

Vergaderjaar 1996–1997

24 871

## Toezicht op woningcorporaties

### Nr. 5

<sup>1</sup> Samenstelling:

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

Plv. leden: Biesheuvel (CDA), Blauw (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Houda (PvdA), De Haan (CDA), Oudkerk (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Valk (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Leers (CDA), Hendriks, 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), Van 't Riet (D66) en Van de Camp (CDA).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbæe (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H.G.J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), De Jong (CDA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks, Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B.M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), De Hoop Scheffer (CDA).

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 19 december 1996

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup> en de algemene commissie voor de Rijksuitgaven<sup>2</sup> hebben op 13 november 1996 overleg gevoerd met staatssecretaris Tommel over het rapport van de Algemene Rekenkamer Toezicht op woningcorporaties (24 871).

Van het overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Hofstra** (VVD) merkte op dat de Kamer in het bruteringsdebat in 1995 enkele moties heeft aangenomen met nogal centralistische trekken, hetgeen heeft doorgewerkt in het BBSH. Kan de staatssecretaris meedelen welke wijzigingen van het BBSH thans in de pijplijn zitten? In het Staatsblad hebben al de nodige wijzigingen gestaan en de heer Hofstra vroeg zich af of in dezen niet de voorhangprocedure had moeten worden gevolgd. Het spreekt hem dat niet is gewacht op een gedegen evaluatie in 1998. Nu dreigt immers een te incidentele en stapsgewijze aanpassing.

Kan de staatssecretaris meedelen wie precies de opdrachtgever is van het ARK-onderzoek? De conclusies van het rapport liegen er niet om. Het gemeentelijk toezicht is onvoldoende, de verslagen van de corporaties zijn onder de maat en het Rijk houdt onvoldoende toezicht op de gemeenten, ook al omdat het niet beschikt over de daarvoor relevante gegevens. Verder is er onzekerheid over de bedragen en zijn er te veel verschillende waarderingssystemen. Niet geheel duidelijk is de rol van de inspectie volkshuisvesting in het systeem van toezicht.

De Rekenkamer adviseert nog enkele jaren stug vol te houden en in die tijd geen wijzigingen aan te brengen. De heer Hofstra vond echter dat het rapport van de ARK duidelijk maakt dat op korte termijn knopen moeten worden doorgemaakt en wijzigingen moeten worden aangebracht in die zin dat meer nadruk wordt gelegd op verzelfstandiging, waarbij bureaucratiesering en dubbel werk moeten worden tegengegaan.

De VVD-fractie blijft van mening dat het financieel toezicht moet worden weggehaald bij de gemeenten. In de eerste plaats om belangenverstrengeling te voorkomen en in de tweede plaats omdat gemeenten daartoe niet voldoende zijn toegerust. Ook al steunt de fractie van de VVD

de verzelfstandigingsgedachte, het kan niet zo zijn dat er naast de bestaande vormen van financieel toezicht geen controle vanuit de overheid meer mogelijk is. Inschakeling van de ARK bij controle van de corporaties behoeft overigens wijziging van de Comptabiliteitswet. Het leek de heer Hofstra echter niet logisch om een instituut, dat in de eerste plaats de overheid controleert, ook verzelfstandigde instituten te laten controleren, ook al zit er wel enig overheidsgeld in de sociale huursector. Wellicht dat een dergelijke controlerende taak beter past bij de door de VVD voorgestelde Rekenkamer voor gemeenten en provincies. Ook zou gedacht kunnen worden aan de inspectie volkshuisvesting; voordeel van deze optie is dat de politiek er rechtstreeks vat op heeft, terwijl ook de deskundigheid geen probleem is. Een derde mogelijkheid is de commissie, die moet adviseren over de toelating van corporaties, op te tuigen en een positie te geven die vergelijkbaar is met De Nederlandsche Bank als toezichthouder in de bankwereld. Hoe oordeelt de staatssecretaris over deze mogelijkheid?

Tijdens de begrotingsbehandeling heeft de VVD-fractie ervoor gepleit de geldstromen gebundeld door te sluisen naar de budgethouders. Dat betekent natuurlijk ook iets voor de zelfstandige positie van de corporaties en voor eigen keuzes bij lagere overheden.

VNG-directeur Dordregter heeft in een interview met Cobouw gezegd dat de staatssecretaris in feite controleert en dat de gemeenten er als een scharnier tussen zitten. Maar waarom is dat precies? De heer Hofstra pleitte ervoor de gemeenten uit het systeem van toezicht te halen. Corporaties en gemeenten zouden als gelijkwaardige partijen moeten worden beschouwd, waarbij het mogelijk moet zijn dat een gemeente met meerdere corporaties afspraken maakt en andersom. Er blijven in deze constructie twee verantwoordingslijnen over: corporaties moeten zich blijven verantwoorden via de volkshuisvestingsverslagen, terwijl gemeenten verantwoording moeten afleggen over de besteding van het geld dat zij van het Rijk hebben gekregen. Deze constructie vermindert de papieren rompslomp, doet recht aan de zelfstandige positie van corporaties, terwijl gemeenten minder volkshuisvestingsdeskundigen behoeven aan te trekken. Uiteindelijk zal ook het BBSH sterk kunnen worden vereenvoudigd, hetgeen leidt tot veel minder bureaucratie en dan kan geld en energie worden gestoken in zaken waar het echt om draait in de volkshuisvesting.

De heer **Duivesteijn** (PvdA) herinnerde eveneens aan de tijdens het bruteringsdebat aangenomen moties over het financieel toezicht, volkshuisvestingsafspraken, beleidsplannen e.d. Hij vond het erg spijtig dat deze moties niet adequaat of zelfs helemaal niet zijn uitgevoerd. Er is de afgelopen periode niet bepaald slagvaardig gehandeld. Als de staatssecretaris direct gevolg had gegeven aan de moties en bepaalde onevenwichtigheden in het toezichtstelsel had weggenomen, had de ARK niet zo'n scherp rapport hoeven schrijven. Rust in de woningbouwsector wordt verkregen door duidelijke afspraken, hetgeen iets anders is dan gedetailleerde regelgeving. Maar in de huidige situatie kan de rijksoverheid zich geen beeld vormen van het vermogen van corporaties als 70% van die corporaties geen mededelingen verstrekt over deelnemingen en beleggingen. Kennelijk zijn een WBL-affaire en een vernietigend rapport van de ARK nodig om duidelijk te maken dat het BBSH volstrekt onevenwichtig is. De staatssecretaris heeft al te kennen gegeven een aanpassing van het BBSH nodig te achten; als dat wordt uitgewerkt op de manier zoals hij heeft aangegeven, kan de discussie over het nieuwe BBSH spoedig worden afgerond en kan iedereen volop aan het werk.

De heer Duivesteijn wees erop dat de corporaties niet zijn geprivatiseerd en dat er publiek kapitaal in is gestoken. Dat blijkt ook uit het feit dat in het BBSH is geregeld dat de staatssecretaris de toelating van corporaties kan intrekken als die niet goed functioneren. Er kan dus niet

gesproken worden in termen van privatisering en ook daarom moet er een heldere toezichtlijn zijn vanuit de overheid, hetgeen gestalte moet krijgen in het BBSH.

De heer Duivesteijn vond het ondenkbaar de gemeenten geen zelfstandige rol in de wereld van de volkshuisvesting toe te kennen. De gedachte dat verzelfstandiging tegelijkertijd inhoudt een afbouw van de volkshuisvestingsafspraken binnen gemeenten is een onderschatting van de betekenis van de volkshuisvesting als gemeentelijke beheersinstrument. De problematiek van ruimtelijke tweedeling kan immers o.a. door volkshuisvestingsbeleid worden beïnvloed. Het is goed dat in het nieuwe BBSH ruimte wordt gegeven voor de invulling van prestatieafspraken. Als meerdere kleine gemeenten met één corporatie een prestatieafpraak maken, zal een overkoepelende instantie namens die gemeenten moeten optreden. Als de gemeenten inderdaad een rol van betekenis wordt toegekend, zal de staatssecretaris respect moeten tonen voor hun volkshuisvestingsoverwegingen. Tot nu toe is echter een aanzienlijk aantal BAB's door de staatssecretaris overruled.

De PvdA-fractie is er voorstander van het financieel toezicht weg te halen bij de gemeenten, al was het maar omdat steeds meer corporaties in regioverband gaan samenwerken. Hoe oordeelt de staatssecretaris over de suggestie het financieel toezicht over te hevelen naar de ARK? De ARK kan in een relatief vroeg stadium onderzoek doen en de staatssecretaris van materiaal voorzien op basis waarvan hij de regelgeving kan aanpassen. De heer Duivesteijn vond de variant waarin het financieel toezicht wordt uitgeoefend door de inspectie volkshuisvesting de next best oplossing. In ieder geval zal het toezicht niet binnen de sector zelf moeten worden gevonden.

De heer **Jeekel** (D66) stelde vast dat het rapport van de ARK past in de volgende reeks: de brutering, de junibrief, algemeen overleg met de staatssecretaris in de herfst van 1995, het WBL-debat, de VNG-nota over toezicht in de volkshuisvesting en de recente publicatie in het Staatsblad over het BBSH. De volgende stap in de reeks moet zijn de notitie van de staatssecretaris over het toezicht.

De heer Kempen heeft tijdens het WBL-onderzoek verklaard dat naar zijn mening over een aantal jaren nog maar de helft van het huidige aantal corporaties werkzaam zal zijn en dat zij dus een verbreed werkgebied hebben. Hij voegde daaraan toe: «De huidige organisatie van het toezicht, met de gemeenten als signaalinstantie, is dan echter niet adequaat». Dit citaat maakt duidelijk dat er in de toekomst veel financiële bewegingen zullen zijn en dat de corporaties een groter werkgebied zullen hebben.

De heer Jeekel beschouwde dit algemeen overleg als een mogelijkheid om oplossingsrichtingen te schetsen. Hij vond het onderscheid tussen volkshuisvestelijk toezicht en financieel toezicht relevant. Aan de ene kant is er de wereld van de accountantsprotocollen en de financiële gezondheid van de borging, aan de andere kant is er de wereld van het beleid van de volkshuisvestingsprestaties en de wijze waarop de corporaties hun taken uitvoeren. Er is natuurlijk wel een relatie tussen beide werelden. Toezicht kan worden onderscheiden in drie fasen: informatie, beoordeling (het voorwerk daarvoor) en interventie.

Ingaande op het financieel toezicht merkte de heer Jeekel op dat in de eerste plaats het intern toezicht goed op orde moet zijn en dat de staatssecretaris wat dit betreft enkele goede stappen heeft gezet. Het extern toezicht heeft betrekking op twee vragen: hoe financieel gezond zijn de corporaties en hoe financieel gezond is de sociale huursector in den brede? D66 vindt dat de verantwoordelijkheid voor de kerninterventies ten aanzien van het financieel toezicht op politiek niveau moet liggen. Er zit natuurlijk ontzettend veel informatie bij de sector zelf, in casu het WSW. Als het WSW de staatssecretaris van informatie gaat voorzien, moet het fonds natuurlijk wel meer dan 70% van de corporaties

regarderend. Op die manier wordt duidelijk welke corporaties in problemen verkeren en welke corporaties in de gevarenzone zitten. Dat laatste is misschien wel net zo belangrijk om te weten.

De kans is groot dat er nogal wat corporaties in de gevarenzone zullen komen en daar zal aan moeten worden gewerkt; er moeten een omgevingsanalyse en een preventieplan worden opgesteld ter voorbereiding van een saneringsplan en ten slotte zal uitvoering van de sanering moeten worden begeleid. Hier is een belangrijke taak voor de sector weggelegd in de vorm van een eerstelijns toezicht. De heer Jeekel was er nog niet uit hoe de financiering van die saneringen moet worden geregeld. Blijft het een heffing plus fonds of moet de voorkeur worden gegeven aan een verzekeringsconstructie? Het tweedelijns toezicht heeft twee varianten. De eerste is een constructie ten departemente (via de inspectie volkshuisvesting of een op armlengte van het departement staande inspectie). Het gaat daarbij om monitoring, rapportage en quick scans ten behoeve van de controle. De tweede variant is een onafhankelijk instituut, dat de primaire toezichthouder aan de hand van rapportages controleert. Een combinatie van beide varianten is natuurlijk ook mogelijk: jaarlijks toezicht vanuit het departement en eens per drie à vier jaar een ARK-rapportage over de toezichtstructuur. Hoe dit alles ook wordt geregeld, essentieel is dat de staatssecretaris over een eigen informatie-kanaal beschikt.

Ingaande op de interventies wees de heer Jeekel dat in ieder geval twee cruciale elementen nog wettelijk geregeld moeten worden: de aanwijzing van interim-managers bij saneringen en het geven van aanwijzingen omtrent de bestuurssamenstelling. Er dient te worden nagedacht over de vraag of er nog meer interventies in de vorm van sancties bij saneringen nodig zijn.

Het volkshuisvestelijk toezicht kan gestalte krijgen in prestatieafspraken en het volkshuisvestingsverslag. Als gemeenten echt toezicht op de sociale huursector willen uitoefenen, moeten zij hun eigen bouw- en woningbeleid goed op orde hebben. Vastgesteld moet echter worden dat er op dit punt nog het nodige mankeert en ook daarom ziet de fractie van D66 nog steeds veel in de verplichting een volkshuisvestingsplan op te stellen. Prestatieafspraken moeten beschouwd worden als een contract tussen de gemeente en de corporatie; daarbij past de afspraak wat er gaat gebeuren als een van beide partijen zich niet aan het contract houdt. Daarbij past echter niet een toezichthoudende rol. Dat ligt anders bij het volkshuisvestingsverslag, dat betrekking heeft op de huren, onderhoud, leefbaarheid en het overleg met de huurders. Het toezicht dient betrekking te hebben op de vraag hoe de corporatie haar verantwoordelijkheid op deze vier terreinen waarmaakt. Het probleem van de dubbele petten ontstaat als de gemeente afspraken heeft gemaakt met de corporaties en tegelijkertijd ook toeziet op het werk van die corporaties. Hoe uit dit probleem te geraken, kon de heer Jeekel nog niet goed overzien. Op het eerste gezicht zag hij wel wat in het voorstel van de heer Hofstra om de gemeenten de toezichthoudende taak te ontnemen, maar hij realiseerde zich dat de rol van de gemeenten dan wel erg minimaal wordt, ook al liggen de prestatieafspraken dan nog wel ter tafel. Als echter het volkshuisvestelijk toezicht bij de gemeenten blijft, is een goede arbitrage-regeling essentieel. Hier ligt een eerste verantwoordelijkheid voor het Rijk. Het is belangrijk dat er in die zin een vorm van jurisprudentie wordt ontwikkeld dat zichtbaar wordt gemaakt wanneer een BAB-procedure wordt gevraagd en welke de overwegingen van de staatssecretaris waren.

De fractie van D66 onderschrijft al met al niet de conclusie uit het rapport van de ARK dat nog maar een paar jaar op deze weg moet worden voortgegaan in de hoop dat het wel goed zal komen. Zij kiest nadrukkelijk voor het uit elkaar halen van het financieel en volkshuisvestelijk toezicht en meent dat daartoe nogal ingrijpende wijzigingen in het BBSH moeten worden aangebracht.

De D66-fractie kan wel instemmen met de verbeterende voor volkshuisvestingsverslagen en de sanctiemogelijkheid voor het Rijk als de gemeenten tekortschieten in hun toezichtfunctie.

De heer **Poppe** (SP) vond dat het rapport van de ARK de chaotische toestand in de volkshuisvestingswereld goed weergeeft. De Heerma-ordening heeft ertoe geleid dat de overheid vrijwel met lege handen staat als moet worden opgetreden. Meer verantwoordelijkheid voor de gemeenten en de daaraan gekoppelde prestatieafspraken stellen in het algemeen weinig voor, want als de gemeente eisen stelt aan corporaties die geld kosten, vraagt zo'n corporatie terecht aan de gemeente om financiële compensatie. Als de gemeente dan niet thuis geeft, zal de corporatie de prestatieafpraak niet willen maken. De heer Poppe benadrukte dat de gemeenten meer te vertellen moeten hebben dan corporaties op volkshuisvestelijk gebied. Maar in veel gevallen zijn de gemeentelijke woningbedrijven verzelfstandigd en zijn zelfs afdelingen «woonruimteverdeling» overgeheveld naar de corporaties. Het gevolg is dat de gemeentebesturen steeds minder inzicht krijgen in de werkelijke problemen in hun gemeenten. Veelal is sprake van crisisbestrijding, hetgeen een slecht uitgangspunt van volkshuisvesting moet worden genoemd.

De gemeenten hebben zeer beperkte toezichtmogelijkheden met voornamelijk een preventief karakter. Daartoe hebben zij zich te baseren op de verslaglegging door de corporaties. De heer Poppe kon zich aansluiten bij de suggestie van de heer Duivesteijn om het financieel toezicht over te hevelen naar de ARK dan wel naar de inspectie volkshuisvesting. Dat toezicht moet dan wel worden uitgeoefend op basis van jaarlijkse rapportages. Maar ook in die situatie kunnen corporaties financiële genoegdoening vragen als de overheid eisen stelt. Als de overheid eisen stelt, moet zij daarbij ook de benodigde financiële middelen voegen maar dat gebeurt niet of nauwelijks. Veel gemeenten weten zich geen raad met de BAB's omdat er geen eenduidige criteria voor een BAB-procedure zijn.

Ook als de indertijd door de Kamer aangenomen moties worden geëffectueerd, zal het vinger-in-de-dijkgehalte hoog blijven, iets wat echt niet kan als het gaat om volkshuisvestelijke belangen. Er dient een nieuw volkshuisvestingssysteem te komen met een grotere rol voor de rijks-overheid en gemeenten die meer macht hebben dan de corporaties als volkshuisvestelijke belangen in het geding zijn.

Mevrouw **Assen** (CDA) zei dat het uitgangspunt voor de CDA-fractie een heldere toezichtsstructuur is, waarbij het volkshuisvestelijke en financiële toezicht van elkaar worden gescheiden. Het volkshuisvestelijk toezicht kan bij de gemeenten blijven. Het financieel toezicht zal echter bij een professioneel, onafhankelijk instituut moeten berusten. Deze zienswijze wordt inmiddels getuige het interview met Dordregter in Cobouw door de VNG gedeeld. Zowel uit het WBL-debat als uit de reacties op het ARK-rapport blijkt echter dat de staatssecretaris geen uitvoering wil geven aan de wens van een Kamermeerderheid om een onafhankelijk instituut voor financieel toezicht op te richten. In plaats daarvan wil hij de sectorinstituten een grotere rol geven als het gaat om early warning. Naar de mening van de CDA-fractie schept dit onvoldoende helderheid over de vraag wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor het financiële toezicht. Ook de ARK onderkent onvoldoende de noodzaak van een scheiding van het financieel en volkshuisvestelijk toezicht.

Een van de belangrijkste aanbevelingen van de ARK betreft een verbetering van de informatieverstrekking door corporaties aan gemeenten. Het gaat daarbij met name om het nakomen van prestatieafspraken over bijvoorbeeld het huisvesten van de doelgroep. De

CDA-fractie onderschrijft het pleidooi van de ARK om een actie «verbetering volkshuisvestingsverslagen» te starten.

Een geheel andere vraag is echter of gemeenten ook sanctiebevoegdheden richting corporaties moeten krijgen. Het pleidooi van de VNG in deze richting doet wat wrang aan als men bedenkt dat veel gemeenten niet eens de moeite nemen om zelf een volkshuisvestingsplan op te stellen. Het CDA ziet dan ook meer in een «convenantsaanpak» waarbij corporaties en gemeenten aan de hand van beleids- en volkshuisvestingsplannen concrete meerjarige afspraken maken over de te leveren prestaties. Het doet de CDA-fractie deugd dat ook de ARK onderkent dat een dergelijke aanpak het best gestalte kan krijgen op regionaal niveau. In dit verband vroeg mevrouw Assen zich af of niet alle corporaties regionaal zouden moeten worden toegelaten en parallel hieraan het volkshuisvestelijk toezicht binnen regionale samenwerkingsverbanden in te vullen.

Mevrouw Assen riep de staatssecretaris op de Kamer spoedig te rapporteren over de vorm waarin een onafhankelijk instituut voor het financiële toezicht in de volkshuisvesting gestalte kan krijgen. Wat betreft het volkshuisvestelijk toezicht is het de vraag of het verstandig is, door te gaan met het verder optuigen van het BBSH. Veeleer ligt het voor de hand het BBSH in vereenvoudigde vorm te integreren met de eerder door het CDA en ook door D66 bepleite ordeningswet. Hierin zouden taken en bevoegdheden van alle bij de volkshuisvesting betrokken partijen (corporaties, huurders, gemeenten, Rijk) helder moeten worden afgebakend op basis van de hoofdlijnen van de nieuwe ordening.

De heer **Hendriks** zei dat er geen reden is om in paniek te raken naar aanleiding van dit overigens belangrijke rapport van de ARK. Is de staatssecretaris met de ARK van mening dat er onvoldoende kennis van de werking van het gemeentelijk toezicht op de corporaties is? Zo ja, wat denkt hij daaraan te doen? Houdt het Rijk de doelmatigheid van de corporaties in de gaten? De heer Hendriks meende dat het ontbreken van een dergelijk toezicht de oorzaak was van het WBL-debacle. Zijn de toezichtsinstrumenten van de rijksoverheid wel toereikend? Het rapport is volstrekt duidelijk op dit punt. 60% van de corporaties geeft bijvoorbeeld niet aan welke criteria zij hanteren bij de verkoop van woningen. Veel erger is het feit dat de corporaties in 90% van de gevallen in de verslagen niet vermeldt of de batige saldi zijn aangewend ten behoeve van de volkshuisvesting. Uiteindelijk voldoet meer dan 60% van de corporaties niet geheel aan de rapportageverplichtingen. Hoe denkt de staatssecretaris dit te verhelpen?

Veel ouderen (in bijvoorbeeld aanleunwoningen) hebben problemen met de huren. In Leusden is een groep ouderen op een klimlening gezet, maar een andere groep niet. In het eerste geval zijn de huren echter 100% hoger.

Ten slotte vroeg de heer Hendriks hoe de staatssecretaris verder omgaat met zijn voornemen om een college van advies toezicht toegelaten instellingen in te stellen.

### **Het antwoord van de staatssecretaris**

De **staatssecretaris** benadrukte dat de gemeenten ervoor moeten zorgen dat zij zelf de zaken op volkshuisvestelijk gebied op orde hebben, willen ze een goede gesprekspartner zijn van de corporaties. Aan het adres van de heer Poppe merkte hij op dat het stellen van regels niet per definitie betekent dat de gemeenten er zelf voor moeten betalen. In het algemeen kan overigens gesproken worden van een goede overlegsituatie tussen corporaties en gemeenten. Men slaagt er steeds beter in een positie te creëren waarin gelijkwaardige partijen een eigen rol spelen en

waarin goede afspraken kunnen worden gemaakt. Het is absoluut niet zo dat gemeenten alleen maar reageren op crisissituaties.

De staatssecretaris wees erop dat het BBSH nog maar enkele jaren geleden in werking is getreden en dat dus niet verwacht mag worden dat nu alle actoren hun rol vlekkeloos vervullen. Van tevoren was al bekend dat er grote aanloopproblemen zouden komen en dat een aantal jaren nodig is om het systeem goed op de rails te krijgen. In die zin geeft het rapport van de ARK inderdaad geen aanleiding tot paniek. De ARK zegt in feite dat het systeem zo ingewikkeld is en zulke vergaande rapportageverplichtingen stelt, dat er nog enkele jaren hard zal moeten worden gewerkt om iedereen bij de les te houden.

Verder wees de staatssecretaris erop dat het in het bruteringsdebat alleen maar over het toezicht ging en niet om de trits informatie, beoordeling en sancties. Er is toen niet gesproken over vragen als: zijn de informatiestromen voldoende? Voor wie zijn ze bestemd? Wie moet er een oordeel over uitspreken en wie past eventueel sancties toe?

Er is alles voor te zeggen om af te wachten hoe een gloednieuw systeem uitwerkt om vervolgens op basis van praktische motieven te bezien welke punten voor verbetering vatbaar zijn. Een kernvraag is wat er moet gebeuren, als blijkt dat de zaken niet goed lopen en afspraken niet worden nagekomen. Duidelijk is wel dat er consensus bestaat over de noodzaak om sanctiemogelijkheden te creëren. Kort na het bruteringsdebat heeft de Kamer een brief gekregen over de toekomstige structuur van het toezicht. Alle in die brief voorgestelde maatregelen zijn intussen in het BBSH verwerkt, dat op 1 januari a.s. in werking zal treden. Het ARK-rapport is in die zin mosterd na de maaltijd. De signalen die nu worden afgegeven door de ARK hebben via andere kanalen het departement ook al bereikt.

Er zijn nog enkele punten waarover nadere gedachtevorming moet plaatsvinden. In de eerste plaats zijn dat de informatiestromen, die een nauwe relatie hebben met de te kiezen toezichtstructuur. De staatssecretaris onderschreef de stelling dat het financiële toezicht moet worden weggehaald bij de gemeenten. Veel (kleinere) gemeenten zijn daartoe niet voldoende toegerust en bovendien speelt vaak de problematiek van de dubbele petten. De instantie die het toezicht uitoefent, dient de beschikking te krijgen over de benodigde informatie. Verder dient ook nog een besluit te worden genomen over de vraag welke instantie de bevoegdheid krijgt om sancties toe te passen.

De staatssecretaris zei van mening te zijn dat er goede redenen zijn om het financiële toezicht op een andere wijze te regelen. Hij onderschreef niet de stelling van de ARK dat nog een paar jaar op de ingeslagen weg moet worden voortgegaan om tot vervolmaking van het systeem te komen. De conclusie is immers welhaast onontkoombaar dat het met het financiële toezicht van de gemeenten op de corporaties nooit echt goed zal komen. De instantie die het financiële toezicht dan wel gaat uitoefenen moet het in de eerste plaats kunnen (technisch gesproken) maar moet er in de tweede plaats belang bij hebben. Verder moet er onderscheid worden gemaakt tussen de sectorlijn en de publiekrechtelijke lijn. Beide hebben hun eigen waarde en kunnen ook van elkaars informatie gebruik maken, maar dan moeten de diverse verantwoordelijkheden wel helder zijn afgebakend. Los van de toezichttaak moeten de gemeenten hun eigen beleid goed formuleren en de ministeriële verantwoordelijkheid moet absoluut helder en eenduidig worden omschreven. Er zijn diverse andere belangrijke maatschappelijke sectoren (elektriciteit, telecommunicatie, sociale zekerheid e.d.) waarvoor een toezichtstructuur is gecreëerd en het zal duidelijk zijn dat het toezicht op de volkshuisvestingssector moet passen in het grote geheel.

De staatssecretaris verwachtte eind januari 1997 met een brief te komen waarin de finale wijzigingen van het BBSH zijn neergelegd. Desgevraagd verklaarde hij er geen moeite mee te hebben, met een ontwerp-AMvB op dit punt te komen, ook al zal het dan wat langer duren. Wat betreft de volkshuisvestelijke kant is het BBSH nu volstrekt duidelijk. Hoe gemeenten en corporaties met elkaar dienen om te gaan, is geregeld. Wat betreft het financiële toezicht zal eerst moeten nagegaan wat er in de sector zelf nog kan worden verbeterd. Als de sectorinstituten een andere rol krijgen, heeft dat per definitie gevolgen voor het bestuur van die instituten. Voor het overige worden in alle openheid de verschillende opties besproken, die ook door de commissieleden zijn genoemd. In ieder geval zal het financiële toezicht ook betrekking moeten hebben op saneringen. Er worden nog adviezen ingewacht van onder andere de Bank Nederlandse Gemeenten, die zeer veel ervaring heeft met dit soort geldstromen, en van prof. Scheltema uit Groningen die al eerder advies heeft gegeven over verzelfstandigingen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Het kan immers niet de bedoeling zijn om wat dit laatste betreft voor de volkshuisvestingssector het wiel weer uit te vinden. Maar welke constructie ook wordt gekozen, de rapportageverplichting en de ministeriële verantwoordelijkheid moeten volstrekt helder en eenduidig zijn geregeld. Het spreekt voor zich dat het financiële toezicht door een terzake deskundige instantie moet gebeuren alsmede dat de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid en van de sector helder verdeeld moeten zijn. Uit het laatste volgt dat de beoordeling van de financiële positie niet alleen aan de sectorinstituten kan worden overgelaten. In de ontwerp-AMvB zal uiteraard ook worden ingegaan op het sanctie-instrumentarium, dat ook zal moeten kunnen worden ingezet in de saneringsfase. In de huidige situatie kunnen alleen maar onwenselijk geachte zaken worden tegengehouden, maar in de nieuwe constructie moet het, als het echt niet anders kan, ook mogelijk zijn actief op te treden en een corporatiebestuur te manen in bepaalde omstandigheden bepaalde activiteiten te verrichten. Dit zal juridisch zeer nauwkeurig moeten worden geregeld, want het betreft immers zelfstandige ondernemingen in de zin van het Burgerlijk Wetboek.

### **Tweede termijn**

De heer **Hofstra** (VVD) stelde vast dat de staatssecretaris hard bezig is, de meest geschikte structuur voor het financiële toezicht te vinden. Hij ging ervan uit dat ook de door de commissie aangereikte suggesties de revue zullen passeren. Kan de staatssecretaris nog iets zeggen over de rol van de gemeenten in het nieuwe BBSH? De heer Hofstra meende dat sprake zal moeten zijn van gelijkwaardige partijen en dat gemeenten in het kader van hun integrale beleid met de corporaties moeten spreken. De sanctiebevoegdheid zou dan in deze constructie bij de staatssecretaris moeten berusten.

De heer **Duivesteijn** (PvdA) benadrukte dat gemeenten een hoofdrol dienen te spelen in de volkshuisvesting en de mogelijkheid dienen te hebben om – al dan niet op regionaal niveau – de corporaties te sturen. Die hoofdrol moet geformuleerd worden in de meest brede betekenis van het woord en een van de actoren in dat geheel zijn de corporaties. Juist nu er zoveel veranderingen gaande zijn, is het vanuit volkshuisvestelijk oogpunt van belang de positie van gemeenten te versterken. Gemeenten moeten echter wel op hun beleid kunnen worden aangesproken en vanuit die optiek is er veel voor te zeggen het opstellen van enigerlei vorm van volkshuisvestingsplannen verplicht te stellen. Er tekent zich in de Kamer een meerderheid af voor wijziging van de financiële toezichtstructuur en de staatssecretaris kan zich daarin vinden. De kans is daarom groot dat gemeenten in ieder geval niet hun financiële afdelingen zullen versterken



en zullen opteren voor een sterfhuisconstructie. Het is dus aan de staatssecretaris om zo snel mogelijk een adequaat centraal toezicht te ontwerpen en aan de Kamer voor te leggen.

De heer Duivesteijn merkte vervolgens op dat toezicht niet kan zonder een fijnmazig stelsel van sancties op alle niveaus. Het grote manco van het huidige BBSH is dat niet kan worden ingegrepen als bijvoorbeeld corporaties geen of onvoldoende informatie verstrekken.

De scheiding tussen de publiekrechtelijke sector en de volkshuisvestingssector kan niet scherp genoeg zijn. De sector heeft een eigen verantwoordelijkheid, maar dan moet wel de publiekrechtelijke controle perfect zijn geregeld, ook in die zin dat het een volstrekt onafhankelijke controle is. De controleur mag niet afhankelijk zijn van informatiestromen vanuit de sector zelf.

De heer **Jeekel** (D66) stelde vast dat zo langzamerhand op drie punten meer duidelijkheid ontstaat. Het eerste is het van elkaar onderscheiden van financieel en volkshuisvestelijk toezicht. Het tweede is dat ten aanzien van het financiële toezicht twee verantwoordelijkheidslijnen moeten worden onderscheiden: een publiekrechtelijke lijn en een sectorlijn. De heer Jeekel vond dat in ieder geval in twee van de drie toezichttaken zo weinig mogelijk vermenging moet optreden. Een zekere vermenging/praktische samenwerking op het punt van informatieverstrekking is denkbaar, maar zodra het gaat om beoordeling en interventie kan daarvan geen sprake meer zijn. Het derde punt waarover duidelijkheid gaat ontstaan, is dat er een goed toegerust sanctie-instrumentarium moet zijn.

De heer Jeekel merkte vervolgens de indruk te hebben dat de gewenste helderheid nog niet is ontstaan als het gaat om het volkshuisvestelijk toezicht. Prestatieafspraken dienen afspraken te zijn tussen twee gelijkwaardige partners en geen van die twee dient een toezichtrol te hebben. Wel dient er enigerlei vorm van toezicht te zijn als het volkshuisvestingsverslag in het geding is. Hier kan zich echter het praktische probleem voordoen dat prestatieafspraken – bijvoorbeeld over het huurdersoverleg – de totstandkoming van een volkshuisvestingsplan frustreren. Hopelijk zal ook op dit punt helderheid kunnen worden geschapen.

Mevrouw **Assen** (CDA) kon zich vinden in de door de heer Jeekel genoemde drie punten waarover zo langzamerhand consensus is ontstaan. Ook was zij het met de heer Jeekel eens dat het volkshuisvestelijk toezicht nog onvoldoende uit de verf is gekomen. Wat vindt de staatssecretaris van de suggestie om het volkshuisvestelijk toezicht in regionale samenwerkingsverbanden in te vullen?

De **staatssecretaris** zei dat bijna alle volkshuisvestingsvraagstukken de gemeentelijke schaal overstijgen en dat dus gemeentelijk overleg in regionaal verband onontbeerlijk is. In het nieuwe systeem behoort de gemeente haar beleid goed geformuleerd te hebben, wil zij een goede gesprekspartner zijn in het overleg met de corporaties over de prestatieafspraken. De gemeente oefent geen toezicht meer uit op de corporatie, maar in het BBSH is nu al geregeld dat gerapporteerd wordt over de afspraken tussen gemeenten en corporaties. Als een van beide partijen niet naar behoren presteert, dient er van rijkswege een mogelijkheid te zijn om haar daarop aan te spreken en aldus volkshuisvestelijk toezicht uit te oefenen. De gemeente verkeert niet in de positie, sancties te kunnen opleggen. Een en ander is sluitend geregeld in het nieuwe BBSH dat per 1 januari 1997 in werking treedt. Alleen wat betreft het sanctie-

instrumentarium zal nog een slag moeten worden gemaakt. De verhouding tussen gemeente en corporatie draagt overigens geen privaatrechtelijk maar een publiekrechtelijk karakter.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
Versnel-Schmitz

De voorzitter van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van Rey

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
Van Luyk