

Vergaderjaar 2004–2005

29 846

**Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector
(Onderzoek BBSH)**

29 453

Woningcorporaties

Nr. 7

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2005

Bij het aanbieden van het rapport «Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties» van de commissie De Boer heb ik in de brief van 25 mei 2005 (29 846 nr. 3) aan uw Kamer aangekondigd om medio juni terug te komen op de hoofdlijnen voor mijn beleidsvisie inzake de woningcorporaties.

In deze brief geef ik de hoofdlijnen die de richting van de beleidsvisie bepalen. Bij het beschrijven van de hoofdlijnen betrek ik het advies van commissie De Boer en het door de Kamer geïnitieerde onderzoeksrapport «Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing»¹ waarover de Kamer mij heeft verzocht te reageren in de brief van 29 april 2005 (29 846 nr. 2). Ook de adviezen die recent door de WRR² en de SER³ over publieke dienstverlening zijn uitgebracht en de kabinetsreactie hierop, komen aan bod. Ik ben voornemens om in ieder geval vóór de behandeling van de begroting voor 2006 van VROM, in de vorm van een beleidsbrief, uitgewerkte voorstellen over de toekomst van toegelaten instellingen aan uw Kamer te doen toekomen. Hiermee wil ik mede uitvoering geven aan de motie Koopmans en Hofstra (29 383, nr. 10). Dit is tevens in lijn met het Bestuurdersakkoord van april 2004 waarin is vastgelegd dat ik samen met Aedes nadere afspraken zal maken over de relatie tussen woningcorporaties en het rijk.

Deze brief gaat eerst in op de aanleiding en de hoofdlijnen voor de beleidsvisie. Daarna geef ik een korte schets van de hiervoor genoemde adviezen als inbreng voor de beleidsvisie. Tenslotte geef ik mijn visie op hoofdlijnen.

1. Aanleiding en hoofdlijnen

Kern van de beleidsvisie zal zijn een nieuw arrangement tussen overheid en woningcorporaties, dat ruimte en waarborgen biedt voor effectief maatschappelijk ondernemerschap onder vermindering van regeldruk en administratieve lasten. Daarover ben ik het met de sector in grote lijnen eens. In ieder geval wil ik dat de grotere ruimte voor maatschappelijk

¹ Rigo, april 2005.

² «Bewijzen van goede dienstverlening», december 2004. «Vertrouwen in de buurt», april 2005.

³ «Ondernemerschap voor de publieke zaak», april 2005.

ondernemerschap gepaard gaat met het wegnemen van vertragende factoren ten aanzien van de prestaties van de corporaties. Vergroting van ruimte, effectiviteit en snelheid is daarbij het motto. Meer beweging op de woningmarkt door vermindering van het woningtekort en de uitvoering van de herstructurering: dat zijn de grote opgaven op het terrein van wonen voor nu en de toekomst. Daarbij is een belangrijke rol voor de woningcorporaties weggelegd. Zij hebben de sociale huurwoningvoorraad grotendeels in handen, hebben inzicht in en ervaring met de lokale opgaven en kennen financiële stabiliteit. Zij zijn zelfstandige en tevens maatschappelijke ondernemingen.

De vraagstukken rond corporaties worden niet structureel opgelost met ad hoc aanpassingen van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Dat is dan ook de reden dat ik samen met Aedes de commissie De Boer de mogelijkheden van een vernieuwd arrangement tussen corporatie en rijk heb laten onderzoeken. Dit heeft geleid tot een advies, op 17 mei jl. uitgebracht, met aanbevelingen over met name het komen tot prestaties, de afbakening van het werkdomein en over het toezicht. Deze aanbevelingen zal ik nader bezien bij de ontwikkeling van de beleidsvisie.

De kern van veel vraagstukken rond de corporaties ligt in de volgende punten:

- het zekerder stellen van maatschappelijke prestaties en het effectief inzetten van het maatschappelijk bestemde vermogen van de corporaties;
- de corporatie als maatschappelijke onderneming en de betrokkenheid van gemeente, huurders en andere belanghouders daarbij (lokale binding);
- de afbakening van het werkterrein van corporaties;
- het interne en het externe toezicht op de corporaties;
- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de overheid en de corporaties, met name in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Dit zijn hoofdlijnen waarlangs ik mijn beleidsvisie zal opbouwen.

2. Conclusies uit adviezen

In de recent verschenen rapporten, en de discussies die over publieke dienstverlening en de corporatiesector hebben plaatsgevonden, constateer ik in de eerste plaats veel overeenstemming. Zowel over wat er behouden als over wat er aangescherpt of afgeschaft moet worden.

De constatering dat woningcorporaties zelfstandige maatschappelijke ondernemingen zijn die in hun beleid het realiseren van maatschappelijke doelstellingen voorop moeten stellen, komt in alle adviezen naar voren. Ook is er brede instemming over dat de huidige sturingslijnen tussen het rijk en corporaties aan herijking toe zijn; het rijk moet enerzijds duidelijkere kaders geven en anderzijds meer op afstand geplaatst worden. Ik constateer dat het uitgangspunt van inbedding in publieke regelgeving, inclusief een vorm van overheidstoezicht, op zich niet ter discussie staat. Over de beleidsaccenten zie ik tevens veel overeenstemming:

- Breed gedeeld wordt dat de feitelijke prestaties achterblijven bij de verwachtingen en de mogelijkheden, zeker gezien de omvang van het «prestatievermogen» van woningcorporaties. Het helder neerzetten van de gevraagde prestaties en het zorgen voor meer prikkels die corporaties uitdagen tot actief en innovatief handelen, komt in veel adviezen naar voren.
- De rapporten en adviezen benadrukken ook allemaal het belang van beïnvloeding door (lokale) belanghouders. Daarbij gaat het in de eerste

plaats om de gemeente, die immers verantwoordelijk is voor het lokale woonbeleid. Ten tweede is de beleidsbeïnvloeding door huurders(organisaties) van belang. En ook andere belanghouders moeten over beïnvloedingsmogelijkheden beschikken. Dat versterkt zowel de legitimiteit als de doeltreffendheid van het corporatiebeleid.

- Er is een breed gedeeld pleidooi voor versterking en professionalisering van het interne toezicht.
- Wat betreft het werkdomein constateer ik dat de adviezen geen eensluidend beeld verschaffen. Wel lijkt er een zekere consensus over een beperkte verruiming van het werkdomein, zonder echter al te ver van het huidige takenpakket af te dwalen. Het voorkomen van mogelijke concurrentievervalsing, mede rekening houdend met de Europese regelgeving ter zake, wordt daarbij herhaaldelijk als aandachtspunt genoemd.

3. Uitwerking van hoofdlijnen

Hierna geef ik op een aantal onderdelen een eerste uitwerking op hoofdlijnen.

Lokaal wat kan: de rol van partijen

Op lokaal niveau moet worden gepresteerd, waarbij de nadruk ligt op het terugdringen van het woningtekort en het doen slagen van de herstructurering.

Ik zie daarbij belangrijke relaties tussen de corporatie als maatschappelijke onderneming en betrokken partijen. Allereerst de relatie met de gemeente als gelijkwaardige contractpartner, daarnaast de relatie met klanten en de huurders(organisaties) van de corporatie en tenslotte de relatie met de overige belanghouders, zoals wijk- en welzijnsorganisaties en vele anderen.

Ik vind het gewenst dat de benodigde prestaties in overeenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties worden vastgelegd. Gemeenten en corporaties moeten op basis van hun eigen verantwoordelijkheid tot zakelijke afspraken en contracten komen. Mijns inziens is het daarbij essentieel dat partijen van elkaar weten hoe zij, wederzijds, tegen de lokale problematiek aankijken. De belangen van de burger zijn daarbij een belangrijk uitgangspunt. Het is wenselijk dat partijen van elkaar weten welke middelen ter beschikking staan om de problemen aan te pakken en aldus op transparante wijze met elkaar het onderhandelingsproces ingaan om zo tot uitvoerbare en effectieve afspraken te komen. Daartoe wil ik niet meer dan het minimaal noodzakelijke regelen. Mijn gedachten gaan er naar uit dat de gemeente eerst haar woonbeleid moet expliciteren, afgestemd op de landelijke doelen en regionale afspraken. Bij de ontwikkeling van haar meerjarige investerings- en prestatievoornemens zal de corporatie het gemeentelijk beleid dan in acht moeten nemen. Zij moet als het ware «een bod doen» uitgedrukt in investeringen en prestaties, in reactie op de gemeentelijke woonvisie. Op deze wijze is afstemming tussen beide partijen geborgd.

In mijn ogen snijdt de commissie De Boer een heel belangrijk onderwerp aan als zij het heeft over contractering, activering en arbitrage. Dat kunnen wezenlijke hulpmiddelen zijn om het onderhandelingsproces tussen gemeenten en corporaties te versnellen en impasses te doorbreken. Ik wil daarom aan deze functionaliteit van «mediation» vorm en inhoud geven. Ik ben echter zeer terughoudend in het creëren van een nieuw instituut hiervoor. Ook acht ik contracteverplichtingen juridisch niet haalbaar. Maar het faciliteren van geschillenbeslechting tussen gemeenten en corporaties, zowel voorafgaand aan contracten als ten aanzien van

lopende contracten heeft mijns inziens een belangrijke meerwaarde. Ik ga er van uit dat in veel geschillen een gemeenschappelijke noemer zit. Dat kan er toe leiden dat de «rode draad» in de uitspraken van de mediator in de praktijk gaat werken als richtinggevend kader voor gemeente en corporaties, zonder dat interventies nodig zijn.

Mocht de hiervoor genoemde geschillenbeslechting toch onverhoopt niet tot resultaten leiden, dan zie ik in laatste instantie een rol vanuit mijn ministeriële verantwoordelijkheid. Als alle wegen om tot contracten en afspraken te komen door partijen zijn bewandeld, maar een der partijen is evident onredelijk, dan zal ik desgevraagd een oordeel uitspreken. Bij evidente onredelijkheid van de gemeente zal ik een oordeel geven over wat wel en wat niet van de corporatie verwacht mag worden. Bij evidente onredelijkheid van de corporatie zal ik gebruik kunnen maken van het sanctie-instrumentarium. Het stelsel moet evenwel zoveel mogelijk uitgaan van stimulansen die voorkomen dat veel en extra regelgeving nodig is. Het stelsel is daarom gebaat bij aanvullende en bij voorkeur economische en financiële prikkels.

De suggestie van de commissie De Boer om alle woningcorporaties landelijk toe te laten zie ik, indien dat binnen condities gebeurt, als een mogelijkheid om de concurrentie tussen instellingen en de keuzemogelijkheden voor gemeenten te vergroten. Ik wil evenwel landelijke toelating nog goed op zijn merites beoordelen, met name vanuit de vraag welke dynamiek het oproept en wat de effecten daarvan zijn voor lokale binding en ook voor zaken als matching van middelen en opgaven tussen corporaties.

De gemeente is op lokaal niveau uiteraard niet de enige instantie waar de corporatie als maatschappelijk onderneming mee te maken heeft. Daarnaast is, zoals de commissie De Boer ook aangeeft, huurdersinvloed een essentieel onderdeel van de professionele corporatie. Aan de commissie Leemhuis heb ik gevraagd om te onderzoeken waar en hoe de positie en zeggenschap van huurders en huurderorganisaties kunnen worden verbeterd en versterkt. Eind augustus verwacht ik een advies hierover. Op basis hiervan zal ik de positie van de huurders en huurdersorganisaties nader beschrijven.

Ik vind een grote betrokkenheid van de overige belanghouders wezenlijk bij het beleidsvormingsproces van de corporatie. Zij heeft namelijk baat bij een groter draagvlak en een grotere legitimiteit bij haar doen en laten. Ik vind het van groot belang dat de corporatie een analyse van haar belanghouders maakt en deze belanghouders een stem geeft bij de beleidsvorming. Ik acht het evenwel de verantwoordelijkheid van de corporatie om dit te effectueren. Ik kan mij voorstellen dat de sector daar zelf ook maatregelen voor neemt als onderdeel van de verdere professionalisering, bijvoorbeeld in de sfeer van de Aedescode (zelfsturing).

Centraal wat moet: de rol van het rijk

Ik vat mijn verantwoordelijkheid voor de corporaties als toegelaten instellingen primair op als een systeemverantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat ik verantwoordelijk ben en blijf voor het goed functioneren van het stelsel van corporaties. Dat gaat het best als de betrokken partijen op een vanzelfsprekende manier samenwerken omdat ze daar het meeste baat bij hebben. Daar moeten dan condities voor zijn. En het is mijn systeemverantwoordelijkheid om die condities te creëren en toezicht te houden op de werking van het stelsel binnen die condities.

Naast het juridisch kader van wet- en regelgeving en de financiële condities, zoals de garantiestructuur, zie ik ook het vaststellen van wat op

macroniveau op hoofdlijnen nodig is met betrekking tot de prestaties als mijn systeemverantwoordelijkheid. Dat geldt eveneens voor de inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen van de corporaties.

Het zekerder stellen van gewenste maatschappelijke prestaties is uitgangspunt van mijn beleid. Mijn verantwoordelijkheid ligt daarbij in eerste instantie op macroniveau. Ik wil vooraf en periodiek aangeven welke prestaties op landelijk niveau benodigd zijn, waar wenselijk uitgesplitst naar provincies en regio's. Dit zal met name de woningbouw en de herstructurering betreffen en wellicht ook bijzondere aandachtsgroepen. Op deze wijze hebben gemeenten en woningcorporaties inzicht in de prestaties die op een hoger schaalniveau gewenst zijn, zodat zij hun eigen prestaties daarop af kunnen stemmen. Dit vertoont een parallel met de werkwijze rond het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing waar gemeenten hun meerjaren ontwikkelingsprogramma afstemmen op regionaal gemaakte afspraken. Ik hecht eraan te benadrukken dat niet beoogd wordt om landelijke opgaven één op één door te vertalen naar het lokale niveau. Zowel gemeenten als woningcorporaties hebben op dat lokale niveau een eigen, zelfstandige verantwoordelijkheid.

De effectieve inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen van de corporaties zie ik als onderdeel van mijn systeemverantwoordelijkheid in relatie tot de landelijke doelen. Ik zal bezien of de huidige regelgeving daartoe voldoende is. Ik zal in ieder geval aandacht besteden aan de toepassing van een methodiek waarbij transparant wordt hoeveel financiële middelen de corporatie op maatschappelijke prestaties inzet en in kan zetten. Ik hecht er aan dat daarbij een eenduidige set van financiële parameters wordt gehanteerd.

Aangezien op mij in het uiterste geval de verantwoordelijkheid rust voor het (dis)functioneren van de individuele toegelaten instelling dien ik wel de mogelijkheid te blijven behouden om zonedig bij individuele corporaties in te grijpen als daar sprake is van onrechtmatig handelen, financiële malversaties of van evidente wanprestaties. Daarbij moet ik over een effectief sanctie instrumentarium beschikken. Ik zal daarbij de suggesties van de commissie De Boer ter uitbreiding van het huidige instrumentarium nader bezien.

Werkterrein

Een heldere afbakening van de toegestane werkzaamheden van woningcorporaties is nodig, om op die manier te kunnen waarborgen dat maatschappelijk bestemd vermogen ook maatschappelijk wordt ingezet. Een verruiming van taken en werkzaamheden kan onder condities aan de orde zijn, gelet op de maatschappelijke opgaven en de middelen waarover corporaties beschikken. Ik zal daarbij in beschouwing nemen de ontwikkeling van vastgoed met een maatschappelijke functie, zoals wordt voorgesteld in het onderzoeksrapport van uw Kamer «Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing», en het vervullen van een verbindende rol op buurtniveau. Dat laatste wordt door de WRR in haar rapport «Vertrouwen in de buurt» bepleit. Startpunt voor mij is het beoordelingskader zoals dat geadviseerd is door de commissie De Boer: een deugdelijke argumentatie vanuit het vastgoedbelang van corporaties, een bedrijfseconomische onderbouwing, een legitimerend contract met de overheid of de instelling op wier gebied men zich begeeft en uiteraard een scherpe toets door de raad van commissarissen. Bij het invullen van deze beleidslijn is essentieel dat, mede in het licht van de Europese regelgeving, een level playing field wordt gewaarborgd. Daarbij wil ik, zoals eerder aan uw Kamer voorgelegd, een duidelijke scheiding tussen kernactiviteiten en commerciële activiteiten aanbrengen. Een juridische scheiding, zodat corporaties onder strikt marktconforme

condities woondiensten in ruime zin kunnen leveren maar dat de faciliteiten in de sfeer van staatssteun (borging bij leningen) alleen gebruikt kunnen worden voor kernactiviteiten. Daarbij wil ik het stelsel zó inrichten dat de winsten uit commerciële activiteiten uiteindelijk weer voor maatschappelijke bestemmingen worden ingezet.

Toezicht

Zoals de commissie De Boer ook aangeeft is een strak en professioneel opgetuigde interne governance, met een centrale rol voor de raad van commissarissen (intern toezicht), essentieel voor degelijk ondernemerschap. De raad van commissarissen dient er op toe te zien dat de corporatie efficiënte en verantwoorde bedrijfsvoering en de realisatie van maatschappelijke doelen met elkaar in evenwicht brengt en houdt. Ik ben van mening dat bij een goed functionerend intern toezicht het externe toezicht minder intensief hoeft te zijn. Ik zie een belangrijke rol weggelegd voor zowel Aedes als de Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties bij het verder professionaleren van het intern toezicht.

Belangrijk acht ik ook de opdracht van de accountantscontrole, als hulpmiddel voor het interne toezicht en als document voor het externe toezicht. Ook dit is door de commissie De Boer benadrukt. Ik wil bezien hoe – met in achtneming van het principe van single audit – de accountantsverklaring kan worden bijgesteld, zodat dit qua administratieve lasten een besparing betekent, ook in relatie tot het externe toezicht.

Dat het externe toezicht, en de eventuele toepassing van sancties, in laatste instantie bij de Minister behoort, blijft uitgangspunt van mijn beleid. Dat is immers het sluitstuk van mijn systeemverantwoordelijkheid: toezicht op de werking van het stelsel, zowel wat betreft de prestaties en de inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen van de corporaties als de handhaving van de juridische kaders en de financiële continuïteit. En daarbij hoort een effectief en gedifferentieerd sanctie instrumentarium om desnoods ook bij een individuele corporatie te kunnen ingrijpen.

Voor mij staat voorop dat een goed en effectief toezicht een publiekrechtelijke inbedding behoeft. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) heeft momenteel zo'n positie. In dat licht bezien wil ik de suggestie van de commissie De Boer om het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) een formele rol in het toezicht te geven niet volgen, omdat het WSW een privaatrechtelijk instituut is. Niettemin concludeer ik dat in de verschillende rapporten en adviezen wordt geconstateerd dat er sprake is van een stapeling van spelers en verantwoordelijkheden in de toezichtketen. Dit komt de doelmatigheid niet ten goede. Ik wil daarom de doelstellingen en activiteiten van het CFV, het WSW en het rijk met betrekking tot het toezicht doorlichten om tot een helderder en doelmatiger taakverdeling te komen. Daarbij wil ik ook de mogelijkheid bezien van een rol van het WSW bij de informatievoorziening ten behoeve van het externe toezicht.

Aanvullend instrumentarium

De primaire verantwoordelijkheid voor het functioneren van corporaties ligt uit haar aard bij de instellingen zelf: zelfstandige ondernemingen die door het interne toezicht op de juiste koers worden gehouden en door gemeenten, huurders en andere belanghouders ten aanzien van hun prestaties worden beïnvloed. Zowel op brancheniveau als door afzonderlijke corporaties wordt er gewerkt aan instrumenten voor kwaliteitsverbetering (visitatie, benchmarking, enzovoorts). Ik ondersteun de ontwikkeling van dergelijke instrumenten van harte. Wel teken ik aan dat dergelijke instrumenten vooral van waarde zijn als ze ook daadwerkelijk

en eenduidig toegepast worden door de gehele sector. Ik kies er voor om ze niet op te nemen in het verplichte repertoire van de rijksoverheid. Dat zou ten koste kunnen gaan van de creativiteit en het innovatief en lerend vermogen, dat voor de werking van deze instrumenten juist zo essentieel is. In die zin sluit ik mij aan bij de opvattingen van de commissie De Boer en van de WRR.

Juridische vormgeving

Mede vanwege de wens om te komen tot een nieuw, stabiel en duurzaam arrangement kies ik voor een verankering van dit arrangement in wetgeving. Indien nodig zal ik daarbij aansluiten op een eventuele wijziging van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot «good governance» van een maatschappelijke onderneming.

Tot slot

Met deze brief heb ik u een eerste visie op hoofdlijnen gegeven. Op 29 juni vindt er een hoofdlijnen debat met uw Kamer plaats. Mede naar aanleiding van dit debat zal ik vóór de behandeling van de begroting voor 2006 van VROM uw Kamer informeren over de verdere uitwerking die ik bij deze hoofdlijnen voor ogen heb, in de vorm van een beleidsvisie op de toekomst van corporaties.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker