

Vergaderjaar 2004–2005

29 846

Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (Onderzoek BBSH)

Nr. 2 Herdruk¹

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Den Haag, 29 april 2005

Op 28 oktober 2004 heeft de Kamer ingestemd met het voorstel van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de commissie) om een onderzoek in te stellen naar het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Het voorstel is gedrukt onder kamerstuknummer 29 846, nr. 1.

Het onderzoek (bijgevoegd)² is uitgevoerd door RIGO Research en Advies BV.

Doel van het onderzoek is de werking van het BBSH te analyseren, duidelijk te maken welke randvoorwaarden gesteld moeten worden aan een toekomstig BBSH en toezichtarrangement en het verkrijgen van inzicht in de positionering van woningcorporaties in het licht van de herziening van het BBSH.

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

Ter begeleiding werd door de commissie een klankbordgroep ingesteld, bestaande uit de leden G. C. F. M. Depla (PvdA, voorzitter), B. J. van Bochove (CDA), J. Veenendaal (VVD) en K. van Velzen (SP). Een ambtelijke begeleidingscommissie bestond uit S. J. Oostlander, M. J. Van der Leeden en N. T. L. Hogenhuis.

De klankbordgroep heeft de taak gehad het onderzoek aan te sturen en te begeleiden en toe te zien op de inhoudelijke kwaliteit van het uitbestede werk in relatie tot de opdracht. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoeksrapport ligt bij de onderzoekers.

Op 14 april jl. is het onderzoeksrapport «Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing» aangeboden aan de Voorzitter van de Kamer (het onderzoeksrapport is bijgevoegd). Op 14, 20 en 21 april jl. heeft de klankbordgroep – met het doel om het onderzoek te toetsen en op een aantal punten een verdiepingslag te maken – hoorzit-

¹ I.v.m. een correctie in de aanhef.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tingen en rondetafelgesprekken gehouden met wetenschappers, woningcorporaties, gemeenten, vertegenwoordigende organisaties en andere deskundigen.

Het doel van deze gesprekken was het inzicht van de klankbordgroep te vergroten ten behoeve van de belangrijke keuzes voor de positionering van de woningcorporaties in het licht van de herziening van het BBSH.

Namens de commissie verzoek ik u een reactie te geven op het onderzoeksrapport en achtereenvolgens in te gaan op de onderstaande vragen, conclusies en opmerkingen over de analyse en het werkterrein van de corporatiesector, sturing, visitatie, toezicht en handhaving, de Europese dimensie, de rechtsvorm van woningcorporaties en de positie van huurders.

Analyse corporatiesector

In het onderzoeksrapport van het RIGO wordt in hoofdstuk drie een beschrijving gegeven van de Nederlandse corporatiesector en in hoofdstuk vier een analyse gemaakt van het huidige functioneren van woningcorporaties. Kunt u een reactie geven op deze beschrijving en analyse? De commissie verzoekt u hierbij in te gaan op de volgende conclusies:

- De conclusie van het RIGO dat het jaarbudget van woningcorporaties (in 2004 € 4,6 miljard), dat beschikbaar is voor het leveren van maatschappelijke prestaties, omvangrijk is en dat het de vraag is of dit omvangrijke budget op een efficiënte en effectieve wijze kan worden ingezet.
- De conclusie van het RIGO dat waarborgen dat de geleverde prestaties van woningcorporaties aansluiten bij de wensen van de belanghouders en huurders ontbreken.
- De conclusie van het RIGO dat het risico tot een inefficiënte inzet van middelen door woningcorporaties groot is door het ontbreken van tucht van de markt, klantenmacht en instrumenten om een oordeel over de bedrijfsvoering te kunnen vellen enerzijds en de robuuste vermogenspositie anderzijds.

Werkterrein corporaties

In het onderzoeksrapport worden zes ontwikkelingsrichtingen voor de inhoudelijke positionering van woningcorporaties geschetst (paragraaf 5.3.2). Bij de hoorzittingen en rondetafelgesprekken leek er overeenstemming te bestaan over de verbreding van het werkterrein van woningcorporaties. Bij het definiëren van het werkterrein werd veelal de buurt als vertrekpunt gekozen: niet alleen het ontwikkelen en beheren van betaalbaar vastgoed, maar ook maatschappelijke dienstverlening voor leefbare buurten en kwetsbare groepen wordt gezien als een taak van de woningcorporaties. Verschil van mening ontstond over de breedte van de doelgroep. Wat is uw opvatting over het gewenste werkterrein van woningcorporaties en de breedte van de doelgroep?

Tijdens een hoorzitting werd geconcludeerd dat het om een aantal redenen noodzakelijk was om op landelijk niveau vast te leggen op welk werkterrein woningcorporaties actief mogen zijn. Lokaal kan dit dan worden ingevuld. Hiervoor werden de volgende motieven gehanteerd:

- a. dit leidt tot een sterkere positie binnen de EU,
- b. dit is noodzakelijk om de bestemming maatschappelijk vermogen veilig te stellen.

De commissie verzoekt u hierop in te gaan en uw zienswijze te geven op de noodzaak om een landelijk werkterrein voor woningcorporaties te definiëren en hierbij aan te geven welke mogelijkheden hiervoor zijn.

Sturing

Tijdens de hoorzittingen en rondetafelgesprekken leek er consensus te bestaan dat het lokale niveau het meest geschikte niveau is om te bepalen welke prestaties woningcorporaties zouden moeten leveren. Bilaterale prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties zijn daarbij een belangrijk instrument. Voor het geval dat woningcorporaties en gemeenten er onderling niet uitkomen werden verschillende oplossingen c.q. instrumenten genoemd:

- arbitrage of mediation tussen woningcorporatie en gemeente,
- de gemeente(raad) een beslissende stem te geven bij meningsverschillen,
- de gemeente de mogelijkheid geven om woningcorporaties uit andere steden te vragen bepaalde diensten te leveren.

Kunt u een reactie geven op deze oplossingen c.q. instrumenten? Wat heeft uw voorkeur: «sturing» of «beïnvloeding» door de overheid van woningcorporaties? En waarom?

Vanuit verschillende kanten werd de vraag gesteld of een prestatieafpraak tussen woningcorporaties en gemeente op het gemeentelijke niveau niet een te smalle basis biedt. Geconcludeerd werd dat woningmarkten zijn aan te merken als regionale markten en dat afspraken op dat regionale niveau moeten worden gemaakt. Tevens werd geconcludeerd dat bovenlokale afweging noodzakelijk is als in bepaalde gebieden de investeringscapaciteit van woningcorporaties groter is dan de lokale opgave. De commissie vraagt u hierop te reageren.

Kunt u uw opvatting geven over de positie van de gemeenten gelet op de verscheidenheid van mogelijke rollen van gemeenten als belangrijkste klant, bevoegd gezag voor het vaststellen van volkshuisvestingsbeleid, toezichtinstantie en handhaver?

Visitatie

Een onafhankelijke en externe visitatie werd in de hoorzittingen door verschillende partijen als belangrijk aanvullend instrument gezien. Evenals in het onderwijs en de zorg zou door externe visitaties door geaccrediteerde organisaties, woningcorporaties zich periodiek dienen te verantwoorden over hun prestaties. Wilt u van visitatie een belangrijk niet vrijblijvend instrument maken?

Tevens werden er verschillende voorstellen gedaan hoe om te gaan met de uitkomsten van visitaties van woningcorporaties. De meest beperkte variant was dat visitatie is aan te merken als een instrument voor de raad van toezicht van een woningcorporatie. De meest uitgebreide variant was dat het visitatie een belangrijke rol speelt bij beslissingen over het al dan niet verlengen van de managementlicentie van het zittende management van een woningcorporatie.

Ingrijpen door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, indien de raad van toezicht niet adequaat met de uitkomsten van de visitatie aan de slag gaat, werd als een mogelijke tussenvorm gezien.

Wat is uw visie op de verschillende vormen van visitatie en de wijze waarop met de uitkomsten van visitatie moet worden omgegaan?

Toezicht en handhaving

Uit een hoorzitting werd naar voren gebracht dat het noodzakelijk is om het toezicht dat voortvloeit uit de ministeriële verantwoordelijkheid via de publiekrechtelijke lijn vorm te geven.

Tevens werd de mogelijkheid geopperd om het volkshuisvestelijken financieel toezicht onder te brengen bij één instantie. Dit leidt tot een betere scheiding tussen beleid, toezicht en handhaving en sluit beter aan op de VBTB-systematiek zoals die in de begroting van uw ministerie wordt gehanteerd. Wat is uw visie op deze opmerkingen? Kent u behalve het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting nog andere geschikte organisaties, waarbij zowel het volkshuisvestelijk- als het financieel toezicht kan worden ondergebracht?

Uit een hoorzitting is het toezichtkwadrant naar voren gebracht, bestaande uit:

- het toezicht op weerbaarheid van het vermogen (financiële continuïteit),
- rechtvaardigheid van de uitgaven (legitimiteit),
- volkshuisvestingstaken (nu ondergebracht bij het ministerie van VROM),
- gedragsaspecten (bijvoorbeeld ten aanzien van beleggingen).

Geconstateerd is dat het toezichtkwadrant onvoldoende is uitgewerkt. Kunt u aangeven op welke wijze het toezichtkwadrant beter kan worden vormgegeven? En kunt u tevens uw visie geven op de wijze waarop het toezicht op de efficiency van woningcorporaties kan worden vormgegeven?

Europese dimensie

Ondanks het feit dat de Woonwet niet naar Europese Unie is gestuurd en er geen woonbeleid op het niveau van de Europese Unie bestaat, zal de Europese invloed op de vormgeving van de positionering van woningcorporaties groot zijn. Uit de hoorzittingen is naar voren gebracht dat met betrekking tot de positionering van woningcorporaties de dienstenrichtlijn, staatssteun en aanbesteding een steeds belangrijkere en zwaardere rol zullen gaan spelen. Wat is uw opvatting hierover en welke strategie gaat u hanteren om de positie van woningcorporaties in de toekomst binnen Europa veilig te stellen? Wat is tot op heden de Nederlandse inbreng geweest in Europa inzake de volkshuisvesting in het algemeen en de positie van woningcorporaties in het bijzonder? Welk EU-beleid op het gebied van volkshuisvesting en woningcorporaties verwacht u in de toekomst? Wat is uw visie op woningcorporaties? Moeten zij beschouwd worden als een onderneming, waardoor woningcorporaties onder de mededingingsregels vallen, of dient de wetgever de woningcorporaties een taak (taken) mee te geven, waardoor zij een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) leveren? Indien de voorkeur uitgaat naar een DAEB, om welke taken gaat het dan? Op welke wijze zullen deze taken verschillen van de huidige verantwoordingsvelden uit het BBSH?

Rechtsvorm woningcorporaties

Tijdens een rondetafelgesprek werd gepleit voor het maken van privaatrechtelijke afspraken tussen de gemeente en woningcorporaties op lokaal niveau. Welke landelijke kaders moeten op rijksniveau gesteld worden? Tijdens hoorzittingen werd er vanuit verschillende kanten voor gepleit om in het Burgerlijk Wetboek (BW) een aparte positie te regelen voor maatschappelijke ondernemingen. Hiermee wordt de positie en juridische grondslag van de woningcorporatie als privaatrechtelijk persoon die een

maatschappelijk doel nastreeft dat het algemeen belang dient – in dit geval de volkshuisvesting – beter geregeld en de herkenbaarheid vergroot. Dit betekent dat de meeste bepalingen in het BBSH overbodig worden en het BBSH zich zal kunnen beperken tot de volkshuisvestelijke kaders en die elementen die specifiek zijn voor de corporatiesector. De commissie verzoekt u uw opvatting hierover te geven en daarbij in te gaan op de volgende vragen. Hoe staat u tegenover het opnemen van de maatschappelijke onderneming in het BW? Kan deze rechtsvorm ook voor woningcorporaties worden ingevoerd? Zo ja, leidt deze rechtsvorm tot meer of minder beperkingen die aan woningcorporaties kunnen worden opgelegd?

Tijdens de hoorzittingen werd aangegeven dat de rijksoverheid geen mogelijkheden zou hebben om uittreding (opting out) van woningcorporaties te voorkomen en de bestemmingsplicht van het vermogen te garanderen. De commissie verzoekt u hierop te reageren.

Welke problemen of oplossingen biedt het huidige BBSH voor de grondpolitiek van gemeenten, waarmee woningcorporaties te maken krijgen bij het verkrijgen van grond ten behoeve van de sociale woningbouw?

Welke voor- en nadelen heeft een landsdekkende toelating voor woningcorporaties? Wat zijn de voor- en nadelen indien de toelating wordt beperkt tot regio's? Wat zijn de voor- en nadelen van een landelijke toelating voor woningcorporaties met een beperkt werkterrein (woonzorg, studentenhuisvesting, zorg voor verslaafden, e.d.)?

Positie huurders

In de hoorzittingen en rondetafelgesprekken is aangegeven dat lokale belanghouders meer invloed moeten krijgen op de keuze en prioritering van de jaarlijks door de woningcorporaties te leveren prestaties. De bewoners (huurders, cliënten in woonzorg centra en opvang, etc.) nemen een bijzondere positie in. Zij zijn naast belanghebbende als buurtbewoner ook klant van een woningcorporatie. Gezien het gebrek aan keuzemogelijkheden moet bekeken worden hoe de zeggenschap van de bewoners kan worden versterkt. Tijdens de hoorzittingen werden hiervoor verschillende opties genoemd. Variërend van huurders gelijkstellen aan andere belanghouders tot het recht van huurders om uit te kiezen welke woningcorporatie hun blok mag beheren. Wat is uw reactie hierop?

Tot slot

Namens de commissie verzoek ik u uiterlijk eind mei 2005 te reageren op het onderzoeksrapport en bovenstaande vragen en opmerkingen, aangezien de commissie voornemens is in de loop van juni 2005 een debat met de u te voeren over de herziening van het BBSH. Tevens verzoekt de commissie uw reactie op de voorstellen van de commissie De Boer hierin te betrekken.

De griffier van de commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Van der Leeden