

Vergaderjaar 1994–1995

**23 817**

## **Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting**

**Nr. 41**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 juni 1995

#### **1. Inleiding**

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 817) is een aantal moties ingediend en zijn mondelinge en schriftelijke toezeggingen gedaan. Deze zijn er vooral op gericht de sociale taak van **corporaties** duurzaam te waarborgen, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sector te vergroten en het (financieel en volkshuisvestelijk) toezicht te verbeteren en te verduidelijken. Aan het een en ander zal ik in deze brief in samenhang nader invulling en uitwerking geven.

De rol van de rijksoverheid in de volkshuisvesting is gericht op het scheppen van voorwaarden die het partijen mogelijk maakt hun taken te realiseren. Naast de algemene taak van ordenende en sturende wetgeving kan in dit verband onder meer gedacht worden aan het vaststellen van de woningbehoefte en het op basis daarvan indiceren van bouwprogramma's; aan faciliterende taken zoals het beschikbaar stellen en toedelen van middelen; aan de monitoring van de resultaten en aan het uitoefenen van toezicht om te beoordelen of partijen zich binnen de afgesproken kaders bewegen en hun verantwoordelijkheid waarmaken.

Lokale en regionale partijen zijn – door overdracht van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en budgetten – in staat gesteld zelf integrale afwegingen te maken en dus meer verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting te dragen. De gemeente vervult haar taak op het gebied van de volkshuisvesting onder meer door het vaststellen van bestemmingsplannen; door grondverwerving, exploitatie en gronduitgifte; door middel van een woonruimteverdelingsbeleid; door het beheer en de toewijzing van subsidies; door beheer van publieke ruimten in buurten en wijken; maar ook door het voeren van overleg met woningcorporaties en de toetsing van hun prestaties.

De gemeente is bij de uitoefening van haar taak op het gebied van de volkshuisvesting tevens aangewezen op de toegelaten instellingen en andere partijen. In die verantwoordelijkheidsverdeling komt het erop aan dat gemeenten, corporaties en andere lokale en regionale marktpartijen tot een goede samenwerking op het gebied van de volkshuisvesting komen. De verzelfstandigde woningcorporaties vormen het hart van de sociale volkshuisvesting. Dit betekent dat corporaties – ook na de bruteringswet – moeten functioneren binnen het wettelijk kader van o.m. de Woningwet, het Besluit beheer sociale-huursector en de Huisvestingswet. Zij zijn onverkort aanspreekbaar op de uitvoering van hun sociale taak, zowel waar het gaat om de rechtmatigheid van hun handelingen (dat wil zeggen in overeenstemming met wet en regelgeving) als om de doelmatigheid.

Corporaties mogen alleen op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam zijn. Wat daaronder in dit verband voor corporaties verstaan moet worden is limitatief beschreven in artikel 11 van het BBSH. Het speelveld van het sociaal ondernemerschap is daarmee bepaald.

In het algemeen hebben sociale verhuurders ondanks de zorgen van ingrijpende structurele interne en externe veranderingen de afgelopen jaren goede prestaties geleverd. Uit de verslaglegging over 1993 komt een financieel sterke sector naar voren.

De sector staat daarbij voor een grote opgave. Minder dan voorheen kan worden gerekend op rijksbijdragen. Voor de komende jaren is de opgave vergelijkbaar met de afgelopen jaren, maar dient zij meer dan voorheen op eigen kracht te worden verricht.

De sector heeft verder een grote rol gespeeld bij de integratie van grote groepen nieuwkomers in de Nederlandse samenleving. De ervaringen met de huisvesting van statushouders in de afgelopen twee jaar, geven mij vertrouwen in het vermogen van de sector op nieuwe ontwikkelingen in te blijven spelen.

Verder wil ik noemen de wijze waarop de corporaties zijn omgegaan met de verminderde directe rijksbetrokkenheid bij de woningverbetering. De corporaties hebben ook deze taak goed opgepakt. In 1993 werden ruim 58 000 woningen verbeterd met investeringen van minder dan 50 000 gulden, terwijl ruim 12 500 woningen werden verbeterd met hogere investeringsbedragen. Dit was een stijging van 30% ten opzichte van het jaar daarvoor.

De verantwoordelijkheidsverdeling die ik hiervoor heb aangeduid is voor mij het uitgangspunt bij het uitwerken van de moties en toezeggingen. Deze ordening is nog jong, de prestaties zijn in het algemeen goed. Het BBSH functioneert sinds 1993, gemeenten hebben in de tweede helft van 1994 voor de eerste maal de jaarverslagen conform het BBSH beoordeeld, de bruteringsoperatie moet nog worden uitgevoerd. Alle partijen: gemeenten, woningcorporaties, huurders en hun organisaties en ook het Rijk zijn bezig de concrete invulling van hun taken en verantwoordelijkheden zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

Binnen dit kader ben ik mede naar aanleiding van de discussie met de Tweede Kamer (bij gelegenheid van het wetsvoorstel Balansverkorting) van mening dat op een aantal punten een verheldering of aanvulling van de regelgeving op zijn plaats is.

In het navolgende komende de volgende onderwerpen aan de orde. Allereerst ga ik in op de taken van de toegelaten instellingen. In de tweede plaats ga ik in op de sector als revolving fund. Vervolgens komen het beleidsplan van de corporatie en de prestatie-afspraken tussen corporatie en gemeente(n) aan bod. De inrichting van het toezicht en de rapportage

over de prestaties komen daarna aan de orde. Tot slot zal ik een overzicht geven van voorgenomen wijzigingen van de regelgeving.

## **2. De taken van de toegelaten instellingen**

De primaire taak van de gezamenlijke woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven is het beheer van twee en een half miljoen mede met gemeenschapsgeld gerealiseerde huurwoningen en het zorgen voor deugdelijke en passende huisvesting voor de doelgroep van beleid. Van corporaties wordt verwacht dat zij maatschappelijke verantwoording afleggen over hun taak. In het BBSH is geregeld dat dit gebeurt op vier verantwoordingsvelden.

Corporaties dienen (bij voorrang) de doelgroep te huisvesten, dat wil zeggen de mensen die door hun inkomen of andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende woonruimte. Meer in het algemeen is het huisvesten van bijzondere groepen zoals ouderen, jongeren, gehandicapten, allochtonen en statushouders een taak van de toegelaten instelling. Van corporaties wordt verwacht dat ze hun huurders zullen betrekken bij het beheer en beleid. Woonconsumenten en hun organisaties zijn partij en hebben dus een plaats. Verder dienen de corporaties de financiële continuïteit te waarborgen. Dit betekent dat corporaties zorgvuldig moeten omgaan met het beschikbare kapitaal. Tot slot hebben zij tot taak de kwaliteit van het woningbezit op peil te houden.

Meer algemeen mag gezien de wettelijk geregelde status van corporaties en hun betrokkenheid bij de uitvoering van een grondwettelijk vastgelegde overheidstaak, worden verwacht dat zij maatschappelijk verantwoord gedrag ten toon spreiden.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de begrenzing van het taakveld en op de werkzaamheden van de toegelaten instellingen alsmede op de uitbreiding van hun taken op het gebied van de leefbaarheid in buurten en wijken.

### *2.1. De afbakening van de werkzaamheden*

Corporaties mogen – op grond van de Woningwet (Ww) en het huidige BBSH – alleen activiteiten ondernemen die op het gebied van de volkshuisvesting liggen (artikel 11 BBSH). Bovendien moeten alle activiteiten «in het belang van de volkshuisvesting» zijn (artikel 70 Ww) én moeten de corporaties zich richten op hun primaire taak: het huisvesten van de doelgroep (tot uiting komend in de vier verantwoordingsvelden). Voor alle activiteiten van de corporatie geldt dat er een direct causaal verband moet zijn, dat wil zeggen een duidelijk aantoonbare bijdrage aan de realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen (de verantwoordingsvelden).

Indien bepaalde (neven)activiteiten nodig zijn voor het naar behoren uitvoeren van de kerntaak en andere op dit gebied actieve partijen (bijv. gemeentelijke diensten, projectontwikkelaars) deze activiteiten niet oppakken dan kan er onder omstandigheden een taak liggen voor de toegelaten instelling. Altijd geldt dan dat de activiteiten plaatsvinden op het gebied van de volkshuisvesting zoals omschreven in artikel 11 BBSH en dat deze activiteiten alleen kunnen plaatsvinden binnen de randvoorwaarde dat er een duidelijk aantoonbare bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen. Het BBSH maakt het corporaties bijvoorbeeld mogelijk aan huurders diensten te verlenen die rechtstreeks verband houden met hun (toekomstige) huisvesting.

Deze activiteiten maken onderdeel uit van het beleidsplan (zie paragraaf 4) en worden verantwoord via de jaarverslaglegging.

Tegen winstgevendheid van activiteiten bestaat geen bezwaar indien de winstgevendheid voortkomt uit activiteiten die een duidelijk aantoonbare bijdrage leveren aan de realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen. Activiteiten die uitsluitend zijn gericht op financieel gewin (ook al komt die winst uiteindelijk ten goede aan de doelgroep) acht ik dus niet toelaatbaar.

## *2.2. Deelneming in andere rechtspersonen*

Het BBSH bepaalt onder meer dat de corporatie een overzicht geeft van haar activiteiten op het gebied van beleggingen en deelnemingen in andere rechtspersonen. Consolidatie van deze activiteiten hoeft in het jaarverslag niet plaats te vinden (art. 26 BBSH). Indien een corporatie zowel een financieel belang als bestuurlijke zeggenschap in een andere rechtspersoon verwerft, dient zij dit als besluit van aanmerkelijk belang aan de gemeente voor te leggen (art. 34 BBSH, lid 2b).

Bij de uitvoering van het BBSH is onduidelijkheid opgetreden over de vraag wanneer sprake is van een deelneming. Ik ben van mening dat gesproken dient te worden over een deelneming in een andere rechtspersoon als er sprake is van bestuurlijke binding en/of een corporatie door middel van die rechtspersoon een financieel belang heeft, waardoor financiële risico's worden gelopen. Dit is een ruimere definitie dan het Burgerlijk Wetboek geeft, dat bij deelnemingen vooral uitgaat van vennootschappen en niet van stichtingen en verenigingen. Tevens vind ik dat activiteiten die een corporatie via een deelneming onderneemt, moeten voldoen aan de criteria van artikel 11 van het BBSH.

Terughoudendheid bij het aangaan van deelnemingen is gepast. Het uitgangspunt daarvoor is hierboven omschreven. Allereerst moet de relatie een duidelijke toegevoegde volkshuisvestelijke waarde hebben. Bovendien moet het aangaan van die relatie noodzakelijk zijn (dus hetzelfde doel is niet of slechts moeizaam op een andere manier te bereiken). De corporatie zal zowel de toegevoegde waarde als de noodzaak moeten aantonen. Dit zal in de regel het geval zijn als een corporatie deelneemt in een stichting woonruimteverdeling, een beheersstichting voor kleine woningcorporaties, een stichting huisvesting statushouders of een stichting voor de integrale verbetering van oude wijken. Voor het onderbrengen in een dochter van een corporatie-kerntaak als het verhuren van woningen, zal nimmer voldoende reden zijn. De aard van de regelgeving omtrent corporaties laat dit ook niet toe.

Ook voor deelnemingen geldt dat zij onderdeel moeten uitmaken van het beleidsplan en moeten worden verantwoord via de jaarverslaglegging. De toegelaten instelling dient in de verslaglegging de banden met die rechtspersoon en zijn activiteiten helder te beschrijven.

Overigens geldt het voorgaande ook voor deelnemingen via inzet van het eigen werkapparaat of via personele unies. De corporatie dient ook hier te zorgen voor een goede verslaglegging en voor het voorkomen van belangenverstrengeling.

## *2.3. Leefbaarheid*

De leefbaarheid van buurten en wijken is – als complement van het wonen – van directe invloed op het welzijn van alle burgers. Leefbaarheid is de verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen, zoals gemeenten, sociale en particuliere verhuurders en bewoners. Het verbeteren en op peil houden van een goed leef- en woonklimaat is een vorm van «investeringsbescherming». Het maatschappelijk rendement van het in de volkshuisvesting en stadsvernieuwing geïnvesteerde vermogen kan nauw samenhangen met de kwaliteit van de leefbaarheid. Als het sociale klimaat in een wijk achteruit gaat, heeft dat ook invloed op de exploitatie

van de woningen. Corporaties hebben niet alleen belang bij een goed leef- en woonklimaat, zij kunnen er – vanuit hun verantwoordelijkheid voor het woningaanbod – ook belangrijke invloed op hebben. Zij kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan de totstandkoming van een gedifferentieerd woningbestand.

Artikel 11 BBSH, tweede lid, onderdeel c, geeft expliciet aan, dat de toegelaten instelling haar activiteiten mede kan richten op de woonomgeving direct grenzend aan de woningen, voorzover niet de verantwoordelijkheid van een derde. Ik ben van mening dat corporaties aan hun mede-verantwoordelijkheid op het gebied van de leefbaarheid een invulling moeten kunnen geven die verder gaat dan alleen de zorg voor de woonomgeving voorzover die direct aan de woningen grenst. Dit kan bijvoorbeeld door ondersteuning van wijk- en buurtbeheersactiviteiten en het bevorderen van betrokkenheid van buurtbewoners. Ik zal daarom aanpassing van het BBSH op dit punt ter hand nemen.

Inmiddels zijn met de grote steden concept-convenanten gesloten, teneinde het leefbaarheidsvraagstuk integraal aan te pakken. Dat daarbij een rol is weggelegd voor de toegelaten instellingen, als beheerder van woningen in wijken met een verminderd sociaal klimaat, is duidelijk. Dit wordt door corporaties ook opgepakt. Om deze ontwikkeling verder te stimuleren zal ik bevorderen dat in het BBSH een vijfde verantwoordingsveld wordt opgenomen over de wijze waarop de corporatie met de gemeente en andere partijen bijdraagt aan het bevorderen van een goed leef- en woonklimaat, zodat in het jaarverslag hierover verantwoording wordt afgelegd.

De activiteiten in het kader van de leefbaarheid komen uiteraard, en zeker niet in de laatste plaats, de huisvesting van specifieke groepen zoals ouderen, jongeren, gehandicapten, allochtonen en statushouders ten goede. Meer in het algemeen is het huisvesten van deze bijzondere groepen een taak van de toegelaten instelling die de nodige aandacht vraagt. Ook hierbij kan van een toegelaten instelling worden verwacht adequaat op de ontwikkelingen te reageren: de corporatie draagt zorg voor het in voldoende mate beschikbaar zijn van woningen die aan de specifieke behoeften van deze groepen voldoen.

Eventueel kunnen werkzaamheden in de facilitaire sfeer worden verricht die zoals artikel 11 BBSH, lid 2, onderdeel g, stelt, noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de werkzaamheden gelegen op het gebied van de volkshuisvesting. Te denken valt aan het overnemen van huurdersonderhoud en het aanstellen van een huismeester.

In het kader van de ouderenhuisvesting is het organiseren of verlenen van intramurale zorg evenwel een taak van de zorgsector. Deze taak vloeit niet noodzakelijk voort uit het huisvesten van de doelgroep en dient derhalve niet door de toegelaten instelling te worden uitgevoerd.

Ik zal nog bezien of het BBSH hier dient te worden verduidelijkt.

### **3. De sector als revolving fund**

De toegelaten instellingen hebben zoals gezegd onder meer de opgave om op verantwoorde wijze en in voldoende mate nieuwbouw voor de doelgroep tot stand te brengen, te investeren in de woningvoorraad en een bijdrage te leveren aan een goed, veilig en duurzaam leef- en woonklimaat. Daarvoor ligt de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de instellingen zelf. Dit betekent dat de instellingen gezamenlijk ook verantwoordelijk zijn voor het realiseren van voldoende prestaties binnen de gehele sector. Ik zal dan ook niet nalaten de sector als geheel (via de weg van de individuele corporatie) nadrukkelijk verantwoordelijk te

houden voor de in nationaal verband te verrichten volkshuisvestings-taken, zoals deze onder meer tot uitdrukking komen in:

- investeringen in nieuwbouw en verbeteringen;
- passende huisvesting van de doelgroep waaronder ouderen;
- ontwikkeling van de huren;
- activiteiten in het kader van leefbaarheid;
- financiële positie en de mogelijkheid tot het doen van onrendabele investeringen.

Deze opgave is relatief eenvoudig in tijden met een lage rente op de kapitaalmarkt. Dan kunnen betaalbare woningen en investeringen in de voorraad op kostendekkende basis worden gerealiseerd. Bij een hoger renteniveau en andere ongunstige omstandigheden kan sprake zijn van een minder eenvoudige opgave. Toch zijn er goede mogelijkheden om deze opgave ook dan op te pakken.

Bij het realiseren van betaalbare nieuwbouw moeten in de eerste plaats de mogelijkheden van de huursombenadering optimaal worden benut. Voor een optimale huursombenadering bestaat bij veel instellingen de ruimte. In bepaalde gevallen kunnen de extra inkomsten die zijn gegene-reerd voor verlaging van de aanvangshuren bij de nieuwbouw worden ingezet. Bovendien kan de gemeente de stimuleringsbijdrage en bereik-baarheidstoeslag op grond van het Besluit woninggebonden subsidies 1995 gericht inzetten ten behoeve van instellingen die moeilijkheden ondervinden bij het realiseren van hun nieuwbouwtaakstelling.

De toegelaten instelling zal in het beleidsplan aangeven welke onren-dabele investeringen zij wil gaan plegen. Zij zal daartoe in elk geval moeten aangeven welk duidelijk aantoonbaar volkshuisvestingsbelang aan de investering is verbonden. Tevens zal zij vooraf de accountant vragen mededeling te doen dat de financiële continuïteit van de corpo-ratie niet in gevaar komt. Ik zal nog met het Beraad Centrales Woning-corporaties overleg voeren over de voorwaarden waaronder en de wijze waarop onrendabele investeringen plaats mogen en kunnen vinden. Hierover zal ik binnen afzienbare tijd apart rapporteren.

#### **4. Het beleidsplan en de prestatie-afspraken**

Toegelaten instellingen moeten jaarlijks een beleidsplan gaan opstellen met daarin de prestatievoornemens voor het komende jaar en een doorkijk naar de komende jaren. Op deze wijze ontstaat op lokaal niveau inzicht in de door de corporatie te leveren prestatie. Het BBSH dient hiertoe te worden aangepast. Het beleidsplan moet expliciet inzicht geven in de beleidsvoornemens voor de vijf verantwoordingsvelden. Verder zal de corporatie inzicht moeten geven in de samenhang tussen de noodzake-lijke investeringen, de reserves en de huurontwikkeling in relatie tot de exploitatie van de voorraad. Tot slot dienen de beleidsvoornemens over verwerving, bezwaren, sloop en verkoop van woningen en financiële en/of bestuurlijke deelnemingen expliciet in het beleidsplan te worden vermeld. Ook de voornemens over grondverwerving en de aankoop van overig onroerend goed anders dan woningen zullen hiertoe gaan behoren. In het plan dienen derhalve ook (voorgenomen) activiteiten te worden opgenomen die nu zijn aan te merken als een besluit van aanmerkelijk belang (BAB). Het beleidsplan past in de gebruikelijke procedure rond de begrotingsvoorbereiding van de corporatie.

De corporatie is verantwoordelijk voor de inhoud van het beleidsplan en de voorgenomen prestaties maar moet over dat plan overleg voeren met de gemeente. Het gaat er dan vooral om dat concrete afspraken worden gemaakt over de prestaties van de corporatie in het komend jaar (met een doorkijk naar volgende jaren) op de vijf verantwoordingsvelden.

Regionaal werkende instellingen zullen streven naar afspraken met alle gemeenten waar zij werkzaam zijn (tenzij gemeenten op grond van art. 47 BBSH overeenkomen om gezamenlijk afspraken te maken).

Naast de prestatie-afspraken dienen ook de voornemens die nu nog in de BAB-procedure zijn geregeld, te worden vastgelegd.

Als resultaat van het overleg over de afspraken over de prestaties en de voornemens over de «BAB's» zijn een tweetal situaties mogelijk, te weten:

a. Er is overeenstemming. Partijen voeren de wederzijds gemaakte afspraken uit. Wanneer sprake is van tussentijdse wijziging of niet-voorzienbare activiteiten die nu nog als Besluit van aanmerkelijk belang worden aangeduid, dan blijft de BAB-procedure gehandhaafd.

b. Indien een corporatie geen overeenstemming over de voorgenomen prestaties bereikt met de gemeente(n) waar zij werkzaam is, dan dient de corporatie op grond van haar eigen beleidsplan en voorgenomen prestaties en conform de kaders van het BBSH haar activiteiten te verrichten. Besluiten van aanmerkelijk belang moeten ook in dat geval conform de huidige procedure aan de gemeente worden voorgelegd.

Indien naar het oordeel van de gemeente sprake is van taakverwaarlozing of onrechtmatig handelen vindt melding aan het Rijk plaats. Hier komt de toezichtsrol van het Rijk in beeld. Ik kom daar apart op terug. In geval van taakverwaarlozing of onrechtmatig handelen zal ook de instemming ontbreken voor het beleidsplan. Daarmee geldt tevens wat onder «b» is gezegd.

Het ligt overigens voor de hand dat de gemeente voor het maken van wederzijdse prestatie-afspraken ook zelfbeschikt over een duidelijk volkshuisvestingsbeleid.

## **5. Voorgenomen prestaties**

Om inzicht te krijgen in de verwachtingen over de door de sector als geheel te leveren prestaties zenden de toegelaten instellingen voor 1 december van het jaar X aan het Rijk (in casu het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting) het beleidsplan. Daarbij wordt gemeld of de gemeente instemt met de daarin opgenomen prestatievoornemens en de voornemens die nu nog als besluit van aanmerkelijk belang zijn aange-merkt. Het Rijk gebruikt het beleidsplan alleen als indicatie om te rapporteren over de beleidsvoornemens.

Het verplicht stellen van een beleidsplan met prestatievoornemens maakt het mogelijk een landelijke vooruitblik te geven door middel van een landelijke doorsnede van de geformuleerde prestatievoornemens. Ik zal de Kamer jaarlijks informeren over de voorgenomen prestaties van de sector als geheel. Op grond van deze vooruitblik kan ik in overleg met de sector nadere afspraken maken en knelpunten signaleren. De verantwoordelijkheid van het Rijk voor de volkshuisvesting kan op deze wijze in een vroeg stadium tot zijn recht komen.

Gezien het lange-termijnkarakter van de volkshuisvestelijke en financiële prestaties van de sector zal de monitoring in elk geval een analyse bevatten van de samenhang tussen de noodzakelijke investeringen (inclusief leefbaarheid), de ABR-ontwikkeling en de huren. Het inzichtelijk maken van deze samenhang acht ik belangrijk mede in relatie tot de sector als revolving fund.

Mijn rapportage op basis van de prestatie-afspraken zal jaarlijks medio mei plaatsvinden. Er is derhalve geen sprake van preventief toezicht. Dat

zou immers nadrukkelijk in strijd zijn met mijn streven partijen hun eigen verantwoordelijkheid te laten nemen.

## **6. Toezicht**

In deze paragraaf zal ik eerst het huidige toezichtskader uiteenzetten, daarna ga ik in op de ervaringen in 1993 en 1994 met dit toezichtskader en vervolgens zet ik mijn voornemens tot aanpassing uiteen.

### *6.1. Huidige regelgeving toezicht*

Het huidige BBSH bepaalt dat de corporatie zich verantwoordt over haar volkshuisvestingsprestaties op vier verantwoordingsvelden: de huisvesting van de doelgroep, de instandhouding van de kwaliteit van het woningbezit, de betrokkenheid van bewoners bij beleid en beheer en het financieel beleid.

De gemeente baseert zich nu bij zijn toezichtstaak op het door de accountant geverifieerde jaarverslag en de kerngegevens. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de dagelijkse gang van zaken ligt bij de eigen Raad van Toezicht. Thans moet de jaarverslaglegging van de woningcorporaties ook reeds voldoen aan vrijwel alle eisen die Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek stelt aan de jaarverslaglegging van de winstbeogende instellingen. De externe accountant geeft een verklaring over de getrouwheid van de jaarrekening, vermeldt mogelijke tekortkomingen in het volkshuisvestingsverslag en doet mededeling over de kerngegevens welke zijn ontleend aan het jaarverslag.

De gemeente vormt zich momenteel jaarlijks een oordeel over de prestaties van de corporatie. Het BBSH geeft de gemeenten daarbij de mogelijkheid om, indien zij op onderdelen of het geheel van de jaarlijkse verslaglegging tot een niet-positief oordeel komt, de minister te informeren en om een oordeel te vragen.

Het Rijk toetst thans de kerngegevens en is verantwoordelijk voor het toezicht op de corporaties mede op basis van de gemeentelijke rapportage. Dit laat onverlet dat de minister uit hoofde van de eigen verantwoordelijkheid ook zelf kan overgaan tot nader onderzoek. De sanctiebevoegdheid is aan het Rijk voorbehouden.

Het BBSH maakt voor een beperkt aantal omstandigheden preventief toezicht mogelijk via het besluit van aanmerkelijk belang. De gemeente dient vooraf toestemming te geven voor het verwerven, bouwen, vervreemden of slopen van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden, dan wel inzake het verwerven van zowel een financieel belang als bestuurlijke zeggenschap in een andere rechtspersoon.

### *6.2. Huidige toezichtspraktijk*

De bestuurlijke organisatie van corporaties is – mede als gevolg van de invoering van het BBSH – in beweging gekomen. Alle corporaties op ongeveer dertig na hebben inmiddels hun statuten aangepast aan de vereisten van het BBSH.

Voor het interne toezicht geldt dat in de huidige situatie het nog regelmatig voorkomt dat de aandacht te sterk gericht is op het nieuwe ondernemerschap zonder dat de bijbehorende «checks and balances» zijn aangebracht.

De instellingen werken momenteel hard aan de afstemming van hun organisatorische structuur aan de veranderde eisen van regelgeving en woningmarkt. Met name directie/bestuur zijn veelal geprofessionaliseerd, zij het dat deze professionalisering vooral het traditionele terrein van de



volkshuisvesting betreft. Ook het financieel management is sterk in ontwikkeling. Daarentegen vraagt de deskundigheid in de Raden van Toezicht nog nadrukkelijk de aandacht.

De kwaliteit van het interne toezicht en de rol van de externe accountant is essentieel voor een adequate verantwoording door de corporatie. Voor de externe accountant is een belangrijke rol weggelegd. De accountantsverklaring vormt namelijk de verbinding tussen het interne beleid en de externe verantwoording.

De gemeenten pakken hun beoordelingstaak wel op, maar nog niet in voldoende mate, zo blijkt uit een rapportage van de Inspectie Volkshuisvesting over de verslaglegging 1993. Toezicht krijgt vooral vorm in de grotere gemeenten die beter in staat zijn ambtelijke capaciteit vrij te maken voor de uitoefening van hun toezichtstaak. Uit de rapportage blijkt dat ruim een vijfde van de corporaties niet tijdig de verantwoordingsstukken heeft ingediend. Veertig procent van de corporaties had de verantwoordingsstukken niet compleet ingediend. In dit opzicht is een parallel te trekken met het inzendgedrag van de kerngegevens naar het Rijk.

Vooral de kleine gemeenten hebben de toezichtstaak onvoldoende ingevuld. Dit geldt voor het maken van prestatie-afspraken, afspraken over besluiten van aanmerkelijk belang, de toetsing op BBSH-voorschriften alsmede de beoordeling van de verantwoordingsvelden. De gemeenten geven wel aan in hoge mate de financiële continuïteit te hebben getoetst. Van de gemeenten heeft ook een vijfde zijn oordeel niet kenbaar gemaakt aan de corporatie.

Slechts een vijfde van de gemeenten heeft in 1994 met corporaties afspraken gemaakt over de te leveren prestaties. In de meerderheid van de gemeenten die nog geen prestatieafspraken hebben gemaakt, wordt daaraan wel gewerkt. Uit overig onderzoek blijkt dat de gemeente vaak het probleem heeft dat overleg over het huisvestingsbeleid en het toezicht op de corporatie door elkaar heen lopen. Daardoor wordt het toezicht voornamelijk opgepakt vanuit het overleg over prestaties en niet over de rechtmatigheid. De afspraken over volkshuisvestingsprestaties worden bovendien vaak op ad-hoc basis gemaakt, dus niet op basis van een beleidsplan met vooraf geformuleerde prestatie-afspraken.

In 1994 heeft een groot aantal corporaties statutaire regionale gebiedsuitbreiding aangevraagd. Deze verzoeken zijn gehonoreerd voor zover het werkgebied blijft binnen de grenzen van de WGR-regio. In de praktijk blijkt dat corporaties nog nauwelijks inhoud geven aan een verkregen regionale toelating, hetgeen begrijpelijk is gezien de korte periode dat regionale toelating op deze schaal aan de orde is.

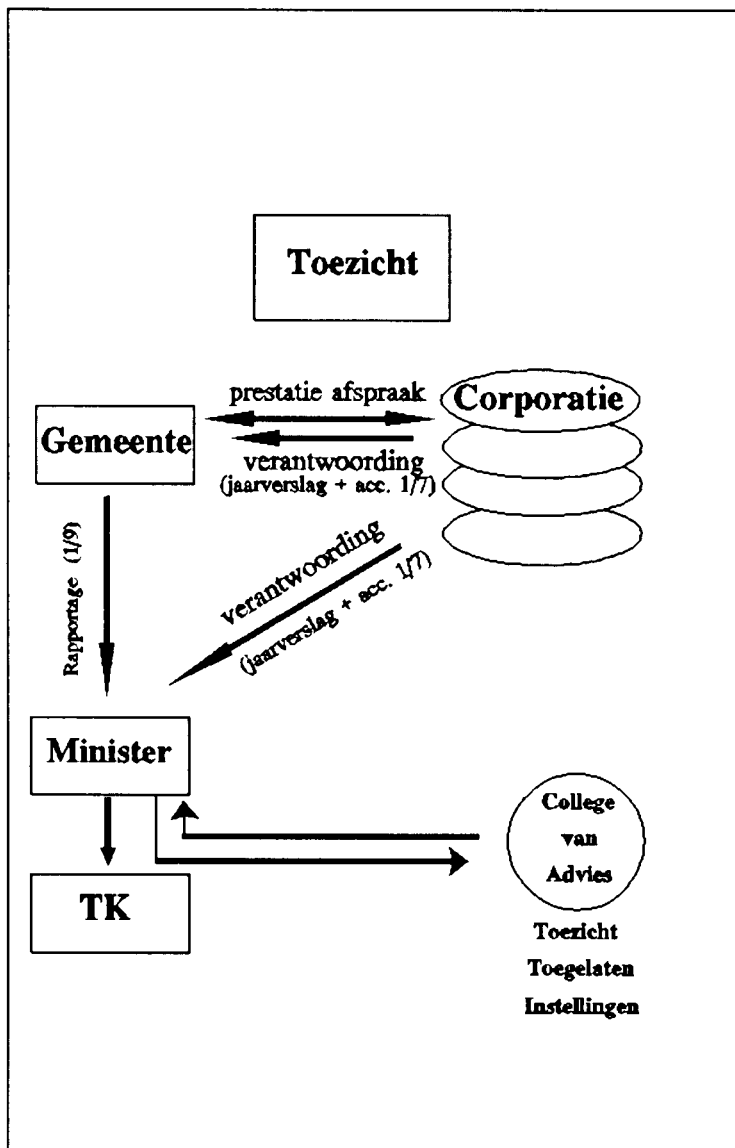
Het Rijk heeft zich sinds de inwerkingtreding van het BBSH terzake van het toezicht terughoudend opgesteld. In voorkomende gevallen waar de rechtmatigheid in het geding was is door het Rijk gericht geïntervenieerd. Inzake de afhandeling van de aanwijzingen inzake de rentederivaten heb ik u apart geïnformeerd bij brief van 27 februari 1995 (TK 23 900 hfdst IX, nr. 52).

### *6.3. Nieuwe positionering toezicht*

De huidige ervaringen met het toezicht brengen mij ertoe het Rijk een zwaardere taak te geven bij het toezien op de rechtmatigheid van het handelen. Het Rijk zal hiertoe in afwijking van de huidige regeling de beschikking krijgen over het jaarverslag, de accountantsverklaring, alsmede de rapportage hierover van de gemeente.

Voorop staat dat de corporatie zelf eerstverantwoordelijke is om ervoor zorg te dragen dat Raad van Toezicht voldoende effectieve controle op het

bestuur kan uitoefenen. Voor verbetering van de interne verantwoording kan de gedragscode waaraan de sector momenteel werkt, een belangrijke bijdrage gaan leveren. Ook de landelijke centrales zal worden gevraagd om een professioneel toezicht in de sector verder te bevorderen. Met de betrokken beroepsorganisaties zal het overleg worden geopend over een protocol voor accountantsverklaringen bij de verslagen van woningcorporaties in het kader van het Besluit beheer sociale-huursector. Dit protocol zal als bijlage bij het BBSH worden opgenomen.



In het BBSH zal worden opgenomen dat de minister een nadere controle kan doen instellen op door hem te bepalen onderwerpen («review»). Op basis van de mij toegezonden jaarverslagen en accountantsverklaringen, ingericht volgens het bovengenoemde protocol, is het vervolgens mogelijk te bezien of een review noodzakelijk is.

Tevens zal ik gebruik maken van de door de gemeente aangeleverde rapportage indien het gemeentelijk oordeel over het jaarverslag en accountantsverklaring daartoe aanleiding geeft. Tot slot zal ik op basis van de jaarverslagen en accountantsverklaringen een toezichtsprogramma

opzetten, met specifieke aandacht voor de financiële continuïteit van de instellingen. Over dit programma zal ik mij laten adviseren door het hieronder te beschrijven College van Advies Toezicht Toegelaten Instellingen.

Ik zal de inspectie volkshuisvesting van het departement de taken laten uitvoeren die zijn verbonden met het toezichtsprogramma. Daartoe zal ik maatregelen nemen om te kunnen beschikken over kwalitatief hoogwaardige financieel-economische en juridische kennis in het kader van de rechtmatigheidstoetsing.

De sanctiebevoegdheid in individuele gevallen blijft bij het Rijk. Dit laat overigens onverlet dat ik de sanctieprocedure nog zal bezien op zijn bruikbaarheid en zo nodig tot aanpassing zal overgaan.

De rapportage op grond van de jaarverslagen, kerngegevens, rapportages door de gemeenten en reviews zal jaarlijks in december plaatsvinden.

Ik voldoe op deze wijze tevens aan de toezegging in mijn brief van 2 maart jl. ter zake van de brutering om jaarlijks te rapporteren over de huurontwikkeling alsmede over de samenhang met andere beleids-terreinen binnen de context van de sociaal-economische verantwoordelijkheid van het Rijk.

De hier gekozen verantwoordingsstructuur is vergelijkbaar met de in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing opgenomen structuur, die destijds in overleg met de Algemene Rekenkamer tot stand is gekomen.

#### *6.4. College van Advies Toezicht Toegelaten Instellingen*

Ter uitvoering van het verzoek in de motie nr. 37 (Duivesteijn c.s.) tot instelling van een onafhankelijk instituut belast met het financieel toezicht, heeft overleg plaatsgevonden met de Algemene Rekenkamer. Daarbij ben ik uitgegaan van de volgende overwegingen:

1. Het toezicht op de sociale-huursector dient op grond van de essentiële rol die huisvesting speelt in het leven van de burger en op grond van het grote maatschappelijke vermogen dat werd en wordt geïnvesteerd in de woningbouw, te worden uitgeoefend onder rechtstreeks politieke en democratische verantwoordelijkheid.

2. Toezicht op rechtmatigheid en toezicht op doelmatigheid zijn wel te onderscheiden, maar in redelijkheid niet te scheiden. De taakstelling om de doelgroep te huisvesten is in algemene termen geformuleerd en daarmee krijgt de rechtmatigheid tevens trekken van doelmatigheid, omdat de mogelijkheden die een specifieke lokale situatie biedt, in redelijkheid niet in algemene termen kunnen worden aangegeven.

Het voorgaande betekent dat het handhavingsbeleid en de daarbij behorende eventuele sancties in mijn handen dienen te blijven, onverlet de gemeentelijke taak bij het signaleren van onrechtmatigheden.

Deze uitgangspunten leiden er toe niet tot instelling van een zelfstandig bestuursorgaan over te gaan. Dit geldt des te meer gezien het standpunt van de regering over het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake de zelfstandige bestuursorganen.

Het College van Advies Toezicht Toegelaten Instellingen krijgt tot taak het adviseren van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (i.c. de Staatssecretaris) over de te hanteren kaders en normen bij de uitoefening van de wettelijke toezichtstaak. Deze kaders en normen hebben concreet betrekking op de verantwoordingsvelden als bedoeld in het Besluit beheer sociale-huursector, alsmede de toetsing van de rechtmatigheid van het handelen van toegelaten instellingen.

Het College adviseert daartoe over de criteria bij de beoordeling van de geleverde prestaties, het inspectieprogramma op grond waarvan ik mijn handhavings- en sanctiebeleid zal uitvoeren en het te verrichten toezicht. Ook kan ik advies vragen over specifieke onderwerpen die hiermee verband houden.

Aangezien het departement de secretariaatswerkzaamheden ten behoeve van het College verricht, heeft het College geen operationele taken. Er is aldus geen sprake van een dubbele inspectie.

De leden van het College worden door de minister benoemd. Bij de samenstelling van het College zal zowel worden gelet op deskundigheid op het financiële vlak als op het terrein van de volkshuisvesting. Ik denk daarbij aan financieel deskundigen op het gebied van de verslaglegging en controle en ervaring op beleggingsbeleid, alsmede onafhankelijke deskundigen met een bestuurlijke en/of juridische achtergrond die (mede) kennis van de volkshuisvesting hebben.

### **7. Vertegenwoordiging van huurders in het bestuur van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting**

De Kamer heeft verzocht na gaan of het mogelijk is een vertegenwoordiging van de huurders op te nemen in het bestuur van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Ik heb hierover overleg gevoerd met de Woonbond en het Centraal Fonds. De Woonbond heeft daarbij te kennen gegeven dat indien het Centraal Fonds binnen de huidige taakstelling opereert voor een toetreding tot het bestuur geen aanleiding bestaat. Het Centraal Fonds is van mening dat de huidige taakstelling gehandhaafd dient te worden. Vooralnog sluit ik mij daarbij aan.

### **8. Aanpassingen BBSH**

Gelet op het gestelde in paragraaf 2 en 3 ben ik voornemens op de volgende punten aanpassing van het BBSH ter hand te nemen:

1. Opnemen dat activiteiten niet alleen dienen plaats te vinden op het gebied van de volkshuisvesting, maar ook dat er een direct causaal verband moet zijn, dat wil zeggen een duidelijk antoonbare bijdrage moeten leveren aan de realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen.
2. Opnemen dat bij deelnemingen in andere rechtspersonen en de verslaglegging daarover aantoonbaar moet zijn dat de betrokkenheid een duidelijk aantoonbare bijdrage aan de realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen levert.
3. Deelnemingen dienen voorafgaand instemming van de gemeente te krijgen bij bestuurlijke en/of financiële deelnemingen.
4. Aanpassen van het werkgebied op het punt van de leefbaarheid van buurten en wijken en opnemen van een vijfde verantwoordingsveld dienaangaande.
5. De wetstechnische mogelijkheden worden onderzocht hoe de individuele corporatie kan bijdragen aan de in nationaal verband te verrichten volkshuisvestingstaken.
6. Opname van een verplichting voor een beleidsplan en prestatievoornemens en het aanpassen van de BAB-procedure hieraan.
7. Corporaties sturen voor 1 december van het jaar x hun meerjaren beleidsplan en hun prestatievoornemens voor het jaar x+1 naar het Rijk.
8. In het BBSH wordt als bijlage een protocol ten aanzien van de accountantsverklaring opgenomen met in ieder geval als doel de rechtmatigheid vast te stellen van de activiteiten op het gebied van de volkshuisvesting en de getrouwheid van de in het jaarverslag vermelde prestaties op de verantwoordingsvelden.
9. Corporaties zullen voor 1 juli de jaarstukken en de accountants-

verklaring niet alleen aan de gemeente, maar ook aan het Rijk insturen naast de kerngegevens;

10. De gemeente zal voor 1 september een toezichtsrapportage leveren niet alleen aan de toegelaten instelling, maar ook aan het Rijk;

11. Het Rijk zal jaarlijks in mei de Kamer rapporteren over de monitoring van voorgenomen activiteiten («mei-brief») en in december over de geleverde prestaties en het toezicht op toegelaten instellingen («december-brief»);

12. Er komt een nieuw op te richten onafhankelijk College van Advies Toezicht Toegelaten Instellingen.

Met hetgeen is gesteld in paragraaf 2 heb ik aangegeven hoe ik mij voorstel de motie nr. 29 over wijziging dan wel aanvulling van artikel 11 van het BBSH (Duivesteijn c.s.) uit te zullen voeren.

Op grond van het gestelde in paragraaf 3 meen ik te kunnen voldoen aan de motie nr. 27 over de prestatie-eisen ten aanzien van de besteding van het maatschappelijk kapitaal (Versnel-Schmitz c.s.). Op basis van hetgeen is gesteld in paragraaf 3 en 5 zal ik mede voldoen aan de moties nr. 26 over de rapportage over de financiële positie van sociale verhuurders (Duivesteijn en Versnel-Schmitz) en nr. 32 over de jaarlijkse bespreking van de kaders van het huurbeleid (Duivesteijn en Versnel-Schmitz).

Hetgeen in paragraaf 4 is gezegd over het beleidsplan en de prestatie-afspraken dient er mede toe uitvoering te geven aan de motie nr. 30 over wijziging dan wel aanvulling van het BBSH met een meerjaren beleids- en activiteitenplan (Duivesteijn en Versnel-Schmitz).

De aanpassingen in het toezicht, zoals vermeld in paragraaf 6, zullen ervoor zorgen dat wordt voldaan aan de motie nr. 37 (Duivesteijn c.s.) over het financiële toezicht op toegelaten instellingen.

De motie nr. 28 over versterking van de positie van de huurders (Versnel-Schmitz/Duivesteijn) leidt niet tot aanpassing in het bestuur van het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Mijn voornemens leiden tot organisatorische aanpassingen, waarvan de omvang en de financiële gevolgen zodanig zijn dat deze binnen de begroting zijn in te passen.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
D. K. J. Tommel