

Vergaderjaar 2004–2005

29 846

Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huisvesting (Onderzoek BBSH)

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 15 oktober 2004

Het Presidium stelt de Kamer voor in te stemmen met het voorstel van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om een onderzoek in te stellen naar de toekomst van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH). Doel van het onderzoek is: Inzicht te krijgen in de positionering van woningcorporaties in het licht van de herziening van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH).

Het Presidium stelt voor het accent te leggen op de sturingsmodellen van de woningcorporaties, waarvan de mogelijke aanpassing van het BBSH een resultante kan zijn. Beoordeling van het BBSH mag geen doel op zich zijn.

Omdat naar het gevoelen van het Presidium de vooronderstelling van de principiële gelijkwaardigheid tussen gemeenten, corporaties en huurders een ideologische component heeft, zet het Presidium vraagtekens bij de in het voorstel genoemde wenselijkheid van sturing op een lager niveau. Ook aan de stelling dat voortzetting van het achteraf corrigerende vermogen van de regelgeving niet wenselijk is ligt volgens het Presidium een ideologische component ten grondslag. Deze inperking bevat een impliciete beoordeling van het BBSH. Dit nu is niet de bedoeling.

Het voorstel is het onderzoek uit te besteden. Het Presidium stelt voor de kosten te maximeren tot € 50 000.

Uitbesteding is wenselijk vanwege het specialistische karakter van het onderwerp. De uitbesteding en begeleiding van het onderzoek zullen worden verzorgd door het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer. De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal worden verzocht een klankbordgroep in te stellen.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
F. W. Weisglas

Opvolgend Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Inleiding

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft besloten een onderzoek uit te laten voeren naar het Besluit beheer sociale huisvesting (BBSH) ter voorbereiding van de behandeling van de herziening van het BBSH.

De vaste commissie voor VROM vroeg de leden Depla en Van Bochove, de commissiestaf en het OVB een onderzoeksvoorstel uit te werken in het zomerreces. De vaste commissie besloot dit voorstel te agenderen voor de procedurevergadering van de vaste commissie voor VROM van 1 september 2004.

Hierbij treft u het onderzoeksvoorstel aan.

Onderzoeksvoorstel toekomst Besluit beheer sociale-huursector*0. Inleiding*

Hierbij treft u een onderzoeksvoorstel van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor een nader onderzoek naar de positionering van woningcorporaties in het licht van de herziening van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH).

Het voorstel is dit onderzoek uit te besteden. De kosten zijn beperkt en bedragen maximaal € 60 000.

1. Achtergrond

De verzelfstandiging van de woningcorporaties begin jaren negentig is gepaard gegaan met het Besluit beheer sociale-huurwoningen (van kracht in 1993) waarin de toelating, de taken en het toezicht geregeld zijn. Voor die tijd was sprake van een groot aantal handelingsvoorschriften en preventieve goedkeuringsbevoegdheden. Ruim tien jaar geleden is gestart met een beleidsomslag waarbij de overheid via regels probeerde te bereiken wat voorheen met het verstrekken van subsidies werd bereikt. Ruim tien jaar na de introductie van het BBSH bestaat de behoefte dit besluit te herzien.

Doel van het onderzoek is de werking van het BBSH in de praktijk te analyseren en duidelijk te maken welke randvoorwaarden gesteld moeten worden aan een toekomstig BBSH en toezichtarrangement. Het onderzoek moet kamerleden handvatten geven teneinde voorstellen van de regering te kunnen beoordelen.

Het onderzoek zal worden uitbesteed. Het onderzoek wordt begeleid door een klankbordgroep, bestaande uit de woordvoerders volkshuisvesting van de diverse fracties, tevens leden van de vaste commissie voor VROM.

*2. Aanleiding voor het onderzoek**Het BBSH en toegelaten instellingen*

Woningcorporaties zijn privaatrechtelijke instellingen met een maatschappelijke taak en een maatschappelijke verantwoording. De hybride status komt ook tot uitdrukking in de manier waarop de relatie tussen deze private instellingen en de overheid geregeld is. Het rijk kan corporaties de status verstrekken en intrekken van toegelaten instelling. In het BBSH is vastgelegd welke taken deze toegelaten instellingen mogen verrichten en waar ze hun vermogen voor mogen aanwenden. Daarnaast worden via

prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten afspraken gemaakt over prestaties die corporaties gaan leveren.

In het BBSH is een groot aantal zaken geregeld. Vooral de zogenaamde prestatievelden blijken moeilijk te kwantificeren en controleren, terwijl de gemeenten voor de uitvoering van hun volkshuisvestingsprogramma's daar in grote mate van afhankelijk zijn. Het BBSH biedt gemeenten de mogelijkheid om daartoe prestatieafspraken te maken met de corporaties. Van deze mogelijkheid maken veel gemeenten geen gebruik. Woningcorporaties hebben de volgende taken: het passend huisvesten van lagere inkomensgroepen en doelgroepen van beleid, het waarborgen van de kwaliteit van woningen, het waarborgen van financiële continuïteit, het bijdragen aan de leefbaarheid in buurten en wijken, het tot stand brengen van huisvesting voor ouderen en gehandicapten en het betrekken van huurders bij beheer en beleid. Een mogelijk zevende prestatieveld, te weten het bevorderen van eigen woningbezit, is in discussie.

In de nota Heerma¹ werd gekozen voor een principiële gelijkwaardigheid tussen corporaties, gemeenten en bewoners. Vanaf de jaren negentig zijn de woningcorporaties tegen die achtergrond zowel in financiële als in bestuurlijke zin steeds losser komen te staan van de overheid. Dit laat onverlet dat bij de bruterings vastgelegd dat het vermogen van de corporaties aangewend moet blijven worden voor de taken zoals vastgelegd in het BBSH. De financiële continuïteit van woningcorporaties moet gewaarborgd worden, een verplichting waarop als toezichthouder de minister van VROM met inschakeling van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) is aangewezen.

Regelgeving rond woningcorporaties is grotendeels vastgelegd in het Besluit beheer sociale huursector (BBSH). Hierin zijn o.a. de taken van corporaties vastgelegd. Minder duidelijk is vastgelegd door wie (rijk, gemeenten, bewoners, extern en intern toezichthouder) en hoe de democratische controle en sturing van corporaties is geregeld (denk ook aan zaken als maatschappelijke inbedding en corporate governance). Het BBSH zal binnenkort worden herzien. De Tweede Kamer wacht op voorstellen van de regering, die niet voor 28 oktober 2004 worden verwacht.

Waarom dit onderzoek?

Er zijn meerdere argumenten die een onderzoek van de Kamer naar de positionering van woningcorporaties rechtvaardigen:

- De politiek wordt aangesproken op realisatie van de maatschappelijke volkshuisvestingsdoelen. Voor de realisatie van deze volkshuisvestingsdoelen zijn de private woningbouwcorporaties onmisbaar. In het BBSH is deze verhouding geregeld. Er is bij alle partijen onduidelijkheid cq. onenigheid over wat van corporaties verwacht wordt en wie daar op welke manier wat over te zeggen heeft. Bovendien is met de verzelfstandiging van de sector een veelheid van initiatieven en handelen ontstaan.

Het gevolg is dat de politiek ontevreden is en in het verleden gepoogd heeft deze tekorten te compenseren door het BBSH regelmatig aan te passen. Het gevolg is dat ook de corporaties ontevreden zijn omdat ze nu geconfronteerd worden met een onwerkbaar BBSH en de samenwerking omdat de volkshuisvestingsdoelen onvoldoende worden gerealiseerd. Een voortzetting van het achteraf corrigerende vermogen van de regelgeving is niet wenselijk. Overheid en corporatie moeten weten wat ze aan elkaar hebben en hoe de spelregels luiden. Het onderzoek zou met andere woorden nog een stapje terug moeten durven doen en niet op voorhand vanuit bestaande instrumenten verder moeten zoeken.

- De jaren negentig hebben geleerd dat een operatie waarbij de taken, verantwoordelijkheden, sturing en afrekeningen tussen overheden,

¹ Ministerie van VROM, *Volkshuisvesting in de jaren negentig: van bouwen naar wonen*, 's-Gravenhage, 1989. 20 691, nrs. 2-3.

burgers en maatschappelijke ondernemingen worden herzien, zorgvuldig dient te gebeuren.

- Het BBSH is een voorbeeld van complexe regelgeving, met relaties naar andere wet- en regelgeving – zoals het huurbeleid, stedelijke vernieuwing, huurprijsregelgeving, woonruimteverdeling – , de voorstellen met betrekking tot de herijking van de regelgeving en de relatie met Europese regelgeving.
- Er liggen grote opgaven in vooral de grote steden op het gebied van de verbetering en herstructurering van de stedelijke woonmilieus en het realiseren van voldoende en aangepaste woningen. De woningcorporaties maar ook de gemeenten spelen hierin een belangrijke rol.

Om de Kamer in de gelegenheid te stellen zich op deze wijziging gedegen voor te kunnen bereiden wordt voorgesteld een onderzoek te starten, waarbij criteria en uitgangspunten worden ontwikkeld op basis waarvan de voorstellen van de regering kunnen worden beoordeeld, het debat met de regering op een gedegen wijze kan worden gevoerd en waar uiteindelijk de politieke keuzes op kunnen worden gebaseerd.

3. Probleemstelling

Doel van het onderzoek is duidelijk te krijgen hoe te komen tot een effectieve werkwijze die zich goed verhoudt met de maatschappelijke opgave, met een principiële gelijkwaardigheid tussen gemeenten, corporaties en huurders, zonder dat het innovatief vermogen van de corporaties wordt aangetast en zonder dat het leidt tot meer procesvereisten en administratieve lasten. Daarbij ligt het niet in de rede alles juridisch te kunnen dicht timmeren – een blauwdrukmentaliteit – vanuit de wens alles in een keer te willen regelen, zonder de mogelijkheid open te houden van tussentijdse aanpassing of bijsturing. Nadrukkelijk moet ook gekeken worden naar andere vormen van sturing (financiële instrumenten, vergroten kracht actoren op lokaal niveau) en welke gevolgen dat mogelijk heeft voor de bestuurlijke kolom met de wijze waarop het toezicht is georganiseerd. Het onderzoek moet kamerleden handvatten geven teneinde voorstellen van de regering over de herziening van het BBSH te kunnen beoordelen. Twee punten komen daarbij in het bijzonder naar voren: het werkkerrein en de sturingsmechanismen.

Rekening houdend met de algemene doelstelling van het onderzoek worden de volgende twee hoofdvragen geformuleerd:

1. Welke modellen voor de taakafbakening (of voor de helderheid van verantwoordelijkheden) van woningcorporaties zijn denkbaar gelet op de met elkaar overeengekomen volkshuisvestingsdoelen, inclusief het bevorderen van eigen woningbezit? Schets voor en nadelen van de verschillende modellen.
2. Welke sturingsmodellen (of: vernieuwing van relaties) gericht op de realisatie van de afgesproken maatschappelijke doelen zijn denkbaar? Wat zijn de vooren nadelen van de verschillende modellen? Uitgangspunt is dat de betrokkenen op lokaal niveau een grotere rol krijgen, er minder regels komen, maar dat ook beter afrekenbare en minder vrijblijvende prestatieafspraken mogelijk maakt?

Hoofdvraag 1 richt zich op de gewenste taken en prestaties van corporaties. Hoofdvraag 1 wordt in de volgende vragen uitgewerkt:

- 1.1 Welke taken voeren corporaties nu uit.
- 1.2 Welke ideeën bestaan er bij corporaties, gemeenten, bewoners en wetenschap over de toekomstige taken en prestaties van woningcorporaties? Het gaat hierbij om vragen als welke bestemmingsplicht

heeft het maatschappelijk vermogen en welk bestemmingsrecht hebben corporaties?

- 1.3 Geef aan welke taken uit vraag 1.1 en 1.2 passen binnen de zes bestaande prestatievelden en het beoogde zevende prestatieveld: kwaliteit van de woningen, verhuur van de woningen, betrekken van bewoners bij beleid en beheer, financiële continuïteit, leefbaarheid en wonen & zorg en bevorderen eigen woningbezit.
- 1.4 Op welke wijze kunnen de uitvoering van de taken en de prestaties worden geconcretiseerd en meetbaar worden gemaakt? Welke lessen kunnen worden getrokken uit de huidige prestatieafspraken en verantwoording? Welke verbeteringen zijn mogelijk? Onder welke voorwaarden is de sector in staat de haar gevraagde prestaties te leveren?
- 1.5 Wat is de relatie van de toegelaten instellingen met de commerciële sector zoals bv projectontwikkelaars. Hoe ontwikkelen de commerciële activiteiten van corporaties? Wat betekent dit voor de relevantie van het BBSH?

Hoofdvraag 2 richt zich op de sturing en de organisatie van sturing. Uitwerking van hoofdvraag 2.

- 2.1 Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het BBSH zodanig te verbeteren dat er duidelijkheid komt over wat de verantwoordelijkheid is van de verschillende partijen (rijk, corporaties, gemeenten, bewoners, lokale maatschappelijke organisaties) bij de sturing en democratische controle op de werkwijze en prestaties van de corporaties zodat de maatschappelijk vastgestelde volkshuisvesting doelen beter en efficiënter worden gerealiseerd? Vertrekpunt is de wens dat de rol van lokale betrokkenen wordt vergroot, minder vrijblijvende en beter afrekenbare afspraken worden gemaakt, en dat in de toekomst met minder regels een grotere tevredenheid over de prestaties wordt gerealiseerd.
- 2.2 Geef aan of in dit verband nog ander instrumentarium naast directe regelgeving, zoals bijvoorbeeld financiële prikkels en versterken «maatschappelijke tegenkrachten», wenselijk, effectiever of noodzakelijk is? In dit kader moet expliciet aandacht besteed worden aan de rol van bewoners, huurders, klanten en andere maatschappelijke belanghouders (zoals welzijns-, zorg- of onderwijsinstellingen en midden- en kleinbedrijf). Waarbij rekening moet worden gehouden met het realiseren van bovenlokale belangen.
- 2.3 In hoeverre kan bij de invulling van de sturing een onderscheid gemaakt worden tussen verschillende maatschappelijke taken van corporaties.

Verder is een analyse en evaluatie van de werking van het BBSH waarmee inmiddels tien jaar ervaring mee is opgedaan cruciaal, bij het voorbereiden van de vormgeving van een nieuw BBSH. Voor een goede beantwoording van bovenstaande vragen dient daarmee in het onderzoek ook aandacht te zijn voor de volgende aspecten:

Wat is de ontstaansgeschiedenis en achtergrond van het huidige BBSH en wat waren de verwachtingen. Welke bevindingen trekken betrokken partijen en bestaande evaluaties en studies ten aanzien van het huidige BBSH en wat betekent dit voor een toekomstig BBSH?

In welke mate sluit het BBSH nog aan bij de taken en werkzaamheden zoals die momenteel worden verricht door woningcorporaties en zoals zij die in de toekomst zouden willen ondernemen?

In het onderzoek moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de impact van Europese regelgeving en in het bijzonder de betekenis van de mededingingswetgeving. Een toets van de handhaafbaarheid van de huidige systematiek is wenselijk. Voor alle voorgestelde sturingsmodellen zal moeten worden aangegeven of dit past binnen het kader dat de Europese regelgeving stelt en omgekeerd. Nederland kan ook pro-actief bepleiten dat Europa de alhier gewenste situatie mogelijk maakt.

Het onderzoek heeft tot doel kamerleden handvatten te geven teneinde voorstellen van het kabinet te kunnen beoordelen. Het onderzoek heeft niet tot doel een blauwdruk voor een nieuw BBSH op te stellen. Het doel is ook niet het opstellen van een lijst van eisen voor het nieuwe BBSH, het doel is afgebakend tot het geven van handvatten, welke de individuele leden in staat stelt om de voorstellen van het kabinet te kunnen beoordelen op al hun merites.

De woningcorporaties zijn niet de enige private instellingen die maatschappelijke taken vervullen. Er zijn meerdere terreinen in de samenleving waar dit voorkomt, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid. Inzichten uit andere sectoren kunnen problemen bij woningcorporaties voorkomen of verduidelijken. Lessen trekken uit de ervaring van anderen zal daarom deel uit maken van het onderzoek. Uiteraard is het niet de bedoeling dat een nationale evaluatie van private ondernemingen of private organisaties met maatschappelijke taken wordt opgezet. De focus moet blijven liggen bij de leermomenten voor de vormgeving van het toekomstig BBSH en de positionering van de woningcorporaties. Aan de andere kant moet het onderzoek ook lessen en ervaringen uit de volkshuisvesting op leveren die bruikbaar zijn voor andere sectoren.

4. Onderzoeksvorm

Het onderzoek is gericht op het in kaart brengen van de mogelijkheden voor de toekomstige positionering van woningcorporaties. Het onderzoek is daarmee hoofdzakelijk toekomstgericht, zonder daarbij de ervaringen uit het verleden uit het oog te verliezen. De focus op het toekomstgerichte, het opstellen van een beoordelingskader is van bepalend voor de gekozen onderzoeksvorm.

Gekozen wordt voor uitbesteden van het onderzoek. Het uitbesteden garandeert dat er een onafhankelijk, politiek niet gekleurd onderzoek wordt opgeleverd. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van het onderzoek, het opstellen van de conclusies en het formuleren van aanbevelingen komt volledig te liggen bij de externe onderzoekers. Tegelijkertijd moet wel gewaarborgd worden dat het onderzoek aansluit bij de behoefte van de leden. Het voorstel is daarom om gedurende het onderzoek een klankbordgroep in te stellen bestaande uit de betrokken woordvoerders. De klankbordgroep zal regelmatig overleggen met de onderzoekers. Zo als te doen gebruikelijk zal de dagelijkse begeleiding en aansturing van het onderzoek worden verzorgd door het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer.

Het onderzoek is niet politiek van karakter en er zullen meerdere varianten op tafel komen. Door als Kamercommissie gezamenlijk op basis van de onderzoeksresultaten een aantal hoorzittingen en ronde tafelgesprekken te organiseren kunnen we de verschillende opvattingen over de taken van

corporaties en de verschillende sturingsinstrumenten/mogelijkheden werkelijk tot ons nemen.

Het onderzoek moet inzichtelijk maken welke elementen een rol spelen bij het maken van de politieke keuzes. Dilemma's ten aanzien van economische en andere maatschappelijke ontwikkelingen moeten inzichtelijk worden gemaakt.

Het onderzoek heeft voornamelijk een inventariserend karakter. (Politieke) conclusies en aanbevelingen worden overgelaten aan de Kamer.

De klankbordgroep heeft tot taak het onderzoek aan te sturen en te begeleiden en ziet toe op de inhoudelijke kwaliteit van het uitbestede werk in relatie tot de opdracht.

De klankbordgroep zendt het onderzoeksrapport, het verslag van de hoorzittingen en/ of (rondetafel)gesprekken en een samenvatting van de vragen waar de Kamer zich over moet buigen en de beleidsopties en dilemma's die voorliggen aan de Kamer. De klankbordgroep trekt geen politieke conclusies. De vaste commissie voor VROM voert de politieke discussie.

5. Kosten

Het onderzoek heeft een specialistisch karakter, zo is specifieke kennis van de sturingsmodellen van de wereld van de sociale woningbouw noodzakelijk. Kennis en inzicht in de discussie over de positionering van ZBO's is wenselijk. Ook kennis van Mededingingswetgeving is een pre. Het inhuren van specialistische kennis heeft in het algemeen een prijsopdrijvend effect. De verwachting is echter dat dit voor dit onderzoek in mindere mate op zal gaan omdat het weliswaar specialistische kennis betreft maar dat deze bij meerdere partijen aanwezig is. Het inschakelen van dure juridische of accountancy ondersteuning is niet nodig. Ook dit heeft een gunstig effect op de prijs. De kosten voor het onderzoek worden daarom geraamd op een bedrag tussen de 50 000 en 60 000 Euro.

6. Planning

De onderzoeksresultaten moeten voor 1 maart beschikbaar zijn. Tussen 1 maart en 1 mei kan de kamercommissie op basis van het onderzoek gesprekken voeren. Op deze wijze ontstaat de mogelijkheid om voor het zomerreces 2005 met de minister van VROM te debatteren over de positionering van woningcorporaties. De planning geeft ruimte voor een zorgvuldige besluitvorming in de Kamer. Ook de vaak tijdrovende werving en selectie van onderzoekers kan zorgvuldig gebeuren. Het streven is er op gericht om 1 november 2004 tot opdrachtverlening over te gaan.