelneming te komen. Als bijvoorbeeld een corporatie een aantal monumenten wil opknappen om die vervolgens als huurwoning te exploiteren, kan de corporatie dat niet rechtstreeks ter hand nemen, maar moet zij daarvoor op grond van de Monumentenwet een aparte organisatie in het leven roepen. In het algemeen wilde hij dan ook voor deelnemingen de regel «nee, tenzij» laten gelden. Uitgangspunt is dat de corporaties voor het uitvoeren van hun kerntaken in principe geen andere rechtspersonen nodig hebben. Wordt dat in bepaalde gevallen toch nodig geacht, dan moet een aantal gedragsregels in acht worden genomen. Zo moet dan helder worden aangegeven dat de deelneming van aantoonbaar belang is om tot uitvoering van de volkshuisvestelijke taken te komen en moeten verder de financiële continuïteit van de corporatie en de risico's van deelneming goed controleerbaar zijn voor de toezichthouders. Verder geldt als voorwaarde dat een andere rechtspersoon de corporatie gevraagd en ongevraagd in staat moet stellen om de gestelde gedragsregels na te komen. Op die manier is er, zo meende de staatssecretaris, een helder systeem waarmee bovendien niets wordt afgedaan aan de BAB-procedure.

Hij wilde zich terughoudend opstellen ten opzichte van landelijke toelating. Hij vond dat in ieder geval eerst duidelijk moet worden dat landelijke toelating ook werkelijk nodig is. Een belangrijk nadeel hierbij is dat het toezicht veel ingewikkelder wordt. Regionale toelating wordt veelvuldig aangevraagd en ook verleend, maar tot nu toe zijn de concrete activiteiten van de corporaties toch nog vooral lokaal gericht. Met een aanvraag om regionale toelating wordt dus op dit moment kennelijk alleen beoogd om in formele zin een bepaalde positie te verkrijgen.

Tenslotte ging hij in op paragraaf 3, de sector als revolving fund, waarbij hij vaststelde dat op dit moment te weinig gegevens bekend zijn over de financiële positie van de individuele corporaties en de corporaties als geheel en over de financiële consequenties van de taakstellingen in de komende jaren. Hij kon echter toezeggen dat nog vóór de komende begrotingsbehandeling de nodige gegevens, voorzien van een analyse, aan de Kamer zullen worden gezonden. Verevening zal daarbij niet aan de orde komen, alleen al gezien het verwerpen door de Kamer van de motie ter zake. Wel vond hij dat in extreme gevallen van rijke corporaties die in feite niets met hun overmatige reserves willen doen, moet kunnen worden teruggevallen op de een of andere formele bepaling, opdat deze corporaties toch gehouden kunnen worden om vorm te geven aan hun verantwoordelijkheid om beschikbare gelden in te zetten ten behoeve van een goede volkshuisvesting van hun doelgroep. Een corporatie moet altijd enig vermogen achter de hand hebben en is in dat opzicht dus altijd voor een klein deel een beleggingsinstituut, maar een corporatie moet niet in feite een soort bank worden die vooral vermogen beheert en daarnaast, als een soort nevenwerkzaamheid, nog enige woningen verhuurt.

### **Discussie op 2 november 1995**

Ook de heer **Duivesteijn** (PvdA) wilde, evenals de staatssecretaris, het nieuwe stelsel zelf niet ter discussie stellen, maar stond wel een fundamentele aanpassing ervan voor. Op dit moment hebben de corporaties immers een monopoliepositie en hij wilde die omzetten in een meer

gelijkwaardige relatie tussen corporaties, gemeenten en huurders. Een dergelijk evenwicht is ook beoogd in de nota-Heerma (nota Volkshuisvesting in de jaren negentig). Elke partij dient daarbij binnen zijn eigen verantwoordelijkheden te opereren. Dat betekent bijvoorbeeld dat gemeenten of huurders niet het verhuurbedrijf van corporaties over mogen nemen, maar anderzijds kan een gemeente bij het feitelijk inhoud geven aan het volkshuisvestingsbeleid ook niet volledig afhankelijk zijn van het concrete opereren van de corporaties. Hij stelde zich voor hier in de komende tijd, zolang dit evenwicht nog niet is bereikt, bij elke gelegenheid een pleidooi voor te voeren.

Met het oog hierop meende hij ook dat de aanpassing van het BBSH niet tot marginale wijzigingen beperkt kan blijven. Dit besluit zal, zonder de principes ervan aan te tasten, fundamenteel moeten worden gewijzigd, o.a. om een goede regeling te krijgen voor de vele open einden die er nu in zitten. Daarnaast zijn ook meer beperkte wijzigingen nodig en hij vroeg of die al op korte termijn kunnen worden aangebracht. Hij zou het betreuren als hiermee zou moeten worden gewacht tot 1997, zoals hij uit de begrotingsstukken had menen te moeten opmaken.

Ingaande op de taakstelling van corporaties merkte hij nogmaals op dat zij maatschappelijke instituten zijn en zeker geen verhuurbedrijven in de commerciële zin van het woord. Privatisering van corporaties was en is niet aan de orde; ze zijn verzelfstandigd, maar de sociale taak staat nog steeds centraal. Commerciële activiteiten van corporaties, zoals het oprichten van makelaarskantoren of het bouwen van woningen van f 400 000 à f 500 000, wees hij dan ook af. Corporaties dienen zich juist in het bijzonder bezig te houden met de meest kwetsbare groepen. De aandacht die zij geven aan huisvesting van asielzoekers, waardeerde hij, maar dit valt wel volledig binnen de taakstelling van corporaties. Verder vond hij het terecht en zinvol dat corporaties ook aandacht geven aan de middengroepen, maar het bouwen van koopwoningen in Vinex-locaties door corporaties had zijn instemming in het algemeen niet, omdat het maatschappelijk kapitaal van corporaties dan wordt ingezet voor risico's die juist door commerciële marktpartijen gedragen dienen te worden. Hooguit wilde hij instemmen met het bouwen van koopwoningen door corporaties met een prijs die correspondeert met het investeringsbedrag voor een huurwoning met een huurprijs welke nog net onder de bovengrens van de individuele huursubsidie valt, want die koopwoningen kunnen zo nodig vrij gemakkelijk worden omgezet in huurwoningen voor de doelgroep. Op die manier kunnen corporaties ook gemengde projecten realiseren. Verder is het aan gemeenten om via het grondbedrijf een verevening van grondprijzen toe te passen, waartoe gemeenten afspraken kunnen maken met marktpartijen. Marktpartijen vinden onrendabele delen van een bestemmingsplan niet aantrekkelijk en hebben er daarom in het algemeen ook een prijs voor over om te bereiken dat corporaties de woningbouw in die delen verzorgen.

De voorgenomen aanpassing van het BBSH op dit punt (brief van 28 juni, punt 1 van paragraaf 8) vond hij dan ook niet ver genoeg gaan. Naast de al genoemde argumenten wees hij er nog op dat het voorkomt dat corporaties een opslag leggen op de huurverhoging in het kader van huursombenadering, om de kosten van commerciële activiteiten te dekken.

Ook punt 2 van paragraaf 8 wilde hij veel scherper formuleren. Corporaties moeten uiterst terughoudend zijn met financiële participatie in andere rechtspersonen en op dat punt wilde hij ook het toezicht van gemeenten versterken. Corporaties dienen expansie te zoeken in de sociale woningbouw en de zorg voor leefbaarheid van wijken en buurten. Met het oog hierop was hij een groot voorstander van leefbaarheid als nieuw verantwoordingsveld. In dit verband voelde hij ook voor een zesde veld waarbij verantwoording wordt afgelegd over de aanwending van het vermogen voor volkshuisvestingsdoeleinden. Hij meende dat corporaties

zich daarbij vooral dienen te richten op doeleinden ten behoeve van hun eigen huurders. Hij stond dan ook zeer terughoudend tegenover de huidige vormen van «collegiale financiering», waarbij een rijke corporatie geld uitleent aan een arme corporatie en dit zelfs als «sociaal gedrag» presenteert, terwijl de rijke corporatie zich op deze wijze eigenlijk alleen als een beleggingsinstituut gedraagt.

Hij voelde tenslotte niets voor de ideeën over een college van advies toezicht toegelaten instellingen, zoals omschreven in de brief van 28 juni. Er ligt trouwens een duidelijke motie op dit punt op tafel, waarin wordt gepleit voor de instelling van een onafhankelijk toezichtinstituut dat ook onafhankelijk onderzoek kan verrichten. Op dit moment is de facto alles binnen de sector ook door de sector zelf geregeld en vervult een beperkt aantal mensen allerlei dubbelfuncties. Hij vond dat geen zuivere situatie en meende dan ook dat de rijksoverheid op een aantal plaatsen dient te participeren in het hele systeem, juist om tot zuivere verhoudingen te komen. Het toezichtinstituut dat hij voorstond, dient in ieder geval onafhankelijk van de sector te zijn en dus buiten het «old boys-network» te vallen. De leden ervan, zo stelde hij zich voor, worden benoemd door de staatssecretaris en ook de rapportage over het toezicht en over de bevindingen van ingesteld onderzoek vindt aan de staatssecretaris plaats.

De heer **Biesheuvel** (CDA) moest vaststellen dat enerzijds van PvdA-zijde wordt gezegd dat het nieuwe stelsel als zodanig niet ter discussie staat, maar anderzijds een principiële strijd wordt aangekondigd om het stelsel fundamenteel gewijzigd te krijgen, kennelijk met het beeld voor ogen dat de huurders moeten worden beschermd tegen de boosaardige grillen van de corporaties. Zelf dacht hij op dit moment zeker niet aan een fundamentele aanpassing van het BBSH, alleen al omdat reeds een afspraak is gemaakt over een evaluatie van dat besluit.

In eerste termijn is erop gewezen dat een corporatie wel een beleidsplan moet opstellen, maar een gemeente niet verplicht is tot opstelling van een volkshuisvestingsplan. Is al bekend hoe de bewindslieden van Binnenlandse Zaken denken over de suggestie om gemeenten daartoe toch te verplichten? Het leek hem verstandig als een corporatie een beleidsplan opstelt, maar achtte het eigenlijk niet nodig om dat verplicht te stellen, te meer omdat hij het risico zag dat aan de hand van een verplicht beleidsplan toch weer een soort toetsing vooraf wordt ingevoerd. Opvallend vond hij dat de staatssecretaris in eerste termijn heeft gezegd een beleidsplan van twee A4-tjes wel voldoende te vinden, terwijl op blz. 6 van de brief van 28 juni nogal wat eisen worden gesteld aan een beleidsplan: het moet prestatievoornemens voor het komende jaar met een doorkijk naar de komende jaren bevatten, inzicht geven in de beleidsvoornemens voor de vijf verantwoordingsvelden, e.d. In ieder geval had de heer Biesheuvel geen enkele behoefte aan een vorm van preventief toezicht aan de hand van deze beleidsplannen.

Uit het antwoord in eerste termijn had hij opgemaakt dat het vijfde prestatieveld nodig wordt geacht om een legale status te geven aan activiteiten die corporaties nu al ondernemen op het terrein van leefbaarheid. Hij had echter weinig behoefte aan invoering van dit vijfde prestatieveld en vroeg dan ook of de bewuste activiteiten wellicht kunnen worden gelegaliseerd door een uitbreiding van de limitatieve opsomming in het BBSH.

Ten aanzien van deelnemingen is in het antwoord in eerste termijn de regel «nee, tenzij» geformuleerd. In dit verband vroeg hij of de staatssecretaris zou kunnen instemmen met de bepalingen in de gedragscode van de koepels zelf. Een regel «nee, tenzij» betekent immers toch weer het opleggen van een regeling van bovenaf en zelfregulering door middel van de gedragscode kan ook een uitstekende oplossing zijn. Kan ook dan de BAB-procedure nog een bepaalde rol vervullen?



Ten aanzien van het toezicht op toegelaten instellingen kwam de heer Biesheuvel, zij het vanuit een ander uitgangspunt, tot dezelfde conclusie als de heer Duivesteijn, maar het leek hem zinnig om hier verder over te discussiëren aan de hand van het komende rapport van de Algemene Rekenkamer. Opvallend vond hij de stelling in de beantwoording dat, als het toezicht wordt ondergebracht in een volledig onafhankelijk orgaan (dus óók los van de overheid), er dan geen politieke controle meer kan zijn op het toezichtorgaan en de Kamer dus ook niemand meer voor het toezicht ter verantwoording kan roepen. Hem leek die stelling niet geheel juist en hij vroeg daar een toelichting op. Overigens zijn de corporaties zelf doende om het interne toezicht goed op poten te zetten.

Tenslotte vroeg hij hoe het staat met het op blz. 6 van de brief van 28 juni genoemde overleg met het Beraad Centrales Woningcorporaties over de voorwaarden voor onrendabele investeringen.

De heer **Hofstra** (VVD) stelde vast dat in de eerste termijn op een vrij groot aantal punten verschillende opvattingen vanuit de Kamer naar voren zijn gekomen. Zelf had hij gesteld dat door een aantal van de voorstellen in de brief van 28 juni opnieuw centralisatie dreigt, met alle bureaucratische rompslomp van dien. Zeer eens was hij het met de stelling in deze brief dat er geen verplichte verevening dient te komen, maar juist daarom betreurde hij het dat in de brief ook een onderzoek wordt aangekondigd naar wettelijke mogelijkheden om een individuele corporatie eventueel te dwingen bij te dragen aan in nationaal verband te verrichten volkshuisvestingstaken. Punt 5 van paragraaf 8 zag hij dan ook graag geschrapt. Eerst dient duidelijk te worden wat redelijke solvabiliteitscriteria zijn. Overschotten (dus reserves die niet nodig zijn voor een goede solvabiliteit) mogen en moeten, zo vond hij, worden gebruikt voor het primaire doel van een corporatie, waaronder hij ook het temperen van huurverhogingen of zelfs het verlagen van huren verstond, en behoren dus niet te worden ingezet voor «collegiale financiering» met het doel om daarmee nog een extra bedrag binnen te krijgen. Daarom had hij ook geen behoefte aan een zesde prestatieveld, zoals in eerste termijn door de heer Jeekel gesuggereerd.

In eerste termijn had de heer Hofstra onderschreven dat er op het punt van de leefbaarheid voor de corporaties een taak ligt, vooral in katalyserende en initiërende zin. Kosten die voor rekening van de gemeente behoren te komen, mogen echter niet via het prestatieveld leefbaarheid worden afgewenteld op de corporaties en dus op de huurders van die corporaties. De formulering van het tweede lid van artikel 11 van het BBSH, waarin wordt gesproken over het in stand houden en verbeteren van de direct aan de woningen grenzende omgeving voor zover dit niet tot de verantwoordelijkheid van derden behoort, kon hij geheel onderschrijven. Hij wilde het daarbij dan ook houden.

Wat betreft de taakstelling van corporaties kwam hij, zij het via een andere weg, tot dezelfde slotsom als de heer Duivesteijn. Ook hij vond dat corporaties, zijnde sociale ondernemers, niet moeten willen treden in commerciële activiteiten van marktpartijen die via concurrentie deze activiteiten op een efficiënte manier verrichten. Corporaties dienen zich in het algemeen te beperken tot de sociale huursector, al had hij geen overwegende bezwaren tegen bouw van sociale koopwoningen door corporaties, zeker niet op die plaatsen waar de markt dit laat liggen en deze bouw uit stedenbouwkundig en volkshuisvestelijk oogpunt wenselijk is. Ook wilde hij wel instemmen met de bouw van een enkele duurdere woning, als dat integraal onderdeel uitmaakt van een totaalplan voor een afgerond gebied, maar de stelling dat corporaties gedwongen zijn om dure koopwoningen te bouwen om geld te verdienen voor de sociale sector en de doorstroming te bevorderen, vond hij veel te ver gaan. Wat let een corporatie dan nog om villa's in Wassenaar te gaan bouwen of benzine te gaan verkopen? Bovendien geeft het bouwen van dure

koopwoningen door corporaties onduidelijkheid in de geldstromen, met het gevaar van kruissubsidies, terwijl het ook de nodige tijd en energie van de medewerkers vergt.

Ten aanzien van de deelnemingen door corporaties was hij het niet eens met de opvatting van de heer Duivesteijn. Als eenmaal de taakstelling van corporaties scherp is begrensd, leek het de heer Hofstra niet bezwaarlijk om de corporaties vrij te laten in hun handelen ter zake van deelnemingen binnen de wettelijke regels, al moeten daar wel enige restricties bij gelden, bijvoorbeeld dat aandelen van een BV niet in handen van de bewoners of de directie mogen worden gegeven.

Hij vond het verstandig als een corporatie een beleidsplan maakt en een gemeente een volkshuisvestingsplan, maar hij voelde niets voor een verplichting voor corporatie en gemeente om die plannen te maken, gezien de bureaucratische rompslomp die het gevolg daarvan is. Bovendien dient, nu de corporaties verzelfstandigd zijn, de verantwoordelijkheid ook bij hen gelegd te worden.

Naast het gebruikelijke toezicht bij de corporaties zelf (directie, raad van toezicht en externe accountantscontrole) dient er, zo vond hij, op nationaal niveau nog een zekere controle op dat toezicht te zijn. Het in het leven roepen van een nieuw instituut daarvoor wees hij echter af. Dit leek hem ook niet nodig, want een college als de Algemene Rekenkamer is uitstekend geschikt om deze controle uit te oefenen. Hij zou dan ook graag zien dat de staatssecretaris in overleg treedt met de Algemene Rekenkamer om na te gaan of dit college bereid is in de eerstkomende vijf jaar jaarlijks een rapport hierover uit te brengen.

Hij was het ermee eens dat het niet nodig is om landelijke toelating op grote schaal te entameren.

Afsluitend herinnerde hij eraan in eerste termijn al te hebben betoogd dat tal van zaken nog volop in ontwikkeling zijn en medio 1996 ook de uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer verwacht kunnen worden. Hij gaf er in die situatie de voorkeur aan, de huidige regels de komende jaren ongewijzigd te laten, ook al omdat het BBSH zijns inziens voldoende mogelijkheden biedt voor de staatssecretaris om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Met het voorlopig ongewijzigd laten van de huidige regels wordt ook de sector zelf recht gedaan die nog maar net begonnen is met het werken in de nieuwe ordening.

De heer **Jeekel** (D66) was door de beantwoording in eerste termijn alleen maar gesterkt in zijn steun voor invoering van het prestatieveld leefbaarheid. Wel zal er dan snel duidelijkheid moeten komen in de afbakening tussen de taken van de corporatie en die van de gemeente op dit vlak. Op het recente congres van de Nationale woningraad zijn daar suggesties voor gedaan. Zo werden bevordering van de bewonersparticipatie bij woonomgevingsvragen, het aanstellen van huismeesters (zo mogelijk iets ruimer dan de complexgrenzen) en intensivering van onderhoud en beheer tot taken van de corporatie gerekend. Daarnaast werd gesuggereerd, al ging het wat ver, om ook bijdragen in veiligheid in en om het huis te rekenen tot een taak van de corporatie op het vlak van leefbaarheid. De heer Jeekel miste op dit punt overigens een concrete uitwerking van de nota Integrale veiligheid. Andere zaken in verband met leefbaarheid zag hij als taken van de gemeente. Hij besepte dat het voor het Rijk niet doenlijk is om een precieze afbakening voor iedere gemeente te geven, maar een globale afbakening in de zin zoals hij had aangegeven, leek hem wel mogelijk. Daarnaast tekende hij nog aan dat de genoemde taken op dit moment veelal in feite reeds tot het takenpakket van de corporaties behoren en verder had hij begrepen dat er enig geld voor beschikbaar kan komen in het kader van de convenanten met de grotere gemeenten.

Hij vond dat corporaties een redelijke ruimte moeten hebben voor bouwen buiten de eigenlijke doelgroep, maar dan wel met terughou-

dendheid in verband met de risico's en ook in het algemeen alleen in het kader van projecten die voldoen aan de algemene doelstellingen van de corporatie. Er dient sprake te zijn van een aantoonbaar direct, dan wel indirect volkshuisvestingsbelang en het moet bij voorkeur gaan om geïntegreerde projecten met het zwaartepunt bij de goedkope en midden-koopwoningen (globaal tot zo'n f 260 000 per woning), waarbij de corporatie geen groter risico mag lopen dan correspondeert met het volkshuisvestingsbelang bij het bewuste project. Als corporaties buiten deze grenzen willen treden, gaan ze in de praktijk op de commerciële markt opereren en zouden ze ook als normale marktpartij behandeld moeten worden, dus enerzijds bijvoorbeeld geen consultatieplicht meer, maar anderzijds ook geen vrijstelling van vennootschapsbelasting meer. Bovendien moet er dan voor worden gezorgd dat eventuele verliezen niet worden afgewenteld op de huurders.

De heer Jeekel was benieuwd naar het oordeel van de bewindslieden van Binnenlandse Zaken over een eventuele verplichtstelling van een gemeentelijk volkshuisvestingsplan. Vooruitlopend daarop wees hij nog eens op enkele argumenten voor zo'n verplichtstelling. Zo kent ongeveer de helft van de gemeenten geen beleid voor besluiten aanmerkelijk belang, leidt regionale toelating van corporaties nog nauwelijks tot regionaal volkshuisvestingsbeleid in het kader van een reële intergemeentelijke samenwerking en heeft slechts een zeer beperkt aantal gemeenten werkelijk een visie op de grootte van de strategische voorraad sociale huurwoningen. Veel gemeenten hebben op dit vlak dus een achterstand in te halen en hem leek dat mogelijk via het verplicht stellen van een volkshuisvestingsplan, maar wellicht zijn er ook andere mogelijkheden om dit te bereiken.

In eerste termijn had hij gepleit voor een zesde prestatieveld, maar de omschrijving daarvan riep toen vraagtekens op. Inmiddels heeft de heer Priemus gesuggereerd om te spreken van «het investeringsgedrag van corporaties, gekoppeld aan de aanwending van de algemene bedrijfsreserves» en de heer Jeekel was hierdoor aangesproken.

Verder wees hij nog op de aangenomen motie nr. 26 die min of meer in het vergeetboek dreigt te raken. Het gaat om een rapportage over corporaties met DKP-woningen en een hoog percentage aan kapitaalmarktleningen. Hoe staat het met de uitvoering hiervan?

Hij pleitte voor een open procedure bij het aantrekken van bestuurders van corporaties, waarbij een vacaturecommissie en een oproeping van kandidaten in de media eigenlijk verplicht zouden moeten zijn.

Tenslotte vroeg hij hoe nu gehandeld zal worden met de voornemens tot aanpassing van het BBSH. Is het de bedoeling om met deze aanpassingen te wachten tot de afgesproken evaluatie in 1997, of worden ze al eerder en dus min of meer tussentijds doorgevoerd?

De **staatssecretaris** had op 11 oktober al betoogd dat, als wordt gewacht met aanpassingen van het BBSH tot de afgesproken evaluatie in 1997/1998, het daarna nog geruime tijd zal duren voordat die aanpassingen ook feitelijk in werking kunnen treden. Hij schatte het tijdstip van inwerkingtreding dan op 1999 of misschien zelfs het jaar 2000 en vond dat echt te laat, want hij achtte de door hem voorgenomen wijzigingen van het BBSH dringend nodig. Ook als over enige weken duidelijkheid ontstaat over de vraag met welke aanpassingen de Kamer kan instemmen, duurt het nog wel een jaar voordat deze feitelijk kunnen ingaan, want het gaat om een algemene maatregel van bestuur waarover advies van de Raad van State moet worden ingewonnen en waarvoor ook een voorhangprocedure van enige maanden geldt.

Ingaande op de opmerkingen over de afbakening van de werkzaamheden van corporaties stelde ook hij voorop dat corporaties sociale ondernemingen zijn. Ook hij voelde daarom beslist niet voor een ontwikkeling van corporaties tot commerciële projectontwikkelaars en

wilde ook niet een soort van aparte status instellen voor corporaties die zich als zodanig willen ontwikkelen. Verder geldt dat steeds meer gemeenten in binnenstedelijk gebied en in uitleglocaties gemengde projecten opzetten, waarbij huurwoningen en koopwoningen, zowel goedkope als wat duurdere, in één integraal project worden opgenomen. Een dergelijke menging is zeer gewenst uit volkshuisvestelijk oogpunt en met het oog op de pluriformiteit van de wijk en de bewindsman vond dat corporaties op een redelijke manier in dit soort gemengde projecten moeten kunnen participeren, dus niet alleen marginaal. Corporaties dienen zich uiteraard niet bezig te houden met de bouw van woningen van f 500 000, maar waar de grens dan wel moet worden getrokken, is niet in algemene zin aan te geven. Alleen al de grondprijzen en de bouwkosten lopen in diverse delen van Nederland zeer uiteen, met verschillen van tienduizenden guldens. Verder rijst dan direct de vraag hoe groot het aandeel koopwoningen in zo'n gemengd project zou mogen zijn: 50%, 40% of misschien maar hoogstens 30%? Het antwoord op die vraag hangt veelal geheel af van de concrete situatie in het door de gemeente opgezette plan.

Al met al vond de staatssecretaris dat corporaties in redelijkheid aan dit soort gemengde projecten mee moeten kunnen doen, als het echt gaat om een volkshuisvestelijk belang. Omdat de nadruk daarbij moet blijven liggen op de sociale sector, kan het voor corporaties niet gaan om zaken als de bouw van luxe woningen en parkeergarages of het opzetten van makelaardijen. Hij meende dat sommige corporaties op dit punt te ver zijn gegaan en daarom wilde hij op dit punt ook ingrijpen, zoals hij in de brief van 28 juni had geschetst. Verder kunnen de grenzen op dit vlak niet precies worden vastgelegd, zoals hij al had aangegeven, en er zal dus toch enige flexibiliteit moeten blijven, omdat er anders voor corporaties niet meer goed te werken valt, hetgeen dan zeker geldt voor de Vinex-locaties.

Overigens had hij uit de hoek van commerciële projectontwikkelaars geen enkele klacht gekregen dat corporaties «onder hun duiven» zouden schieten of via kruissubsidies «de markt zouden bederven». In de praktijk is juist op een aantal plaatsen samenwerking tussen projectontwikkelaars en corporaties aan het ontstaan, maar dan is wel enige flexibiliteit nodig om participatie door corporaties mogelijk te maken. Verder merkte hij nog op een corporatie te kennen die uitsluitend voor de eigen huurders makelaardij-activiteiten heeft ontwikkeld, met het doel hen goedkopere hypotheekleningen te kunnen aanbieden als ze een huis willen kopen en daarmee voor doorstroming zorgen. Zo'n makelaardij-activiteit vond hij niet bezwaarlijk, omdat deze in het belang van de eigen huurders is en de corporatie bovendien niets kost, maar integendeel juist enig geld aan provisies oplevert.

De vraag of een corporatie bij een concreet project juist of niet meer juist handelt, is in eerste instantie ter beoordeling van de gemeente. Mochten daar problemen bij rijzen, dan zal dat bericht worden aan het ministerie. Daarnaast kan het ministerie zich aan de hand van bijvoorbeeld jaarverslagen en dergelijke stukken een beeld vormen van de ontwikkelingen op dit vlak en de bewindsman nam zich voor daar dan jaarlijks in de begrotingsstukken over te rapporteren aan de Kamer.

Juist omdat corporaties hun risico's behoren te beperken, o.a. bij participatie in gemengde projecten, kan het voor een corporatie nodig zijn om deel te nemen in een andere rechtspersoon. Dat mag echter weer niet leiden tot een ondoorzichtig woud van BV's, omdat het toezicht dan niet meer goed uit te oefenen valt. Verder moet niet alleen op risico's voor corporaties worden gelet, want participatie in gemengde projecten biedt ook kansen en in de praktijk is dit tot nu toe vaak zeer profijtelijk gebleken voor corporaties.

Ingaande op de opmerkingen over het beleidsplan en het volkshuisvestingsplan wees de bewindsman er eerst op dat het beleidsplan zelf inderdaad niet tot twee A4-tjes beperkt kan blijven. Dit

plan moet immers, aan de hand van een beschrijving van de voornemens voor de komende jaren, inzicht bieden in de door de corporatie te leveren prestaties op tal van gebieden en dient vervolgens als basis voor het overleg tussen corporatie en gemeente. Toen hij in het overleg op 11 oktober sprak over twee A4-tjes, ging het echter niet om zo'n beleidsplan, maar om de informatie over het beleidsplan die naar het ministerie wordt gezonden. Die informatie dient, zo vond hij, beknopt te zijn en kan dus beperkt blijven tot hooguit twee A4-tjes. Als alle beleidsplannen compleet naar het ministerie wordt gezonden, geeft dat alleen maar een enorme papierlawine en is er bovendien het risico dat het toch weer komt van preventief toezicht.

Vervolgens herinnerde hij eraan dat in de periode 1970/1980 de verplichting voor gemeenten om beleidsplannen op allerlei gebieden op te stellen, ter discussie is gesteld, o.a. aan de hand van het rapport van de commissie-Vonhoff. De uitkomst van die discussie was dat het voortaan aan gemeenten zelf werd overgelaten om te bepalen of ze een plan voor een bepaald beleidsterrein wilden opstellen en, zo ja, in welke vorm. Conform de Gemeentewet van 16 juni 1994 kan het Rijk de gemeenten alleen bij wet verplichten tot het opstellen van een beleidsplan indien daar zwaarwegende argumenten voor zijn. In beginsel geldt, als een verplichting wordt opgelegd, die verplichting dan voor een periode van maximaal vier jaar, terwijl het Rijk dan verantwoordelijk is voor de extra financiële inspanningen van de gemeenten.

Gemeenten hebben in de praktijk voldoende wegen om hun beleid kenbaar te maken. Indien een gemeente het noodzakelijk acht om het beleid op bepaalde terreinen vast te leggen, kan ze dat doen in allerlei vormen, zoals beleidsnota's of beleidsplannen, subsidieverordeningen e.d. Gelet op de diverse manieren waarop gemeentelijk beleid kenbaar en openbaar kan worden gemaakt, is het hebben van een volkshuisvestingsplan dan ook niet verplicht gesteld. Indien gemeenten alsnog die verplichting zouden krijgen opgelegd, is zo'n plan ook de basis voor het toezicht, maar het is dan mogelijk dat het in het plan neergelegde gemeentelijke beleid niet overeenkomt met het rijksbeleid. Dat is geen theoretische mogelijkheid, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit de gang van zaken rond de BTW-constructies. Het zou betekenen dat het Rijk alle gemeentelijke volkshuisvestingsplannen inhoudelijk moet gaan beoordelen, maar dat is weer in strijd met de decentralisatie-operaties van de afgelopen jaren, waaronder die op het vlak van volkshuisvesting. Het zou tevens betekenen dat het Rijk gehouden is een gemeente te volgen wanneer die op grond van het gemeentelijke volkshuisvestingsplan het beleidsplan van de corporatie als onvoldoende kwalificeert. Dan verdwijnt het wederzijdse karakter van het maken van afspraken tussen corporatie en gemeente en wordt tevens een hiërarchische verhouding tussen betrokkenen ingesteld, hetgeen in het geheel niet past in het huidige systeem.

Al met al zijn de bewindslieden van Binnenlandse Zaken, aan wie een en ander is voorgelegd, van mening dat er geen zwaarwegende argumenten zijn om een volkshuisvestingsplan verplicht op te leggen aan gemeenten, te meer niet omdat gemeenten voldoende mogelijkheden hebben om het door hen voorgestane volkshuisvestingsbeleid op andere manieren kenbaar te maken en dat ook feitelijk doen. De staatssecretaris onderschreef die mening volledig.

Hij kon zich voorstellen dat nu de vraag rijst waarom een corporatie dan nog verplicht wordt om een beleidsplan op te stellen. Hij vond het volstrekt logisch dat een corporatie, als sociale ondernemer, zo'n plan heeft. Dat is in iedere behoorlijke onderneming geheel gebruikelijk. Zo'n plan is ook noodzakelijk voor het overleg tussen corporatie en gemeente; anders is er immers geen basis voor dat overleg. Dat betekent niet dat ook een gemeente altijd over een volkshuisvestingsplan moet beschikken. Een gemeente kan het overleg met een corporatie ook heel goed aangaan op

basis van bijvoorbeeld een beleidsnotitie die met de gemeenteraad is besproken; ook dan is de gemeente een gesprekspartner die zich serieus opstelt. Wanneer een gemeente niet bereid is om haar eigen volkshuisvestingsbeleid helder en toetsbaar te maken, is ze geen serieuze gesprekspartner meer en zal ze ook geen bezwaar meer kunnen maken tegen bepaalde voornemens van de corporatie. Toezicht vanwege de gemeente achtte hij in zo'n geval overigens nog wel mogelijk.

Verder was hij voornemens over dit onderwerp nog eens met de VNG in overleg te treden en ook na te gaan in hoeveel gemeenten serieus werk wordt gemaakt van het formuleren van het volkshuisvestingsbeleid, in welke vorm dan ook. Hij stelde zich voor hier jaarlijks in de begrotingsstukken de Kamer over te informeren.

Hierna reageerde hij op de opmerkingen over het toezicht, waarbij hij eerst vaststelde dat er een politiek aanspreekbare voor dat toezicht dient te zijn. Vervolgens herinnerde hij eraan dat al overleg plaatsvindt met de Algemene Rekenkamer over de meest gewenste wijze van toezicht en hij was bereid om de Rekenkamer in dat verband te vragen, bij de rapportage over het toezicht ook te betrekken de nu gedane suggestie dat de Rekenkamer zich de eerstkomende vijf jaar met het toezicht belast. Wel tekende hij alvast aan dat de Rekenkamer in feite tot taak heeft om toezicht te houden op de toezichthouders, zodat hij enigszins betwijfelde of de Rekenkamer bereid zal zijn om zelf rechtstreeks toezicht uit te gaan oefenen, maar hij wachtte de opvatting van de Rekenkamer graag af.

In dit verband wees hij ook op de vorm die indertijd is gekozen bij het bestuur van het Centraal fonds: het Rijk heeft zitting in het bestuur, maar het Rijk kan het bestuur ook aanwijzingen geven. Dat vond hij geen goede vorm, want het betekent in feite dat hij toezicht op zichzelf zou moeten houden, en daarom had hij de Kamer in de brief inzake de jaarverslagen 1994 van het Waarborgfonds en het Centraal fonds meegedeeld dat het Rijk zich uit het bestuur van het Centraal fonds terugtrekt.

Ingaande op de financiële positie van de corporaties en een eventueel zesde verantwoordingsveld herinnerde hij aan zijn toezegging op 11 oktober om nog vóór de komende begrotingsbehandeling de nodige gegevens, voorzien van een analyse, aan de Kamer te zenden. Vervolgens zal, aan de hand van uniforme criteria over solvabiliteit e.d., de financiële positie van de corporaties nader worden geanalyseerd, uiteraard in overleg met de sector, waarbij tevens zal worden gezien wat de toekomstige verplichtingen op alle verantwoordingsvelden zijn en welke investeringen daarvoor nodig zijn. Uitgangspunt van de bewindsman daarbij was een zodanige financiële huishouding dat de sector als revolving fund kan functioneren. Als de bedrijfsreserve dan hoger blijkt te zijn dan volgens de norm nodig is, meende de bewindsman dat het een verantwoordelijkheid van de sector als geheel is om dat geld in de eerste plaats aan te wenden ten behoeve van de bouw van voldoende en betaalbare woningen in Vinex-gebieden, en dus niet in de eerste plaats voor matiging van huurverhogingen of zelfs verlaging van huren. Daartegenover staat uiteraard ook, dat niet méér huurinkomsten gegenereerd behoren te worden dan noodzakelijk is om het revolving fund in stand te houden.

In dit verband lichtte hij bij punt 5 van paragraaf 8 (blz. 12 van de brief van 28 juni) toe dat dit punt ziet op een situatie waarin een corporatie over overmatige reserves beschikt, maar daar in feite niets mee doet ten behoeve van de volkshuisvesting, waardoor de reserves alleen maar verder toenemen en de corporatie op een bankinstelling begint te lijken. In een dergelijke uitzonderlijke situatie wilde hij de mogelijkheid hebben zo'n corporatie te verplichten die overmatige reserves ten behoeve van de volkshuisvesting aan te wenden.

Al met al leek een zesde verantwoordingsveld, zoals bepleit door de heer Jeekel, hem niet nodig.

Wat het verantwoordingsveld leefbaarheid betreft, kan het niet blijven bij de reeds in het BBSH opgenomen tekst die spreekt over «direct aan de woningen grenzende omgeving». Het woord «direct» blijkt in de praktijk tot problemen te leiden, bijvoorbeeld als het gaat om de aanstelling van huismeesters, en het leek hem dan ook beter om hier te spreken van «wijk- en buurtniveau». Hij kon zich stellen achter de door de heer Jeekel gegeven opsomming. Het kan onder geen beding gaan om het overnemen van gemeentelijke taken, zoals herbestratingen, rioleringen e.d., maar zaken als het aanstellen van huismeesters en het vergroten van de veiligheid zijn voor bewoners van zeer grote betekenis en corporaties willen daar ook graag op inspelen.

De staatssecretaris stelde zich voor, de rapportage over corporaties met DKP-woningen en een hoog percentage kapitaalmarktleningen op te nemen in de jaarlijkse begrotingsstukken. De eerste rapportage op dit punt zal de Kamer dus op Prinsjesdag 1996 bereiken.

Tenslotte leek het hem een goede gedachte (hoewel de corporaties daar vrij in zijn) dat voortaan door middel van advertenties of op andere wijze vacatures in besturen van corporaties worden gemeld en gegadigden daarvoor worden opgeroepen. Ook voor de raden van toezicht zijn veel ter zake kundige personen nodig, want een goedlopend intern toezicht is van essentieel belang.

De voorzitter van de commissie,  
Versnel-Schmitz

De griffier van de commissie,  
Hillen