

Vergaderjaar 1998–1999

26 326

Wijziging van de Woningwet (verbetering van het toezicht op woningcorporaties en aanpassing van de bepalingen over het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting aan de Aanwijzingen voor de regelgeving die betrekking hebben op zelfstandige bestuursorganen)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 augustus 1999

Gaarne zeg ik de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dank voor haar verslag. Van de mededeling van de commissie dat zij de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid acht als de in het verslag gestelde vragen tijdig zullen zijn beantwoord, heb ik met voldoening kennisgenomen.

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

De leden van zowel de PvdA-fractie als de CDA-fractie hebben evenals de leden van de hieronder genoemde fracties met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Tot mijn genoegen heb ik geconstateerd dat de leden van de VVD-fractie in grote lijnen met de voorstellen en met de diverse wetswijzigingen instemden. In dit verband wezen deze leden er nog terecht op dat de voorstellen in lijn liggen van de discussies met de Tweede Kamer over de problemen bij de Stichting Woningbeheer Limburg (WBL) en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het toezicht van het Rijk in het kader van het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH).

Het doet mij ook genoegen dat de leden van de D66-fractie de doelstelling van het wetsvoorstel onderschreven. Met name vonden deze leden met mij dat het Rijk meer proportionele maatregelen moet kunnen nemen in het kader van het toezicht op de toegelaten instellingen (hierna: de corporaties) die de op hen van toepassing zijnde regels niet naleven. Ook deze leden vonden dat intrekking van de toelating slechts als ultimum remedium kan dienen.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden vast dat het toezicht op de corporaties tekort is geschoten en dat daarom het voorstel van de regering om het toezicht van het Rijk op de corporaties te verscherpen op hun instemming kan rekenen.

De leden van de SGP-fractie hebben, hoewel zij meenden dat het wetsvoorstel een positieve stap kan zijn naar een meer doorzichtige verhouding tussen corporaties en gemeenten, niettemin enkele kanttekeningen bij het voorliggend wetsvoorstel geplaatst.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot andere beleidsontwikkelingen op het gebied van de volkshuisvesting, zoals de beoogde ontwikkeling van een vereveningsfonds.

Het wetsvoorstel is een uitwerking van de brief van mijn ambtsvoorganger van 7 april 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 24 508, nr. 22). Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van bedoelde brief heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven, dat er in de wetgeving een mogelijkheid wordt geschapen om tot verevening over te gaan. Het wetsvoorstel voorziet daarin. Tevens is toen aangegeven en bevestigd in het regeerakkoord, dat van die mogelijkheid slechts gebruik zal worden gemaakt indien de sector niet zelf met voorstellen komt. Daartoe heeft de sector tot 1 januari 2000 de tijd gekregen.

Voorts vroegen de leden van de fracties van GPV en RPF of nader kan worden toegelicht hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de gewijzigde regelgeving met betrekking tot het overleg tussen huurders en verhuurder.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de nodige wijzigingen van de Woningwet teneinde de in de eerdergenoemde brief van 7 april 1997 neergelegde voornemens ten aanzien van de nieuwe vormgeving van het toezichtstelsel en de uitbreiding van het sanctie-instrumentarium in het kader van het toezicht van het Rijk op de corporaties volledig te kunnen uitvoeren. De op 1 december 1998 in werking getreden Wet op het overleg huurders verhuurder regelt het overleg van de verhuurders die 100 of meer woningen in eigendom of in beheer hebben met een huurdersorganisatie. Deze wet heeft geen relatie met het wetsvoorstel, blijkend uit het feit dat het wetsvoorstel door de inwerkingtreding van die wet ongewijzigd kan blijven. Los daarvan zijn wel aanpassingen in het BBSH aangebracht. Deze aanpassingen waren noodzakelijk omdat een groot deel van de regels in de nieuwe Wet op het overleg huurders verhuurder ook van toepassing is op corporaties met 100 of meer woningen. Door de afstemming fungeert het BBSH met betrekking tot de rechten en plichten van corporaties en hun huurders als aanvulling op die wet.

HOOFDSTUK 2. DE WIJZIGINGEN IN VERBAND MET HET TOEZICHT EN HET SANCTIE-INSTRUMENTARIUM

2.1. Voorgeschiedenis

De leden van de VVD-fractie vroegen in algemene zin of alle inhoudelijke vragen van de Raad van State zijn verwerkt.

Het advies van de Raad van State is op enkele punten niet opgevolgd. Met name betreft het het advies om te bepalen welke bijzondere stappen, zoals fusie, splitsing en aanvraag van surseance van betaling of faillissement, de bewindvoerders mogen nemen. Dit advies is niet opgevolgd, omdat naar mijn oordeel uit de tekst van de eerste zin van het voorgestelde artikel 70g, eerste lid, van de Woningwet voldoende blijkt dat er in beginsel geen beperkingen bestaan aan de bevoegdheden van de bewindvoerders. Dit is in de toelichting op het voorgestelde artikel 70g van de Woningwet uiteengezet.

Verder betreft het het advies om te voorzien in de mogelijkheid van een verlenging van de tijdsduur van het bewind. Ook dit advies is niet opgevolgd. De gedachte achter het ontbreken van een verlengingsmogelijkheid is dat, als het bewind niet binnen twee jaar leidt tot de verbeteringen die daarmee worden beoogd, overwogen zal moeten worden om de intrekking van de toelating te bevorderen. Wel is, in het tweede lid van genoemd artikel, voorzien in een kortere duur van het bewind in de gevallen dat in een korter tijdsbestek dan twee jaar naar het

oordeel van het Rijk de voorwaarden zijn geschapen waaronder de toelating niet langer ernstige schade aan de volkshuisvesting berokkent. Voorts betreft het het advies om – bij doorberekening van de kosten van handhaving – de toelichting op artikel 71f, tweede lid, van de Woningwet (hoogte bijdrage corporaties aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting) aan te vullen en daarbij ook een zekere indicatie te geven van de (extra) bedragen waarom het naar verwachting zal gaan. Dit advies is niet opgevolgd. Wel is hoofdstuk 4 van het algemene deel van de memorie van toelichting aangevuld met een passage waarin wordt uiteengezet waarom doorberekening van de kosten van handhaving in dit geval niet bezwaarlijk is. Daarbij is aangegeven dat de informatie die nu al door het fonds moet worden verzameld, evenzeer bruikbaar is voor de beoogde nieuwe werkzaamheden van het fonds. Er is weliswaar geen getalsmatige indicatie gegeven van de (extra) bedragen waarom het naar verwachting zal gaan, maar wel aangegeven dat de bedragen die met de extra werkzaamheden gemoeid zullen zijn naar verwachting gering zullen zijn. Ten slotte betreft het het advies om de gronden voor tijdelijke vervanging van een slecht functionerend bestuur als bedoeld in artikel 71l van het wetsvoorstel te preciseren en (daarmee) te objectiveren. Met de taakverwaarlozingsbepaling die in het voorgestelde artikel 71l van de Woningwet is opgenomen, is waar het gaat om de rol van het Rijk deels aangesloten bij artikel 4x, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Het laatstbedoeld advies is niet opgevolgd omdat, in tegenstelling tot de bedoelde bepaling in de Wegenverkeerswet 1994, vervanging van het fondsbestuur door het Rijk alleen in beeld komt als het tijdelijk niet mogelijk blijkt om het geschorste of ontslagen fondsbestuur door een nieuw bestuur te vervangen. Dit is in het tweede lid verduidelijkt. Dit verschil met de genoemde bepaling van de Wegenverkeerswet 1994 komt voort uit de ook meer in het algemeen doorgevoerde verzelfstandiging van de sociale-huursector. De toelichting op genoemd voorgesteld artikel is overeenkomstig het vorenstaande aangevuld.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder of het wetsvoorstel, wat de juridische vormgeving betreft, volledig voldoet aan de nu geldende richtlijnen en aanwijzingen voor ZBO's.

Bij de opstelling van het wetsvoorstel is zorgvuldig rekening gehouden met de nu geldende richtlijnen en aanwijzingen voor ZBO's. Naar mijn oordeel voldoet het wetsvoorstel dan ook volledig daaraan. In dit oordeel word ik nog gesterkt door het feit dat de Raad van State op dit punt slechts enkele opmerkingen heeft gemaakt, naar aanleiding waarvan het wetsvoorstel is aangepast.

2.2. Motieven voor toezicht

De leden van de VVD-fractie stelden ten principale de vraag of de publieke taken niet geherdefinieerd dienen te worden. Dit mede in verband met de omschrijving «uitsluitend werkzaam op het terrein van de volkshuisvesting» en met het kabinetsvoornemen om commerciële activiteiten van corporaties te gaan belasten met vennootschapsbelasting. Zijn de nu voorgestelde aanpassingen consistent of komt er een ingrijpende bezinning in het kader van de nota Wonen in de 21e eeuw, zo vroegen de leden van de VVD-fractie zich af.

De nu voorgestelde wijzigingen van de Woningwet zijn het gevolg van de reeds eerder genoemde brief van 7 april 1997 aan de Tweede Kamer. Het kader is derhalve op dit moment nog steeds dat de activiteiten en bestedingen van corporaties uitsluitend betrekking hebben op het terrein van de volkshuisvesting. Echter ook binnen dit kader kunnen corporaties activiteiten ontplooiën, bijvoorbeeld projectontwikkeling, waarover wellicht vennootschapsbelasting geheven kan gaan worden. Op dit type activiteiten heeft het kabinetsvoornemen voor het toepassen van de

vennootschapsbelasting betrekking. Echter de leden van de VVD-fractie meenden terecht dat een fundamentele herbezinning op de publieke taken van corporaties nodig is. De veronderstelling van de leden van de VVD-fractie dat deze discussie in het kader van de nota Wonen in de 21e eeuw zal plaatsvinden is juist.

De leden van de CDA-fractie meenden dat het wetsvoorstel hinkt op twee gedachten: enerzijds de publieke taak (zij gaven de voorkeur aan «sociaal-maatschappelijke taak») als rechtvaardiging van het toezicht door het Rijk, anderzijds de erkenning dat de sector financieel is verzelfstandigd.

De taken van de corporaties zijn vastgelegd in de Woningwet en het BBSH. Derhalve is sprake van een «publieke taak». Ik ben het eens met de stelling dat de financiële verzelfstandiging van de sector ver is gevorderd. Echter er is nog wel enige financiële bemoeienis van het Rijk met de sociale huursector: het omvangrijke vermogen van de sector met als bestemmingsplicht het belang van de volkshuisvesting, de achtervang van het Rijk (met de gemeenten) bij het WSW en enkele belastingvoordelen. De juiste aanwending van het maatschappelijk vermogen is van groot belang voor het realiseren van de volkshuisvestingsopgaven. Bovendien dienen personen die vanwege hun inkomen of handicap moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting via de corporaties bediend te worden. Dit alles legitimeert in de huidige omstandigheden naar mijn oordeel wel degelijk het rijkstoezicht. In hoeverre ook in de toekomst een betrokkenheid van het Rijk met de sector benodigd is, is een vraag die in het kader van de nota Wonen in de 21e eeuw beantwoord zal worden.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden vragen over de grenzen van de taken van de corporaties. Corporaties mogen zich niet buiten de volkshuisvesting begeven. Hoe is dat te rijmen met de publicaties van Aedes voor «de corporaties als woonmaatschappij»? Waar liggen de grenzen voor de regering (zijn inboedelverzekeringen of woon-zorg combinaties toelaatbaar), vroegen de leden van de fractie van GroenLinks. De publicaties van Aedes waarin zij pleit voor een ontwikkeling van corporaties naar woonmaatschappijen zie ik als het innemen van een positie van Aedes in de discussie over de toekomst van de corporaties zoals die gevoerd zal worden in het kader van de nota Wonen in de 21e eeuw. Dan is ook een mogelijke verbreding van de taken van corporaties aan de orde.

Op dit moment is het zo dat de werkzaamheden van de corporaties zijn omschreven in de Woningwet en het BBSH. In mijn brief van 28 juni jl. aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heb ik de toepassing van het toezicht voor de periode tot aan de implementatie van de nota Wonen in de 21e eeuw uiteengezet. Het huidige beleid betekent dat een corporatie niet zelf een inboedelverzekering of een woon-zorg combinatie mag aanbieden, maar wel mag zorgen dat de huurders van de corporaties van anderen een goed aanbod krijgen.

De leden van de SGP-fractie wezen er op dat het van groot belang is dat de gemeenten kunnen rekenen op voldoende prestaties van corporaties. Deze leden vroegen zich af of wel een verbetering van het toezicht bewerkstelligd wordt als, zoals voorgesteld, het toezicht bij het CFV neergelegd wordt en dit zich bijna uitsluitend richt op de financiële aspecten. De leden van de SGP-fractie vroegen zich verder af of het gevaar niet reëel is dat de volkshuisvestingsbelangen opnieuw zullen ondersneeuwen.

Ik deel de opvatting van de leden van de SGP-fractie dat gemeenten moeten kunnen rekenen op voldoende prestaties van corporaties. Het is

dan ook hierom dat in het BBSH veel nadruk ligt op het bevorderen van het totstandkomen van prestatieafspraken tussen gemeente en corporatie(s).

De leden van de SGP-fractie meenden echter ten onrechte dat het toezicht in zijn geheel bij het CFV zal komen en dus niet beperkt zal blijven tot financieel toezicht. Het Rijk heeft zelf expliciet de verantwoordelijkheid voor het volkshuisvestelijk toezicht, alsmede voor eventueel uit volkshuisvestelijk en/of financieel toezicht voortvloeiende interventies. Het door de leden van de SGP-fractie gesignaleerde gevaar acht ik derhalve niet reëel.

2.3. De nieuwe vormgeving van het toezicht op de toegelaten instellingen

De leden van de VVD-fractie vroegen of er geen gelden vrijkomen bij gemeenten, nu zij geen toezichthoudende rol meer hebben.

Ten tijde van de wijziging van het toezichtsstelsel in 1993, waarbij een grotere rol in het toezicht is toebedeeld aan gemeenten, is van rijkswege op toen moverende gronden geen financiële compensatie gegeven. Gelden komen dus niet vrij.

Nu het toezicht niet meer bij gemeenten is, maakt dit de weg vrij om te stimuleren dat aan het lokale volkshuisvestingsbeleid meer inhoud wordt gegeven. Het streven is er op gericht om het bepalen en realiseren van lokale en regionale volkshuisvestingsdoelstellingen handen en voeten te geven door middel van het maken van prestatieafspraken met de lokaal en regionaal werkzame corporaties. Het kunnen maken van dergelijke afspraken vereist echter wel dat de gemeente zelf een visie heeft op wat er in de gemeente moet gebeuren, bij voorkeur vast te leggen in een volkshuisvestingsplan. Vrijkomende energie zal hard nodig zijn om het volkshuisvestingsbeleid vorm te geven en daarover afspraken te maken met de corporaties.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder of de nieuwe regeling niet tot extra kosten en bureaucratie bij het ministerie leidt en zo ja, hoeveel en zo nee, waarom niet.

De facto lag het gehele, dus ook financiële toezicht op corporaties reeds bij de rijksoverheid. Dit heeft onder meer geleid tot een onderzoek naar de financiële situatie van corporaties. Daarover is meermalen aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Nu taken inzake het financiële toezicht bij het CFV worden ondergebracht, komt er meer tijd vrij voor het volkshuisvestelijke toezicht. De nieuwe regeling zal niet leiden tot meer kosten en, door taken met betrekking tot het financiële toezicht onder te brengen bij het CFV, zeker niet tot meer bureaucratie bij het ministerie.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts op welke wijze de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over de resultaten van het CFV-toezicht en of dit geïntegreerd kan worden met de overige delen van het rijks-toezicht.

In december van elk jaar doet de minister de Tweede Kamer een rapportage toekomen over de door de corporaties verrichte werkzaamheden van het afgelopen jaar (art. 43a BBSH). Bij deze rapportage (het toezichtsverslag) worden de resultaten van het CFV-toezicht betrokken. Integratie vindt dus reeds plaats. Inmiddels is het toezichtsverslag over 1997 naar de Tweede Kamer gezonden, waaruit een en ander blijkt.

De leden van de VVD-fractie wilden weten, om zicht te krijgen op de effectiviteit van de onderhavige wijzigingen, welke lopende saneringsprojecten bij het CFV zouden zijn voorkomen als de voorgestelde regels nu al hadden gegolden.

Deze hypothetische vraag is moeilijk te beantwoorden. Saneringen zullen niet geheel uitgebannen kunnen worden. Maar ik ben er van overtuigd dat door de voorgestelde regels een actieve en tijdige signalering door het CFV van financieel zwakke corporaties waar sanering dreigt wordt

verzekerd. In de toekomst zal derhalve sneller kunnen worden ingespeeld op dreigende financiële problemen bij de corporaties.

De leden van de VVD-fractie vroegen nog of de regering de brief van Aedes van 10 februari 1999 zou willen becommentariëren. In die brief zijn kanttekeningen geplaatst bij de aanstelling van een bewindvoerder, het opleggen van een dwangsom en de positie van het CFV. Zo wil Aedes dat in de Woningwet wordt opgenomen dat de aanstelling van een bewindvoerder dient te worden gemotiveerd. Deze materie is reeds in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) geregeld. Zo eist artikel 429d Rv dat het verzoekschrift (i.c. van de minister) een duidelijke omschrijving dient te bevatten van het verzoek, met de gronden waarop het verzoek om aanstelling van een bewindvoerder rust.

Artikel 429k, derde lid, Rv eist verder dat de eindbeschikking van de rechter met redenen omkleed dient te zijn op straffe van nietigheid. De motiveringsplicht is dus buiten de Woningwet reeds afdoende vastgelegd. In het wetsvoorstel is opgenomen, dat bij de aanstelling van de bewindvoerder alle bevoegdheden van alle organen bij de bewindvoerder worden gelegd, tenzij hierop door de rechter een uitzondering wordt gemaakt. Wat dit betreft pleit Aedes, om recht te doen aan de zelfstandige positie van de corporaties, voor een omgekeerde redenering. Naar het oordeel van Aedes dient expliciet te worden aangegeven welke bevoegdheden van welk orgaan naar de bewindvoerder gaan.

In de memorie van toelichting is aangegeven, dat, afgezien van intrekking van de toelating, het aanstellen van de bewindvoerder als uiterste sanctiemiddel wordt beschouwd. Voordat daartoe wordt overgegaan zal daarom in de regel reeds het traject zijn doorlopen van ambtelijk en bestuurlijk overleg en het geven van een aanwijzing. Pas als dat allemaal niet helpt, zal de minister de rechter verzoeken om aanstelling van een bewindvoerder. Het is de bedoeling dat de bewindvoerder volledig op eigen kracht orde op zaken stelt. Daarom zal naar mijn oordeel alleen volledig bewind aan de orde kunnen zijn. Uiteraard dient dit zorgvuldig te worden gemotiveerd, waarbij de omvang van de bevoegdheden zo adequaat en doelmatig mogelijk moet zijn omschreven. De uiteindelijke beslissing ligt bij de rechter. Ik merk hierbij nog op dat de corporatie steeds de mogelijkheid heeft om tegen de rechterlijke uitspraak bezwaar te maken en in beroep te gaan. In het bezwaar- respectievelijk beroepschrift kan zij mede aangeven, dat niet alle bevoegdheden behoeven over te gaan naar de bewindvoerder.

Aedes vindt het ongewenst dat de bewindvoerder voor maximaal twee jaar wordt aangesteld. Die periode zou, gezien de vaak langlopende financiële verplichtingen, te kort kunnen blijken om orde op zaken te stellen. Aedes pleit dan ook voor opname van een verlengingsmogelijkheid in de wet.

Ik verwijs vooreerst naar mijn antwoord op de vraag van de VVD-fractie inzake het advies van de Raad van State in paragraaf 2.1 van deze nota. Ter verdere toelichting dient dat er voor een afgeronde periode van maximaal twee jaar is gekozen om zowel op de bewindvoerder als op de (medewerking van de) corporatie een zekere mate van druk te leggen om binnen die termijn de corporatie weer gezond te krijgen. Indien er evenwel binnen die termijn van twee jaar onvoldoende resultaat is behaald, kan wederom een verzoek bij de rechter om aanstelling van een bewindvoerder worden ingediend. In dat geval zal de motivering zwaarder zijn dan bij het eerste verzoek.

Het argument dat de tijdsduur van twee jaar met het oog op langlopende leningen te kort kan blijken te zijn snijdt geen hout, omdat de periode van bewindvoering nimmer de duur van de langlopende financiële verplichtingen kan hebben. Daarnaast wordt bij het financieel gezond maken van een corporatie rekening gehouden met langlopende verplichtingen.

Overigens zou ook een verzoek tot verlenging van het bewind voor beoordeling aan de rechter moeten worden voorgelegd. De motivering voor verlenging zou waarschijnlijk zwaarder zijn dan bij het eerste verzoek.

Het wetsvoorstel suggereert volgens Aedes ten aanzien van de dwangsombevoegdheid, dat het mogelijk is zonder enige waarschuwing vooraf een dwangsom op te leggen. Aedes pleit ervoor alsnog in het wetsvoorstel op te nemen dat aan de oplegging van de dwangsom altijd een aanwijzing vooraf dient te gaan.

Aan het opleggen van een dwangsom behoeft inderdaad niet altijd een aanwijzing vooraf te gaan. Het spreekt overigens voor zich dat tot het opleggen van een dwangsom eerst wordt overgegaan nadat andere middelen tot beïnvloeding van het beleid van de betrokken corporatie, zoals overleg met de corporatie, hebben gefaald. Het opleggen van een dwangsom zal dus in de regel niet zo maar uit de lucht komen vallen. Het is daarom niet nodig in het wetsvoorstel op te nemen dat aan de oplegging van een dwangsom steeds een aanwijzing vooraf dient te gaan. Aedes pleit er verder voor dat het «preventief» opleggen van een dwangsom, gezien de beleidsvrijheid van corporaties, niet tot de mogelijkheden dient te behoren.

Het preventief opleggen van een last onder dwangsom kan soms effectief zijn, om dreigende overtreding te voorkomen. Ook hier geldt dat eerst tot preventieve oplegging van een dwangsom zal worden overgegaan nadat andere middelen tot beïnvloeding van het beleid van de betrokken corporatie hebben gefaald. Ik verwacht evenwel dat het in de meeste gevallen niet zover zal komen. Van belang hierbij is ook dat op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) preventieve dwangsomoplegging alleen toelaatbaar is indien de dreigende overtreding «klaarblijkelijk» is, dat wil zeggen indien met voldoende zekerheid kan worden aangenomen dat een overtreding binnen afzienbare termijn zal plaatsvinden. Dat doet niets af aan de bestaande beleidsvrijheid van corporaties, maar is uitsluitend bedoeld om een dreigende overtreding te voorkomen. Volgens Aedes zou er onvoldoende zijn aangegeven, dat het besluit om een dwangsom op te leggen dient te worden gemotiveerd.

Op grond van art. 3:46 van de Awb geldt een motiveringsplicht voor besluiten, waaronder het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Aedes pleit er voor dat, indien de corporatie de aanwijzing heeft opgevolgd, de sanctie dient te worden ingetrokken, ongeacht de tijdsduur die daarmee gemoeid is.

In artikel 5:34, tweede lid, van de Awb staat dat de overtreder na een jaar het bestuursorgaan kan verzoeken de last op te heffen indien de opgelegde dwangsom niet is verbeurd, dus als de last niet is overtreden. Het bestuursorgaan kan dat weigeren, maar zal dat dienen te motiveren. Het artikel staat er niet aan in de weg om ambtshalve reeds binnen een jaar te beslissen dat de dwangsombeschikking wordt opgeheven of ingetrokken. Indien de corporatie aan de last gevolg heeft gegeven binnen de in de last gestelde grenzen (dat kan een tijdsperiode zijn ofwel een bepaalde actie), vervalt hoe dan ook het recht om de dwangsom te verbeuren. Aanpassing van het wetsvoorstel in de door Aedes beoogde zin is derhalve niet nodig.

Aedes vindt het principieel onjuist dat verbeurde dwangsommen in het CFV worden gestort. Zij stelt voor, dat het Rijk de dwangsom «bewaart» en nadat de corporatie alsnog de aanwijzing heeft opgevolgd de dwangsom terugstort naar de corporatie.

Om de gelden te behouden voor de sector is bepaald dat deze worden gestort in het CFV.

In het wetsvoorstel krijgt het CFV de taak «financiële aspecten» van werkzaamheden van corporaties te beoordelen. Dit suggereert volgens

Aedes een ongewenste en niet nader gemotiveerde verruiming van de huidige taken van het CFV.

Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid om het financiële toezicht op de corporaties aan het CFV toe te bedelen. Als zodanig betekent het inderdaad een verruiming ten opzichte van de huidige taken van het CFV. De noodzaak van deze verruiming is in de memorie van toelichting uitvoerig gemotiveerd. Overigens is deze verruiming van de taken van het CFV volledig in overeenstemming met hetgeen daaromtrent in de meergenoemde brief van 7 april 1997 is aangekondigd. De angst van Aedes dat die taken ruimer zijn dan in die brief is aangegeven is derhalve ongegrond.

Het college van betrokkenen zal volgens het wetsvoorstel bestaan uit twee leden uit de kring van Aedes en twee leden uit de kring van de VNG. Dit is volgens Aedes niet besproken met het college.

Het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel is op 15 juni 1998 uitgebracht. Tijdens de verwerking van de opmerkingen van de Raad van State nam de fusie van het NCIV koepel voor woningcorporaties en de Nationale Woningraad (NWR) vastere vormen aan. In het college van betrokkenen wordt uitgegaan van een vertegenwoordiging van organisaties, per organisatie één afvaardiging. Indien het aantal leden van het college van betrokkenen na fusie van NWR en NCIV zou worden gehandhaafd, zou er een verschil gaan optreden in het aantal afgevaardigden per organisatie, namelijk twee leden uit de kring van Aedes en één lid uit de kring van de VNG. Om dit te voorkomen is bepaald, dat ook uit de kring van de VNG twee leden worden afgevaardigd.

Aedes stelt dat de procedure rond de vaststelling van de hoogte van de bijdrage is gewijzigd. Op grond van het huidige Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (BCFV) stelt de minister op voorstel van het bestuur de hoogte van de bijdrage vast. In het wetsvoorstel stelt het bestuur de bijdrage vast en geeft de minister zijn goedkeuring daaraan. De Raad van State heeft in zijn advies een opmerking gemaakt over de procedure om te komen tot vaststelling van de bijdrage. De Raad stelde dat mede gelet op het karakter van het CFV als ZBO het in de rede ligt dat het fonds de hoogte van de bijdrage zelf vaststelt en de minister dat besluit vervolgens goedkeurt. Bovendien past deze werkwijze beter in de Aanwijzingen voor ZBO's, die ook uitgaan van vaststelling door het bestuur van het ZBO en instemming door de minister. Het advies van de Raad van State is overgenomen. Materieel verandert er weinig. De minister kan formeel nog steeds ingrijpen door zijn instemming (=goedkeuring) niet te geven.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering van mening is dat de gemeenten, hoewel voor hen op het punt van het toezicht op de corporaties in het wetsvoorstel geen taak meer is weggelegd, wel in de gelegenheid moeten worden gesteld om geconstateerde tekortkomingen van corporaties bij het Rijk of het CFV te melden. In het voorgestelde stelsel van toezicht op de corporaties is voor de gemeente inderdaad geen taak meer weggelegd. Dit betekent geenszins dat het daarom voor de gemeente ook niet meer mogelijk zou zijn om geconstateerde tekortkomingen van corporaties te melden. Omdat de verantwoordelijkheid voor en de bevoegdheid tot het uitoefenen van het toezicht en interventie uitsluitend aan het Rijk blijft voorbehouden, dient de gemeente zo'n melding en het daarbij behorende verzoek tot interventie aan het Rijk en niet aan het CFV te richten. In dit verband wordt verwezen naar artikel 39 van het BBSH waarin de verplichting voor het Rijk is opgenomen om in elk geval een besluit te nemen naar aanleiding van verzoeken van gemeenten om maatregelen te treffen jegens een corporatie die niet aan haar verplichtingen op grond van het BBSH

voldoet. De verplichting om een besluit te nemen houdt evenwel niet in dat er steeds sprake zal zijn van een besluit dat de gemeente welgevallig is.

De zin in de memorie van toelichting dat er voor de gemeente in het kader van het toezicht geen rol meer is weggelegd leek de leden van de fractie van GroenLinks in tegenspraak met de toelichting op het voorgestelde artikel 70d van de Woningwet. Deze leden meenden dat daaruit impliciet is af te leiden dat er wel gemeentelijke toezichtstaken zijn, maar dat deze alleen niet in de wet worden verankerd.

Deze conclusie is om de volgende reden niet juist. In de derde en vierde zin van het zevende lid van artikel 70 van de Woningwet is nu een basis voor gemeentelijk toezicht op de corporaties neergelegd. Uit het niet overnemen van deze bepalingen in het wetsvoorstel blijkt dat er geen wettelijke basis voor gemeentelijke taken bij het toezicht wordt voorgesteld. Zonder die wettelijke basis is welke vorm van gemeentelijk toezicht dan ook in strijd met de Woningwet. Het niet voorstellen van een wettelijke basis voor gemeentelijk toezicht betekent dus automatisch dat er geen gemeentelijk toezicht kan zijn. Ik ben dan ook van mening dat de door de fractie van GroenLinks vermoede tegenspraak niet bestaat.

Onder verwijzing naar de brief van de VNG van 11 juni 1997 aan de vaste commissie voor VROM vroegen de leden van de SGP-fractie of de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en gemeenten inmiddels voldoende is verbeterd.

Deze vraag van de leden van de SGP-fractie is ingegeven door de opmerking in de genoemde brief waaruit viel op te maken dat ten tijde van de totstandkoming van de laatste wijziging van het BBSH en het BCFV bij de VNG kennelijk het gevoelen bestond dat de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten geen goede basis bieden voor een goede praktische werking van het in het BBSH op te nemen nieuwe stelsel van prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties ter uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid. De VNG, zo blijkt ook uit die brief, is van mening dat, ter verbetering van de bestuurlijke verhoudingen, een actiever optreden van, en een meer op de lokale omstandigheden gebaseerde oordeelsvorming door, het Rijk gewenst is. Ik stel voorop dat ik de door de VNG uitgesproken mening op het punt van de bestuurlijke verhoudingen niet deel. Hoe dan ook echter, aan de wens van de VNG is volledig tegemoet gekomen, zoals blijkt uit paragraaf 3.3. van het algemene deel van de nota van toelichting bij de wijziging van het BBSH van 27 februari 1998 (Stb. 135). In dat BBSH is de verplichting voor corporaties opgenomen, dat zij bij al hun werkzaamheden en activiteiten het in de betrokken gemeente geldende volkshuisvestingsbeleid in acht moeten nemen. Zo er al terzake naar het gevoelen van de VNG sprake is geweest van niet optimale bestuurlijke verhoudingen acht ik hiermee de vrees van de VNG volledig weggenomen.

2.4. Uitbreiding van het sanctie-instrumentarium

2.4.1. Dwangsombevoegdheid

De leden van de CDA-fractie vroegen aan welke «verboden activiteiten», waarvoor eventueel een dwangsom kan worden opgelegd, moet worden gedacht.

De aan de corporaties opgedragen taken op de vijf verantwoordingsvelden (dat wil zeggen: de huisvesting van de doelgroep, de instandhouding van de kwaliteit van het woningbezit, de betrokkenheid van de bewoners bij het beleid en beheer, het financieel beleid en beheer en de leefbaarheid) dienen op grond van het BBSH als de kerntaken van de corporaties te worden aangemerkt. In het BBSH is verder aangegeven wat onder het gebied van de volkshuisvesting moet worden verstaan. Dat

gebied omvat de werkzaamheden en zaken die in het tweede lid van artikel 11 van het BBSH zijn aangeduid in de vorm van een limitatieve opsomming van activiteiten. Een en ander betekent dat alle werkzaamheden van de corporatie steeds gericht moeten zijn op het leveren van een bijdrage aan een goede uitvoering van de kerntaken en bovendien op het gebied van de volkshuisvesting moeten liggen. Dit betekent dat activiteiten van de corporaties die niet aan de hiervoor gestelde eisen voldoen, in beginsel buiten het werkkterrein van de corporaties vallen. Zodanige activiteiten zijn in beginsel als verboden activiteiten voor de corporaties aan te merken. Daartoe kunnen worden gerekend de activiteiten die totaal geen verwantschap met de volkshuisvesting hebben. De last onder dwangsom kan naast andere maatregelen worden gebruikt om de corporaties te dwingen geen activiteiten te verrichten die niet passen binnen de daarvoor in het BBSH gestelde voorwaarden. Het is niet op voorhand te zeggen aan welke activiteiten in het bijzonder wordt gedacht bij het eventueel opleggen van een last onder dwangsom.

De leden van de D66-fractie, de mening van de regering delend dat de effectiviteit van het middel dwangsom door de keuze van de hoogte van die dwangsom kan worden geoptimaliseerd, vragen of bij die keuze ook met de vermogenspositie van de desbetreffende corporatie rekening wordt gehouden.

In artikel 5:32, vierde lid, van de Awb is bepaald dat het bedrag van de dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Het laatste houdt naar mijn oordeel in dat ter optimalisering van de effectiviteit ervan bij de keuze van de hoogte van de dwangsom ook rekening wordt gehouden met de vermogenspositie van de corporatie. De hoogte van de dwangsom zal steeds in verhouding staan tot de overtreding en zal, rekening houdend met de vermogenspositie van de desbetreffende corporatie, met inachtneming van de eisen voor redelijkheid en billijkheid worden bepaald.

HOOFDSTUK 3. HET CENTRAAL FONDS VOOR DE VOLKSHUISVESTING

3.1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vroegen of er ter vervanging van het per 10 april 1998 ingevoerde BCFV een nieuw BCFV komt. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de bepalingen in de Woningwet over het CFV geheel te herzien. In de eerste plaats omdat de taken van het CFV dienen te worden uitgebreid met taken in het kader van het toezicht op de corporaties. In de tweede plaats omdat de bepalingen in de Woningwet over het CFV in overeenstemming moeten worden gebracht met de Aanwijzingen voor de regelgeving die betrekking hebben op ZBO's. Bij aanvaarding van het wetsvoorstel zal het BCFV geheel worden herzien. Een concept van een herzien BCFV waarnaar deze leden vroegen is als bijlage bij deze nota gevoegd¹. Dit concept zal ook met de sector worden besproken.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in hoeverre het CFV maatregelen kan nemen tegen ongewenste fusies of samenwerkingsverbanden van corporaties.

In het BBSH is met ingang van 18 mei 1998 een regeling voor juridische fusies opgenomen. Daarin is neergelegd de wijze waarop fusies waarbij corporaties zijn betrokken door het Rijk worden beoordeeld. In de daarbij te volgen procedure wordt ook aandacht besteed aan de financiële draagkracht en de financiële continuïteit van de fusiepartners en de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

rechtspersoon die uit de fusie voortkomt. Aan het CFV is een adviserende rol gegeven bij de beoordeling daarvan. De fusie vindt geen doorgang indien naar het oordeel van de Minister van VROM de corporatie, gehoord het CFV, niet voldoende draagkrachtig is of de financiële continuïteit niet voldoende is gewaarborgd.

Met betrekking tot samenwerkingsverbanden kan het volgende worden opgemerkt.

Om een adequaat toezicht op de corporaties te waarborgen zijn in het BBSH eisen gesteld aan het inzicht in hun werkzaamheden en hun financiële situatie, welke eisen ook gelden voor de werkzaamheden en de financiële situatie van aan hen gelieerde rechtspersonen. Verder is geregeld dat de corporatie in het jaarlijkse volkshuisvestingsverslag inzicht moet geven in de werkzaamheden en de financiële situatie van de rechtspersonen en vennootschappen waarmee zij gelieerd zijn. De corporaties moeten dat verslag aan het CFV zenden. Het CFV zal de Minister van VROM kunnen inlichten over langs die weg geconstateerde gevaren op het punt van de financiële continuïteit van corporaties in verband met aangegane samenwerkingsverbanden met daarbij het verzoek daartegen die maatregelen te nemen waartoe hij in het kader van het toezicht op de corporaties bevoegd is.

3.2. Financieel toezicht op de toegelaten instellingen

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom is gekozen voor financieel toezicht op woningcorporaties door middel van een ZBO als het CFV en niet bijvoorbeeld voor het onderbrengen van het financieel toezicht bij een zelfstandige dienst/afdeling van het ministerie van VROM.

In de eerdergenoemde brief van 7 april 1997 is meegedeeld, dat bij de behandeling van de onderzoeksrapportage over de problemen bij de Stichting WBL is geconstateerd, dat het wenselijk is een onderscheid te maken tussen de financiële en de volkshuisvestelijke lijn. Een professioneel, onafhankelijk oordeel over de financiële positie van corporaties levert een bijdrage aan een goed beheer van het beschikbare kapitaal in de sociale-huursector. Van wezenlijk belang daarbij is, dat de financiële continuïteit van de sector als geheel gewaarborgd is en blijft. Dit betekent dat vroegtijdig financiële problemen bij corporaties moeten worden gesignaleerd. Het verdient dan ook de voorkeur de informatieverzameling en oordeelsvorming over het financieel beheer en beleid te laten plaatsvinden door een onafhankelijk en deskundig orgaan. Het ligt verder voor de hand een dergelijke taak neer te leggen bij een instituut, dat reeds de nodige ervaring heeft met financieel zwakke corporaties. De sector beschikt reeds over een dergelijk instituut, het CFV. Derhalve is de informatieverzameling en oordeelsvorming met betrekking tot de financiële continuïteit daar neergelegd. Voorts past het niet bij het bestaande en beoogde takenpakket van het fonds en bij de verzelfstandiging van de sociale-huursector de taken van dat fonds onder te brengen in een dienst/afdeling van het ministerie van VROM. Die keuze wordt onderschreven in het advies, dat prof. mr. M. Scheltema heeft uitgebracht over de vergelijking tussen het voor de volkshuisvesting geldende stelsel van regels en afspraken en het toezicht op andere terreinen, en is in overeenstemming met de wens van de Tweede Kamer om het toezicht op het financieel beheer bij een dergelijk instituut onder te brengen (Kamerstukken II 1994/95, 23 817, nr. 37).

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts, hoe inhoud kan worden gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het toezicht op woningcorporaties.

In de eerderbedoelde brief van 7 april 1997 is meegedeeld, dat het onderbrengen van bepaalde toezichtstaken bij het CFV niet wegneemt, dat een eigen integraal oordeel over de noodzakelijkheid van een interventie tot de ministeriële verantwoordelijkheid behoort. Voordat tot interventie

wordt overgegaan, moet bij de afweging zowel volkshuisvestelijke als financiële informatie worden betrokken. Het één kan niet zonder het ander. Het integrale eindoordeel berust derhalve bij de verantwoordelijke minister. Het voorstel om het fonds een taak op te dragen op het gebied van het financieel toezicht op de corporaties doet niet af aan de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het gehele toezicht. Voor de uitoefening van deze verantwoordelijkheid kan het nodig zijn om in voorkomende gevallen niet alleen af te gaan op het oordeel van het fonds, maar nader onderzoek te doen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als het Rijk gegronde redenen heeft de juistheid van het oordeel van het fonds in twijfel te trekken. Dan kan het Rijk het fonds om nadere informatie vragen, dan wel bij de betrokken corporatie(s) informatie inwinnen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering, indien zij voornemens is het toezicht via het CFV te regelen, bereid is de onafhankelijkheid van het CFV volledig te maken, onder andere door de benoeming van het bestuur te vrijwaren van het doen van een voordracht. Aangezien de taken van het CFV worden uitgebreid met toezichtsactiviteiten, ligt het voor de hand dat in het bestuur van het fonds uitsluitend personen van buiten de volkshuisvesting zitting hebben. Benoeming vindt niet meer plaats op voordracht van de sector zelf of van een andere instantie. In het BCFV (art. 4, tweede lid) is verder bepaald dat in het bestuur van het fonds uitsluitend onafhankelijke deskundigen zitting hebben. De in het voorgestelde vierde lid van het nieuwe artikel 71c van de Woningwet opgenomen opsomming van functies draagt er zorg voor dat er slechts leden kunnen worden benoemd van buiten de volkshuisvesting. Hiermee is de volledige onafhankelijkheid van het fonds gewaarborgd.

Omdat de leden van de VVD-fractie grote waarde hechten aan de onafhankelijkheid van het bestuur van het CFV, vroegen zij of er op dit moment sprake is van een volledig onafhankelijk bestuur. Deze vraag beantwoord ik bevestigend. Bij de wijziging van het BBSH en het BCFV die in het Staatsblad van 17 maart 1998, nr 135, is gepubliceerd en op 18 mei daaraanvolgend in werking is getreden, zijn in de bepalingen van het BCFV enkele belangrijke wijzigingen aangebracht. Het nieuwe artikel 4 van het BCFV waarin de bepalingen uit de voorheen geldende artikelen 4 en 5 naar de strekking zijn samengebracht bevat in het tweede lid de belangrijke nieuwe bepaling dat het bestuur uitsluitend uit onafhankelijke deskundigen bestaat. Het huidige bestuur voldoet aan dit vereiste.

De leden van de CDA-fractie zien het huidige voorstel om onderdelen van het financiële toezicht bij het CFV te plaatsen als een tussenstap naar een op termijn uitbreiden van toezichtstaken voor het CFV, in het bijzonder wat betreft het sanctie-instrumentarium. De Woningwet moet dan ook over een aantal jaren met dat oogmerk worden geëvalueerd, aldus deze leden. Daarnaast overtuigt het argument, dat het in één hand brengen van «informatie, oordeel en interventie» het risico van «opportuïteits-overwegingen» met zich meebrengt, hen niet. De leden van de CDA-fractie vroegen verder, hoe zij een zo doelmatig mogelijke toedeling van en schakeling tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Rijk in het BCFV moeten zien.

Een uitbreiding van toezichtstaken overeenkomstig de zienswijze van de leden van de CDA-fractie zou op termijn overwogen kunnen worden. Gelet op de eindverantwoordelijkheid van de minister in het toezicht en het feit dat financieel toezicht niet los gezien kan worden van volkshuisvestelijk toezicht is vooralsnog gekozen voor de nu voorgestelde toezichtsstructuur. Inmiddels wordt de nota Wonen in de 21e eeuw voorbereid. Onderdeel daarvan is hoe in de toekomst moet worden omgegaan met de

sociale-huursector. Naar aanleiding daarvan kan er een nieuwe toezichtsstructuur ontstaan, waarbij de positie van het CFV wordt betrokken. In het nieuwe BCFV zullen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het CFV worden vastgelegd. Het ligt voor de hand, dat die zo worden opgesteld, dat er geen duplicering van werkzaamheden ontstaat. Dit betekent, dat in beginsel het CFV zich zal bezighouden met de beoordeling van de financiële positie van de corporaties en het Rijk zich een oordeel vormt over de volkshuisvestelijke prestaties van de corporaties, waarbij een integratie van financiële en volkshuisvestelijke aspecten plaatsvindt. Daarnaast zullen bevoegdheden worden vastgelegd, die passen bij de taak en de verantwoordelijkheid van het fonds. De bevoegdheid tot ingrijpen berust echter bij de minister. In voorkomende gevallen kan het Rijk wellicht niet alleen afgaan op het oordeel van het fonds, maar dient het Rijk zelf nader onderzoek te verrichten door nadere informatie aan het fonds te vragen dan wel bij de betrokken corporatie(s) informatie in te winnen.

De leden van de D66-fractie wilden graag bevestigd zien dat de dwangsombevoegdheid bij het Rijk ligt en niet bij het CFV. Met het voorgestelde in de Woningwet in te voegen artikel 105 wordt de bevoegdheid in het leven geroepen om een last onder dwangsom aan corporaties op te leggen. Gezien de redactie van dat artikel wordt deze bevoegdheid uitsluitend bij de minister van VROM neergelegd. De leden van de D66-fractie vroegen verder om een uiteenzetting welke toezichtstaken bij het Rijk komen te liggen en welke taken expliciet aan het CFV gaan toebehoren.

Waar het wetsvoorstel in de mogelijkheid voorziet om toezichtstaken aan het CFV toe te bedelen gaan de gedachten in de eerste plaats uit naar werkzaamheden die het CFV zou kunnen verrichten op het gebied van de informatieverzameling en de oordeelsvorming over het financieel beleid en beheer van de corporaties. Op grond van het huidige BCFV heeft het CFV reeds een taak bij de beoordeling van de financiële positie van de individuele corporaties aan de hand van hun jaarstukken, evenwel uitsluitend in het kader van zijn saneringstaak, en het informeren van het Rijk daarover via een door het fonds op te stellen overzicht van de financiële positie van elke corporatie. Verder heeft het CFV, eveneens in het kader van zijn saneringstaak, reeds een rol bij de beoordeling van de financiële positie van nieuw toe te laten verenigingen of stichtingen, en evenzo van de financiële positie van corporaties in geval van statutenwijzigingen en – desgevraagd – in geval van een voorgenomen aanwijzing vanwege het Rijk. Deze taak strekt zich, in geval van een juridische fusie, uit tot de beoordeling van de financiële positie van de fusiepartners en de rechtspersoon die uit de fusie voortkomt. Het is de bedoeling deze taken te gaan formuleren als toezichtstaken, dat wil zeggen niet meer de eis te stellen dat ze alleen worden uitgeoefend in het kader van een sanering. Het is verder de bedoeling dat aan de hiervoor genoemde taken nog wordt toegevoegd de taak tot het aan het Rijk verschaffen van inzicht in de financiële situatie van de corporaties gezamenlijk, op te nemen in het BCFV.

Het Rijk voert het volkshuisvestelijk toezicht (de prestaties van de corporaties) uit. Gelet op de eindverantwoordelijkheid van de minister ligt bij hem ook de interventiebevoegdheid.

De leden van de SGP-fractie vroegen of met de in het wetsvoorstel gemaakte keuze om het toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan, in casu het CFV, neer te leggen wel voldoende recht wordt gedaan aan de oorspronkelijke wens van de Tweede Kamer om het toezicht bij het Rijk te laten berusten.

Een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is het toezicht op de corporaties een nieuwe vorm te geven. In het voorgestelde nieuwe toezichtstelsel blijft bij invoering daarvan de toezichtstaak, zoals ook reeds

op grond van de huidige Woningwet het geval is, in beginsel volledig bij het Rijk liggen. Met name is in het voorgestelde eerste lid van artikel 70d van de Woningwet neergelegd dat de corporaties onder rijkstoezicht staan. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel voorgesteld om het CFV eveneens een taak in het kader van het toezicht te geven. Die taak zou evenwel uitsluitend de financiële aspecten van de werkzaamheden van de corporaties betreffen en nader moeten worden omlijnd in een algemene maatregel van bestuur, in casu het BCFV. Ten onrechte menen deze leden dat door deze constructie de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingedamd. Ik stel vast dat het voorstel om het CFV een taak op het gebied van het financieel toezicht op de corporaties op te dragen in het geheel niet afdoet aan de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van het Rijk voor het gehele toezicht. Immers, deze toezichtstaak is in het voorgestelde artikel 70d van de Woningwet uitdrukkelijk bij de minister gelegd, zodat het Rijk formeel verantwoordelijk voor het toezicht op corporaties is en blijft.

Deze leden meenden verder dat de vorenbedoelde voorgestelde constructie inzake het toezicht tevens een inperking van de parlementaire controle zou kunnen betekenen.

Ook deze mening is om de volgende reden niet juist. Zoals hiervoor reeds is aangegeven heeft de minister in dit opzicht uitdrukkelijk een staatsrechtelijke verantwoordelijkheid. In verband daarmee zal hij dan er ook voor moeten zorgen dat er voldoende toezicht wordt gehouden op de werkzaamheden van corporaties inzake de besteding van publieke gelden en hun sociale taak. Bij de invulling van die taak kan hij de uitoefening van het financieel toezicht opdragen aan het CFV. Daarmee verschuift de bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid voor de uitoefening van het financieel toezicht naar het CFV, maar niet de staatsrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitoefening van het gehele toezicht jegens het parlement. De overdracht van die taak is niet anders dan een manier om aan zijn toezichtstaak invulling te geven. Dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor het gehele toezicht blijkt ook uit de omstandigheid dat het Rijk in voorkomende gevallen niet alleen op het oordeel van het CFV behoeft af te gaan. Wanneer het Rijk gegronde redenen heeft de juistheid van het oordeel van het CFV in twijfel te trekken, is het Rijk volledig bevoegd een nader onderzoek te doen, in welk geval het Rijk het CFV om nadere informatie kan vragen of bij de betrokken corporatie(s) zelf informatie kan inwinnen. In dit verband is ook van belang dat ook de bevoegdheden tot interventie aan het Rijk blijven voorbehouden.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het, conform de suggestie van de Raad van State, niet in de rede ligt om de taken van het CFV bij een bestaande dienst van het ministerie neer te leggen.

Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de PvdA-fractie met dezelfde strekking.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen een nadere toelichting op de positie van het CFV ten opzichte van het Rijk. Deze leden menen dat de formeel gescheiden taken van onafhankelijk financieel toezicht door het CFV enerzijds en het algemene toezicht door de rijksoverheid anderzijds in de praktijk nauw verweven zullen zijn. Zij vroegen zich dan ook af waar de grens ligt tussen deze verantwoordelijkheden en hoe wordt omgesprongen met grensgevallen. Verder vroegen zij zich af op welke wijze de afstemming tussen CFV en rijksoverheid gestalte zal krijgen en welke functie het CFV bijvoorbeeld zal hebben in de tijd dat een corporatie onder de leiding van een bewindvoerder is geplaatst. In de eerste plaats merk ik op, dat het CFV onderdelen van het financiële toezicht opgedragen heeft gekregen, namelijk informatieverzameling en oordeelsvorming. De uitkomsten van die oordeelsvorming worden gerapporteerd aan de minister. De minister heeft de interventie-

bevoegdheid. De grens tussen de verantwoordelijkheden is derhalve helder. Zo er al sprake zou zijn van grensgevallen vertrouw ik er op dat deze in onderling overleg zullen worden opgelost.

De afstemming tussen CFV en rijksoverheid krijgt onder meer gestalte in de door het CFV op te stellen beleidsregels. Daarin wordt aangegeven, hoe het CFV aan zijn taken inhoud zal geven. Het Rijk zal voorschriften geven over de inhoud van deze beleidsregels. Ik verwijs naar het bijgevoegde concept van een nieuw BCFV.

Het ligt voorts in de rede dat, indien er sprake is van een bewindvoerder, in ieder geval het saneringsplan voor de betrokken corporatie in overleg met het CFV zal worden opgesteld. Immers, er zou sprake kunnen zijn van een eventueel door het fonds te verstrekken saneringsbijdrage.

De leden van de GPV- en RPF-fractie constateerden, dat de onafhankelijke positie van het CFV het Rijk niet hoeft te verhinderen om eigen onderzoek te doen naar de financiële situatie van een corporatie en vroegen dan ook waaruit in dat geval precies de onafhankelijkheid van het CFV bestaat en wat dat betekent voor de opstelling van het Rijk als toezichthouder. Het CFV is een ZBO, dat hiërarchisch niet onder het Rijk is gesteld. De zelfstandigheid wordt nog eens benadrukt door de onafhankelijkheid van het bestuur. De onafhankelijkheid van het CFV bestaat er verder uit, dat het op basis van eigen geformuleerde normen een onderzoek doet naar de financiële positie van de corporatie en deze meedeelt aan het Rijk. In beginsel zal het Rijk het oordeel van het CFV volgen. Het Rijk beoordeelt de volkshuisvestelijke prestaties en geeft een eindoordeel over de prestaties van de corporatie. Een eigen integraal oordeel over de noodzakelijkheid tot interventie is een ministeriële verantwoordelijkheid. Voordat tot eventuele interventie wordt overgegaan, dient bij de afweging zowel volkshuisvestelijke als financiële informatie te worden betrokken. Deze informatieverzameling is wel organisatorisch te onderscheiden, maar niet te scheiden bij interventie. Het integrale eindoordeel over de te plegen interventies berust derhalve bij de verantwoordelijke bewindspersoon.

Vanuit die eindverantwoordelijkheid kan in voorkomende gevallen het Rijk zelf een nader onderzoek doen.

HOOFDSTUK 4. FINANCIËLE EN BESTUURLIJKE ASPECTEN

De leden van de VVD-fractie waren van mening, dat de opmerkelijke situatie zich voordoet dat de corporaties de kosten van het CFV volledig dragen en blijkbaar direct noch indirect invloed kunnen uitoefenen. Zij vroegen hoe hoog de kosten van het CFV nu zijn en hoeveel die worden verhoogd door deze nieuwe regelgeving. Voorts werd gevraagd of het Rijk bijdraagt in de apparaatskosten van het CFV en zo ja, hoeveel. Tot slot vroegen deze leden of het niet gewenst is de bijdrage voor het CFV blijvend door de minister te laten vaststellen.

In het wetsvoorstel is opgenomen, dat het bestuur van het fonds een college van betrokkenen instelt. Het college zal bestaan uit vier leden, twee op voordracht van Aedes en twee op voordracht van de VNG. Dat college heeft een adviesfunctie met betrekking tot de invulling van de beleidsregels inzake de uitvoering van taken van het fonds en de hoogte van de bijdrage van de corporaties aan het fonds. Indirect hebben de corporaties derhalve via Aedes invloed binnen het CFV.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zullen de kosten die gemoeid zijn met de extra taak gering zijn. Hierbij is opgemerkt dat het fonds uit hoofde van zijn huidige taak, te weten sanering van financieel zwakke corporaties, reeds financiële middelen moet besteden. De met de nieuwe taak van het fonds gemoeid zijnde uitbreiding van werkzaamheden in de sfeer van oordeelsvorming over en analyse van de financiële

continuïteit van de corporaties sluit aan bij de saneringstaak van het fonds. Er is bijvoorbeeld ook informatie nodig om te kunnen beoordelen of in de nabije toekomst tot sanering van een corporatie moet worden overgegaan. De lastenverzwaring voor het fonds is daarom naar verwachting bescheiden van omvang. De bekostiging van het fonds zal dan ook op de huidige wijze kunnen blijven plaatsvinden. Het is ook niet nodig dat het Rijk bijdraagt in de apparaatskosten.

De vraag van de leden van de fractie van de VVD of het niet gewenst is de bijdrage voor het CFV blijvend door de minister te laten vaststellen beantwoord ik ontkennend. Met de Raad van State ben ik van oordeel dat het beter past bij de positionering van het CFV ten opzichte van de rijksoverheid en de hoedanigheid van het CFV als zelfstandig bestuursorgaan indien het fonds de bijdrage, na advies van het college van betrokkenen, zelf vaststelt, waarna de minister daarmee al dan niet instemt. Mede naar aanleiding van het desbetreffend advies van de Raad van State is het voorgestelde artikel 71d, eerste lid, van de Woningwet in die zin aangepast.

De leden van de D66-fractie zagen graag bevestigd dat de kosten van de toeneming van de taken van het CFV niet worden doorberekend aan de corporatie.

Zoals hiervoor op vragen van de leden van de VVD-fractie is geantwoord zal de lastenverzwaring voor het fonds naar verwachting gering van omvang zijn. Verder draagt de nieuwe taak bij aan de beperking van saneringsgevallen, hetgeen op termijn tot kostenbesparing zal leiden. In dat licht bezien acht ik nu een geringe stijging van de apparaatskosten aanvaardbaar.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen een toelichting op de stelling dat het wetsvoorstel geen extra personele, organisatorische of financiële lasten voor het Rijk met zich meebrengt en vroegen zich af wat dit betekent voor de concrete invulling van de nieuwe taken voor de rijksoverheid.

Het Rijk is altijd verantwoordelijk geweest voor het gehele toezicht. Ook in de periode tot 1998, waarin de gemeente eerste-lijnsverantwoordelijkheid droeg. Er is dus geen sprake van een nieuwe taak voor de overheid. Bovendien is een aantal taken in het financiële toezicht opgedragen aan het CFV. De lastenverzwaring is dan ook uiterst beperkt van omvang en de taken kunnen met het huidige personeelsbestand worden uitgevoerd. De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie vroegen verder of kan worden bevestigd dat de toezichtstaak van het CFV een heel andere werkwijze met zich mee kan brengen dan de huidige taken van het fonds. Zij vroegen tevens of een schatting gemaakt kan worden van de toeneming van de personele, organisatorische en financiële lasten. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, sluit de nieuwe taak van het fonds nauw aan bij de huidige taak. Voor de nieuwe taak, het beoordelen van de financiële positie van de sector als geheel, kan gebruik worden gemaakt van de informatieverzameling voor de huidige taak, beoordeling van de financiële positie van de individuele corporaties. Gelet hierop zal de toeneming van de personele, organisatorische en financiële lasten marginaal zijn.

De leden van de fracties van GPV en RPF misten een inhoudelijke motivering van de stelling dat de bijdragen van de corporaties als belangrijkste inkomstenbron voor het fonds kunnen blijven gelden. Zij stellen daarbij dat, ook al gaat het om een geringe stijging van kosten, het hier gaat om kosten van handhaving en toezicht, die niet voor rekening van corporaties zouden moeten komen. Deze leden vroegen hoe rekbaar de gedachte is dat door het feit dat de extra kosten gering zijn de inzet van bijdragen van corporaties ter bestrijding daarvan toelaatbaar is.

Allereerst merk ik op, dat het hier niet gaat om kosten van handhaving. De interventiemogelijkheid berust bij de minister. Voorts is er sprake van uitvoering van onderdelen van het toezicht door het fonds, namelijk informatieverzameling en oordeelsvorming. In hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting is uiteengezet dat doorberekening van deze kosten niet bezwaarlijk is, omdat de bedragen die daarmee gemoeid zullen zijn naar verwachting gering zullen zijn. Ik heb geen aanwijzingen dat dit straks in de praktijk anders zal zijn. De bijdragen van de corporaties kunnen daarom als belangrijkste bron blijven gelden. Ik blijf van mening dat de extra kosten voor de bekostiging van het toezicht dermate gering zijn dat het bestrijden van die kosten uit de bijdragen van de corporaties toelaatbaar moet worden geacht, mede gelet op de toekomstige besparingen die met de nieuwe taak van het CFV zullen worden bereikt.

HOOFDSTUK 5. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel C

Artikel 70c

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het met elkaar is te rijmen dat bij de toelichting op het eerste lid van dit artikel de doelgroep nog in de klassieke zin wordt omschreven, terwijl eerder bij de begroting is medegedeeld dat de definitie van de doelgroep zou moeten worden gewijzigd. Ook was deze leden de lange opsomming van onderwerpen in artikel 70c, tweede lid, opgevallen waarop krachtens een algemene maatregel van bestuur voorschriften van toepassing zijn.

Met het wetsvoorstel wordt onder andere voorgesteld om de bepalingen over corporaties, ook die welke niet worden gewijzigd, anders in te delen. Tot de bepalingen die niet of nauwelijks zijn gewijzigd, maar in het wetsvoorstel anders zijn gerangschikt, behoort ook artikel 70, vijfde lid, van de huidige Woningwet. In het voorgestelde eerste lid van artikel 70c zijn de eerste twee zinnen van dat vijfde lid ongewijzigd ondergebracht. Omdat die eerste twee zinnen een omschrijving van de doelgroep in de klassieke zin bevatten, is daarmee ook de definitie van de doelgroep in het wetsvoorstel ongewijzigd gebleven. In hoeverre de huidige definitie van de doelgroep gewijzigd dient te worden is een vraag die in het kader van de nota Wonen in de 21e eeuw beantwoord zal worden.

Om dezelfde reden is de lange opsomming in het voorgestelde tweede lid van artikel 70c grotendeels gelijk aan de opsomming die nu in artikel 70, vijfde lid, vierde zin, van de Woningwet is opgenomen. De algemene maatregel van bestuur waarop in het voorgestelde tweede lid wordt gedoeld is sedert 1 januari 1993 het BBSH. In dit verband vroegen deze leden of het nog wel nuttig en noodzakelijk is onderwerpen zoals «de exploitatie van woningen», «bestemming van batige saldi» en het «financieel beleid en beheer» nader in het BBSH te regelen. Deze zaken, zo stellen zij, kunnen toch prima door de corporaties zelf worden ingevuld. Ook deze vraag zal in het kader van de nota Wonen in de 21e eeuw beantwoord worden.

De leden van de CDA-fractie vroegen tenslotte of het bij de in het voorgestelde vierde lid van artikel 70c gegeven uitbreiding van onderwerpen om het aspect «woonomgeving» gaat.

Het voorgestelde vierde lid van artikel 70c van de Woningwet bevat de bepaling die momenteel in artikel 70, zesde lid, van de Woningwet is opgenomen, met dien verstande dat enkele uitbreidingen ten opzichte van die bepaling worden voorgesteld, waaronder inderdaad het aspect woonomgeving. Zoals blijkt uit de toelichting bij dit artikellid wordt

hiermee beter aangesloten op de werkzaamheden die de corporaties op het gebied van de volkshuisvesting verrichten. Ter nadere toelichting hierbij wordt verwezen naar het BBSH. Op 1 januari 1997 is een vijfde verantwoordingsveld, leefbaarheid, aan het BBSH toegevoegd. In artikel 12a van het BBSH is tot uitdrukking gebracht dat de inspanningen van de corporaties op het gebied van de leefbaarheid dienen te worden gericht op de buurten en wijken waar haar woongelegenheden zijn gelegen. Activiteiten op het gebied van de leefbaarheid waarbij het aspect «woonomgeving» in het geding is, mogen en kunnen dus alleen plaatsvinden in samenhang met het dagelijks beheer van hun bestaande woningbezit en de omgeving daarvan. Via het BBSH wordt dus reeds voorkomen dat corporaties onder de noemer «woonomgeving» met oneigenlijke taken worden opgezet.

Artikel 70e

De leden van de D66-fractie vroegen of de rechtbank kan afwijken van de voordracht van de minister en, zo ja, op welke gronden. De rechtbank is bevoegd om het verzoek van de minister te toetsen aan de norm die in artikel 70e, eerste lid, is neergelegd. Dit betekent, dat de rechtbank het verzoek van de minister kan afwijzen als zij daarvoor aanleiding ziet. Daarbij zal de rechtbank gemotiveerd moeten aangeven waarom zij oordeelt dat niet aan de norm is voldaan. De rechtbank zou bijvoorbeeld de mening kunnen zijn toegedaan dat er geen sprake is van ernstige schade aan het belang van de volkshuisvesting, of dat er weliswaar wel sprake is van ernstige schade aan het belang van de volkshuisvesting, maar een andere maatregel om daartegen iets te ondernemen doeltreffender is dan het onder bewind stellen van de corporatie.

Op grond van welke motieven een rechter tot een dergelijk oordeel kan komen valt niet op voorhand in algemene termen aan te geven. De kans dat de rechter het verzoek van de minister zal volgen, wordt uiteraard wel groter bij een gedegen motivering van dat verzoek.

Waar in de memorie van toelichting bij het voorgestelde artikel 70e wordt gesproken over zorgvuldigheidseisen en de belangen van derden vroegen de leden van de fractie van GroenLinks welke personen of partijen hier worden bedoeld met «derden».

Met de belangen van derden bij het bewind wordt hier mede het belang van de huurders bedoeld. Uit de toelichting, deze leden van de fractie van GroenLinks vroegen daarnaar, kan niet worden geconcludeerd dat bij het onder bewind stellen van corporaties ook vertegenwoordigers van huurders moeten worden gehoord. Nochtans meen ik te mogen stellen dat van de Minister van VROM mag worden verwacht dat hij bij het geven van zijn zienswijze op grond van het derde lid van dit artikel zo nodig zal verklaren dat de corporatie in een toestand verkeert, welke, gehoord de huurders(organisatie), mede ter bescherming van de belangen van de huurders, een bijzondere voorziening in de vorm van aanstelling van bewindvoerders behoeft. Daarom acht ik opnemng van de betrokkenheid van de huurders(organisatie) in de wettekst overbodig.

Artikel 70f

De leden van de D66-fractie herhaalden hun onder artikel 70e gestelde vraag.

Verwezen wordt daarom naar het antwoord op de terzake door de D66-fractie gestelde vraag over artikel 70e.

Artikel 70g

Waar in dit artikel is bepaald dat de bewindvoerders bij uitsluiting alle bevoegdheden uitoefenen van de organen van de corporatie, tenzij de rechtbank heeft bepaald dat een orgaan bevoegdheden kan blijven uitoefenen, lag het volgens de leden van de SGP-fractie in de rede om deze redenering, gelet op de autonome zelfstandige positie van corporaties, om te draaien. Om meer recht te doen aan de positie van de corporaties dient naar de mening van deze leden in zo'n geval aangegeven te worden welke bevoegdheden van welk orgaan naar de bewindvoerders overgaan.

In zijn brief van 10 februari 1999 heeft Aedes gelijksoortige kanttekeningen geplaatst met betrekking tot de omvang van de bevoegdheden van de bewindvoerders zoals dat in artikel 70g van het wetsvoorstel is opgenomen. Waar de leden van de VVD-fractie vroegen de genoemde brief te willen becommentariëren ben ik in mijn commentaar ook op het punt van de bewindvoerders ingegaan. De leden van de SGP-fractie zou ik willen verwijzen naar mijn terzake gegeven antwoord aan de leden van de VVD-fractie, zoals dat is opgenomen in paragraaf 2.3 van deze nota.

Artikel 70h

De leden van de fractie van GroenLinks zagen graag uitgelegd wanneer «leden of organen van toegelaten instellingen niet als zodanig functioneren».

Leden van organen functioneren niet als zodanig als zij geschorst of langdurig ziek zijn. In bepaalde gevallen kan het met verlof zijn van een lid van een orgaan ook een indicatie zijn dat hij of zij niet functioneert. Een orgaan van een corporatie functioneert bijvoorbeeld niet als zodanig als de leden ervan collectief zijn afgetreden en nog niet in vervanging is voorzien. De moeilijkheden bij het vervangen van de leden van een orgaan kunnen aanleiding vormen om de corporatie onder bewind te stellen. Ook diepgaande conflicten binnen een orgaan kunnen dat orgaan zodanig lamleggen dat er van normaal functioneren geen sprake is. Dit kan bijvoorbeeld ook het geval zijn als tegen een lid van een orgaan een strafrechtelijk onderzoek is ingesteld; dit zal overigens vaak tot schorsing van dat lid leiden.

Artikel 70i

De leden van de VVD-fractie vroegen of het juist is dat een bewindvoerder niet bevoegd is om een faillissement aan te vragen.

In het voorgestelde eerste lid van artikel 70g is de omvang van de bevoegdheden van de bewindvoerders neergelegd. Uit de tekst van de eerste zin van het eerste lid van dat artikel blijkt dat er geen beperkingen bestaan aan de bevoegdheden van de bewindvoerders. De bewindvoerders kunnen dus ook het faillissement van de corporatie aanvragen. Wel is bepaald dat zij terugtreden als er curatoren in haar faillissement worden benoemd, dus nadat het faillissement is uitgesproken. Die curatoren verrichten al het nodige ter afwikkeling van het faillissement. Daarnaast is er geen taak meer weggelegd voor de bewindvoerders die op grond van de Woningwet zijn benoemd.

De vraag van deze leden of bewindvoerders, na het verstrijken van de maximale termijn waarvoor zij kunnen worden aangesteld, opnieuw kunnen worden aangesteld, beantwoord ik bevestigend. Ik verwijs hiervoor ook naar mijn op verzoek van de leden van de VVD-fractie gegeven reactie op hetgeen Aedes in zijn brief van 10 februari 1999 omtrent de maximale tijdsduur van twee jaar van bewind aan de orde heeft gesteld (paragraaf 2.3). Zoals uit die reactie blijkt kan altijd een

verzoek bij de rechter om aanstelling van een bewindvoerder worden ingediend als blijkt dat binnen de termijn van twee jaar onvoldoende resultaat is behaald door de bewindvoerder. In dat geval zal de motivering echter zwaarder zijn dan bij het eerste verzoek.

Wanneer na twee jaar bewind het ultimium remedium intrekking van de toelating het alternatief is, konden de leden van de D66-fractie zich voorstellen dat het dan in de rede ligt dat de termijn van twee jaar overschreden zou moeten kunnen worden.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de fractie van de VVD is gesteld, kan na het verstrijken van de bedoelde termijn van twee jaar altijd opnieuw een verzoek bij de rechter worden ingediend om aanstelling van een bewindvoerder. Juist echter omdat, zoals deze leden ook terecht opmerkten, bewind een ingrijpende maatregel is zal het reeds daarom niet langer mogen duren dan strikt noodzakelijk is om orde op zaken te stellen, zodanig dat het belang van de volkshuisvesting niet meer in gevaar is of niet meer in gevaar zal komen. De tijdsduur van het bewind is op twee jaar gesteld omdat deze termijn voor de bewindvoerders in het algemeen lang genoeg moet worden geacht om orde op zaken te stellen.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen of nader kan worden gemotiveerd waarom de termijn van het bewind zonder uitzondering op maximaal twee jaar wordt gesteld. Deze leden vroegen verder of deze termijn in alle gevallen voldoende zal zijn, op welke wijze de consequenties van het verstrijken van deze termijn worden bepaald, of de bewindvoerder bevoegd is om overgangsmaatregelen vast te stellen, die eraan bijdragen dat de positie van de corporatie ook na afloop van die twee jaar verder wordt versterkt en, zo ja, hoe ver die bevoegdheid reikt. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de VVD-fractie reeds is aangegeven zal bewind, omdat het een ingrijpende maatregel is, nooit langer mogen duren dan strikt noodzakelijk is om orde op zaken te stellen. Zoals ook aldaar is geantwoord is de tijdsduur op twee jaar gesteld omdat deze termijn voor de bewindvoerders in het algemeen lang genoeg moet worden geacht om orde op zaken te stellen. Voor het geval deze termijn toch onvoldoende mocht blijken te zijn heb ik hiervoor in antwoord op de desbetreffende vragen van de VVD-fractie ook aangegeven dat de mogelijkheid bestaat dat bewindvoerders na het verstrijken van de maximale termijn opnieuw worden aangesteld met dien verstande dat de motivering dan zwaarder zal zijn dan bij het eerste verzoek. De vraag van de leden van de fracties van GPV en RPF ten slotte of bewindvoerders bevoegd zijn om overgangsmaatregelen te treffen in de door deze leden bedoelde zin kan ik bevestigend beantwoorden. Immers, zoals ik hiervoor ook reeds in antwoord op vragen van de VVD-fractie heb aangegeven bestaan er, afgaande op de tekst van de eerste zin van het eerste lid van het voorgestelde artikel 70g van de Woningwet, geen beperkingen aan de bevoegdheden van de bewindvoerders.

Onderdeel D

Artikel 71a

De leden van de CDA-fractie vonden de mogelijkheid om via het CFV over te gaan tot herverdeling hinken op twee gedachten. Zij hadden zich in het verleden altijd tegen gedwongen verevening binnen de sociale huursector uitgesproken. Matchen van taken en middelen dient volgens deze leden op vrijwillige basis te geschieden. Door de mogelijkheid tot verevening open te houden spreekt het Rijk naar hun mening onvoldoende vertrouwen uit in de voornemens en mogelijkheden van de sector zelf om de opgaven op het gebied van de volkshuisvesting in de verschillende regio's te realiseren.

Reeds in de meergenoemde brief van 7 april 1997 is melding gemaakt van het scheppen van een mogelijkheid tot verevenen. In het regeerakkoord is hierover opgenomen, dat eerst voorstellen van de sector zullen worden afgewacht alvorens tot het creëren van die mogelijkheid wordt overgegaan.

Ook ik ben van mening dat het matchen van taken en middelen bij voorkeur op vrijwillige basis dient te geschieden. Echter, de opgaven op het gebied van met name de herstructurering zijn groot. Indien de sector niet tijdig met voorstellen zou komen, kan dat gevolgen hebben voor de aanpak van de herstructurering. De volkshuisvesting is daar niet mee gediend. Op dat moment zou ingrijpen van het Rijk opportuun kunnen zijn. Ik heb de Kamer overigens toegezegd, dat de wijze waarop een eventuele verevening zal plaatsvinden zal worden vastgelegd in een alsdan op te stellen algemene maatregel van bestuur, die ik eerst met de Kamer zal bespreken. Uit het wetsvoorstel volgt dat verevening zonder die algemene maatregel van bestuur onmogelijk is.

In het regeerakkoord is de mogelijkheid tot verevenen nog eens bevestigd. De sector is tot 1 januari 2000 de mogelijkheid geboden om met initiatieven te komen om de volkshuisvestingsopgave op te pakken. Overigens zijn er reeds initiatieven vanuit de sector zichtbaar, zoals het Nationaal Programma Volkshuisvesting, samenwerkingsverbanden, fusies, e.d..

In het regeerakkoord is verder opgenomen, dat, indien de sector niet tijdig met uitvoerbare voorstellen komt, in het kader van de Nota wonen in de 21e eeuw voorstellen tot verevening zullen worden gedaan door middel van bestaande dan wel nieuwe instrumenten.

De leden van de fractie van GroenLinks zagen bij dit artikel een overeenkomst met het in het regeerakkoord genoemde revolving fund en vroegen hoe de regering deze relatie ziet. Verder vroegen deze leden of de regering bereid is de genoemde algemene maatregel van bestuur na overleg met de Kamer vast te stellen.

Er is een relatie tussen de mogelijkheid tot verevening en de revolving fund gedachte. Een revolving fund is één van de mogelijkheden voor de sector om de gezamenlijke opgave te realiseren.

Zoals ik hiervoor in mijn antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven, zal ik een eventueel op te stellen algemene maatregel van bestuur eerst bespreken met de Kamer.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen verder of een samenvoeging van het CFV en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw wenselijk en mogelijk is en zo ja, hoe.

Op dit moment is, gelet op de taken van de twee instanties, een samenvoeging niet aan de orde. Overigens vindt er wel uitwisseling van informatie plaats. Daartoe hebben de instanties een informatieprotocol opgesteld.

Artikel 71c

De leden van de D66-fractie waren benieuwd of de opsomming van functies in het vierde lid uitputtend is. Is bijvoorbeeld het lidmaatschap van de Tweede Kamer wel verenigbaar met het bestuurslidmaatschap van het fonds?

De opsomming in artikel 71c, vierde lid, van functies die niet verenigbaar zijn met het bestuurslidmaatschap van het fonds, is uitputtend. De opsomming bestaat deels uit functies die per definitie niet verenigbaar zijn met dat bestuurslidmaatschap. Deze functies zijn genoemd in de onderdelen a, b, c en het begin van onderdeel d. Daarnaast is, aldus het vervolg van onderdeel d, elke andere functie onverenigbaar met het bestuurslidmaatschap van het fonds, «indien de aan de functie verbonden werkzaamheden meebrengen dat een betrokkenheid ontstaat of kan

ontstaan bij de werkzaamheden van het fonds of bij de ontwikkeling of de uitvoering van het rijksbeleid op het gebied van de volkshuisvesting.»). Toegepast op het lidmaatschap van de Tweede Kamer leidt dit tot onverenigbaarheid daarvan met het bestuurslidmaatschap van het fonds. Het Kamerlidmaatschap kan immers inhouden dat als woordvoerder op het terrein van de volkshuisvesting wordt opgetreden. Er kan met andere woorden door het Kamerlidmaatschap een betrokkenheid ontstaan bij de werkzaamheden van het fonds, en dat is volgens het vierde lid, onderdeel d, voldoende om die functie onverenigbaar te achten met het bestuurslidmaatschap van dat fonds.

Artikel 71d

De leden van de D66-fractie en de GroenLinks-fractie onderschrijven en nemen aan dat de leden van het bestuur van het CFV deskundig zijn. Zij vroegen waarom het noodzakelijk is een college van betrokkenen in het leven te roepen en vroegen om een toelichting. De leden van de SGP-fractie vroegen verder of de onafhankelijkheid van het CFV niet in het geding raakt, aangezien de leden van het college van betrokkenen worden benoemd door het bestuur van het CFV op voordracht van de corporaties. Dit lijkt niet direct een optimale garantie voor onafhankelijkheid te bieden. De onafhankelijkheid van het CFV is onder meer gegarandeerd door een bestuur bestaande uit door het Rijk te benoemen deskundigen, zonder voordracht vanuit de sector. Een draagvlak in de sector is echter wel noodzakelijk, gezien de taken van het fonds. De kosten van sanering worden door de sector zelf gedragen, terwijl het saneringsbeleid ook invloed zal hebben op het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Het college van betrokkenen bestaat dan ook niet alleen uit vertegenwoordigers voorgedragen door corporaties. Ook vertegenwoordigers van gemeentelijke zijde hebben zitting in het college. De onafhankelijkheid van het CFV is verder gewaarborgd door het college van betrokkenen een adviesfunctie te geven. Deze adviesfunctie is beperkt tot zaken, die de sector direct aangaan: kosten van sanering (hoogte bijdrage) en het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid (beleidsregels).

Artikel 71f

De leden van de CDA-fractie vroegen op grond van welke criteria de bijdragen van corporaties aan het CFV worden vastgesteld en of daarbij rekening wordt gehouden met de vermogenspositie van de corporaties. Verder vroegen zij waarom terughoudendheid moet worden betracht met betrekking tot overleg met het bestuur van het CFV over de beoordeling door het Rijk of al dan niet een bijdrage is verschuldigd. Voor de omvang van de bijdrage van corporaties aan het fonds is met name de behoefte aan saneringssteun bepalend. De vaststelling van de hoogte van de bijdrage is dus gebaseerd op de behoefte aan saneringssteun. Omdat het fonds geen specifiek inzicht had in de financiële positie van de financieel zwakke instellingen, is een meerjarenraming van de benodigde middelen niet te geven. Dankzij de nieuwe taak van het fonds kunnen potentiële saneringsgevallen eerder worden herkend. Ook dan blijft het echter een moeilijke zaak om een meerjarenraming te geven. Dit omdat de behoefte aan saneringssteun mede bepaald wordt door macro-economische ontwikkelingen als inflatie en renteontwikkelingen. Verder zijn er initiatieven vanuit de sector zelf zoals samenwerking of fusie tussen financieel zwakke en sterke instellingen, die een alternatief kunnen bieden voor saneringssteun. Wel is het fonds voornemens de toekomstige behoefte aan middelen op basis van diverse scenario's uit te werken. Criteria zijn daar nog niet voor opgesteld. Het past niet in de verhouding tot het CFV dat het Rijk zich intensief bezighoudt met het al of niet opleggen van een heffing. Het CFV is een

ZBO, heeft inzicht in de financiële positie van de individuele corporatie en de behoefte op korte termijn aan middelen en kan op basis daarvan goed beoordelen of een bijdrage noodzakelijk is. Bovendien dient over de hoogte van de bijdrage advies te worden gevraagd aan het college van betrokkenen, zodat de sector ook haar mening over de bijdrage kan geven.

De leden van de D66-fractie vroegen of er nog andere inkomsten denkbaar zijn dan «verbeurde dwangsommen».

Naast de bijdragen van corporaties verkrijgt het fonds extra inkomsten door niet ingezette middelen te beleggen, overwegend in vastrentende waarden.

Artikel 711

Wat moet worden verstaan onder «ernstige taakverwaarlozing» vroegen de leden van de CDA-fractie.

Volgens de voorgestelde tekst van artikel 711 is sprake van ernstige taakverwaarlozing door het CFV indien het «ernstig in gebreke blijft of op korte termijn ernstig in gebreke zal blijven bij het verrichten van zijn taken». Gedacht kan hier bijvoorbeeld worden aan een situatie waarin het fonds in zijn functioneren zodanig tekort schiet, dat de solvabiliteit of de liquiditeit tekenen van een gevaarlijke ontwikkeling vertoont en redelijkerwijs in die ontwikkeling ook geen verbetering is te voorzien. In dat geval is er sprake van een zodanig ernstige taakverwaarlozing dat ingrijpen door het Rijk, in het belang van de gezamenlijke corporaties en in het belang van de volkshuisvesting in het algemeen, niet achterwege kan blijven.

Onderdeel I

Artikel 105

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen aan welke gevallen moet worden gedacht, waar in de toelichting bij dit artikel is te lezen dat «voor het opleggen van een last onder dwangsom niet wordt gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet».

De door de leden van de fractie van GroenLinks aangehaalde voorwaarde voor de dwangsomoplegging is neergelegd in artikel 5:32, derde lid, van de Awb. In termen van volkshuisvesting betekent deze voorwaarde dat het belang van de volkshuisvesting zich niet tegen de keuze voor het middel van de dwangsom mag verzetten. Gedacht zou hier kunnen worden aan de situatie dat met het opleggen van een dwangsom aan een in financiële nood verkerende corporatie het belang van de volkshuisvesting niet is gediend. Immers, bij de eventuele effectuering van dit handhavingsmiddel zal deze corporatie nog dieper in de financiële problemen geraken, hetgeen zeker niet de bedoeling kan zijn van de dwangsomoplegging. In dit geval zal het belang van de volkshuisvesting zich tegen de keuze van het middel dwangsom kunnen verzetten. Voor een antwoord op de vraag van deze leden op welke wijze bij het bepalen van het belang van de volkshuisvesting rekening wordt gehouden met de financiële situatie van de corporatie verwijs ik deze leden naar mijn antwoord op de desbetreffende vragen van de D66-fractie, opgenomen in paragraaf 2.4.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SGP-fractie vroegen tenslotte of het niet gewenst is het voorgestelde artikel 105 aan te vullen met een bepaling dat aan een dwangsom een waarschuwing vooraf dient te gaan.

Het spreekt naar mijn oordeel voor zich dat uit een oogpunt van behoorlijk bestuur tot het opleggen van welke sanctie dan ook eerst wordt overgegaan, nadat andere middelen tot beïnvloeding van het beleid van een corporatie hebben gefaald, waartoe ook een sanctiedreiging behoort. Uiteraard geldt dit uitgangspunt ook in geval van oplegging van een dwangsom. Om de vorengenoemde reden acht ik het niet nodig artikel 105 in de door deze leden bedoelde zin aan te vullen.

Onderdeel J

Artikel 120a

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze in de betrokkenheid van de Tweede Kamer is voorzien bij eventueel toepassen van het «experimenteerartikel».

Toepassing van het experimenteerartikel vindt uitsluitend plaats na consultatie van de Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV). Een aantal jaren geleden is de SEV op afstand van de rijksoverheid geplaatst. Wel vindt er door VROM een marginale toets van voorgedragen experimenten plaats. Beoordeeld wordt of er in voorkomend geval sprake is van strijd met de wet, het VROM-beleid of het eigen meerjarenplan van de SEV. Indien er bij een experiment sprake is van afwijking van regelgeving zal ik de Tweede Kamer daarvan in kennis stellen.

HOOFDSTUK 6. NOTA VAN WIJZIGING

Naast deze nota naar aanleiding van het verslag doe ik u een nota van wijziging toekomen. Hierbij wordt voorgesteld de Woningwet aan te vullen met een bepaling over het toezicht op naleving van die wet.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes