

Vergaderjaar 2005–2006

**29 846**

## **Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (Onderzoek BBSH)**

**Nr. 9**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 12 december 2005

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup> heeft schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over het onderzoeksrapport «Woningbouwcorporaties: naar een duidelijke taak-afbakening en een heldere sturing».

De commissie brengt van dit overleg verslag uit door openbaarmaking van de gewisselde stukken.

De voorzitter van de commissie,  
Buijs

De griffier van de commissie,  
Van der Leeden

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Fierens (PvdA), ondervoorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD) en Lenards (VVD).

Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Van den Brink (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Vergeer (SP), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), vacature SP, Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD) en Van der Sande (VVD).

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) 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 – hoorzittingen 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, studentenhuysvesting, 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

Den Haag, 12 december 2005

## **Beantwoording van de vragen van de Vaste Commissie voor VROM**

In deze bijlage worden de vragen uit de brief van de Vaste Commissie voor VROM over het onderzoek Besluit beheer sociale-huursector<sup>1</sup> d.d. 29 april jl., beantwoord. Aanleiding voor deze brief is het toen net verschenen onderzoeksrapport «Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing<sup>2</sup>».

Bij de beantwoording worden eerst de passages met de vragen uit de brief van de Vaste Commissie voor VROM herhaald. Na elke passage volgt het antwoord.

*Uit de brief: «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.»*

**Antwoord 1:** Het rapport bevat een herkenbare, gedegen analyse van de corporatiesector. Het rapport geeft verder interessante opties aan voor veranderingen in het corporatiestelsel.

Er zijn zeker overeenkomsten tussen het rapport en mijn visie als het gaat om de genoemde onderwerpen. Maar er zijn ook belangrijke verschillen; bij de beantwoording van de gestelde vragen maak ik dat expliciet, veelal verwijzend naar mijn brief «Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties». Voor de Europese dimensie verwijs ik u ook naar mijn brief d.d. 13 september jl. «Staatssteun en de sociale huursector in relatie tot de Europese regelgeving»<sup>3</sup>.

### *Analyse corporatiesector*

*Uit de brief: «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.»*

**Antwoord 2:** Dit omvangrijke budget staat tegenover een eveneens omvangrijke opgave met name in herstructurering en woningbouw. Ik heb dat in mijn brief aangegeven. Het belang van een efficiënte en effectieve inzet is evident.

De efficiency van de bedrijfsvoering is primair de verantwoordelijkheid van de corporatie als zelfstandige onderneming. Er ligt daar een zwaarwegende taak voor – professioneel – intern toezicht. Hierbij spelen onafhankelijke visitatie en benchmarking een belangrijke rol. Dat moet voorkomen dat ook in een situatie met een robuuste vermogenspositie onvoldoende op efficiency wordt gelet. Ik heb in mijn brief aangegeven dat ik van de sector verwacht dat zij in de komende tijd daadwerkelijk niet-vrijblijvende

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2004/05, 29 846, nr. 2.

<sup>2</sup> In opdracht van de Tweede Kamer, Rigo Research en Advies BV, april 2005.

<sup>3</sup> Tweede Kamer 2005/06, 27 926, nr. 78.

stappen laat zien met betrekking tot de professionalisering van het intern toezicht, alsmede onafhankelijke visitatie en benchmarking. Ik verwijs daar naar.

Effectiviteit betreft het realiseren van de (maatschappelijke) prestaties, als antwoord op de regionale/ lokale opgave. In mijn beleidsvisie ga ik uitvoerig in op het zekerder stellen van investeringen in woningbouw en herstructurering, met name met het instrument van de investeringsdoelstelling in het proces om tot afspraken te komen tussen gemeente en corporatie. Ik verwijs daar naar.

*«De conclusie van het RIGO dat waarborgen dat de geleverde prestaties van woningcorporaties aansluiten bij de wensen van de belanghouders en huurders ontbreken.»*

**Antwoord 3:** De bedoelde waarborg moet mijns inziens voor alles in de corporatie zelf zitten, het is namelijk de essentie van goed bestuur. Ik vind het een goede zaak – zoals aangegeven in mijn brief – dat in de Aedes-code verplichtingen worden opgenomen over de relatie tussen de corporatie en haar stakeholders (identificeren van alle relevante stakeholders, het organiseren van structureel overleg daarmee en het expliciet toekennen daaraan van het recht van informatie en advies). Ik geef in mijn brief ook aan dat ik van de sector verwacht dat zij in de komende tijd daadwerkelijk niet-vrijblijvende stappen laat zien met betrekking tot deze horizontale verantwoording. Zoals ik daarbij ook aangeef, verwacht ik van de sector dat zij op korte termijn een stelsel van onafhankelijke visitatie, waarvan de resultaten openbaar gemaakt worden, zal uitwerken en dit in de Aedescode voor de sector verplicht zal stellen. Daarbij heb ik de sanctiemogelijkheid van ontslag van de Raad van Toezicht genoemd, ingeval deze geen actie onderneemt indien een corporatie stelselmatig ineffectief en inefficiënt presteert. Ik houd de mogelijkheid open dat – als de sector onverhoopt in gebreke blijft – ik zelf eisen zal stellen in de regelgeving. Op de positie en zeggenschap van huurders ben ik in mijn brief separaat ingegaan. Ik verwijs daar naar.

*«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.»*

**Antwoord 4:** De marktwerking wordt in mijn voorstellen vergroot door het creëren van een «level playing field» tussen de corporaties en de commerciële verhuurders en beleggers, met name door het verhinderen van staatssteun voor met de markt concurrerende activiteiten van corporaties en de maatregelen met betrekking tot de vennootschapsbelasting. Ik ga daar in mijn brief expliciet op in. Voor wat betreft de bedrijfsvoering in relatie tot de vermogenspositie verwijs ik naar antwoord 2.

#### *Werkterrein corporaties*

*Uit de brief: «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?»*

**Antwoord 5:** Ik ga in mijn brief expliciet in op de breedte van de activiteiten bij de omschrijving van de missie. Ik verwijs daar naar. Ook geef ik in mijn brief expliciet aan wat de breedte van de doelgroep is.

*Uit de brief: «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.»*

**Antwoord 6:** De reden om grenzen te stellen aan de reikwijdte van de activiteiten van woningcorporaties is om weglek van maatschappelijk gebonden vermogen te voorkomen. Om het wegvloeien van staatssteun naar het buitenland te voorkomen, zijn de activiteiten van de woningcorporaties beperkt tot Nederland. Voor de omschrijving van de toegepaste activiteiten van de woningcorporaties verwijs ik u verder naar mijn brief bij de omschrijving van de missie.

#### *Sturing*

*Uit de brief: «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?»*

**Antwoord 7:** Ik heb in mijn brief aangegeven dat ik een belangrijke meerwaarde zie van de door de commissie De Boer geadviseerde functionaliteit van mediation. Ik zal in overleg treden met Aedes en de VNG over de vormgeving van deze faciliteit.

Ik kies er niet voor om de gemeente bijzondere bevoegdheden in de sfeer van doorzettingsmacht te geven jegens corporaties. Immers, de gemeente voert enerzijds de regie, maar is anderzijds ook onderhandelingspartner. Dergelijke bevoegdheden houd ik aan mij zelf. Wel kies ik voor een stelsel van «checks and balances», met een gemeentelijke woonvisie, een investeringsbod daarop van de corporaties, de faciliteit van mediation, de investeringsdoelstelling en meer. Dit staat in mijn brief uitvoerig beschreven. Ik verwacht overigens dat de gemeente en de corporatie in de meeste gevallen op een redelijke termijn een verantwoord en goed prestatiecontract sluiten en dat ik slechts in uitzonderingsgevallen tot interventies moet overgaan.

*Uit de brief: «Vanuit verschillende kanten werd de vraag gesteld of een prestatieafspraken 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.»*

**Antwoord 8:** Ik vind dat bovenlokale – regionale – afstemming noodzakelijk is en dat dit de verantwoordelijkheid is van de gemeente bij het opstellen van haar woonvisie. Het ligt in de rede dat de gemeente ook de regionale situatie op de woningmarkt in haar woonvisie betreft en haar beleid met de andere gemeenten in de regio cq. de provincie afstemt. De woonvisie moet dus sporen met de regionale woningbouwafspraken en andere landelijke dan wel regionale afspraken.

Een investeringscapaciteit bij corporaties die groter is dan de lokale opgave is relevant voor matching. In mijn brief heb ik onderkend dat zich de situatie kan voordoen dat de lokale opgave groter is dan wat qua investering redelijkerwijs van plaatselijke werkzame corporatie(s) verwacht kan worden. Dat wordt door het hanteren van de berekeningsmethodiek van de investeringsdoelstelling ook direct duidelijk. Ik ga er vanuit dat de betreffende gemeente en corporatie(s) dan snel een signaal afgeven dat matching van middelen door andere corporaties geboden is. Ik zal daarop desgevraagd de hierboven bedoelde corporaties aanspreken die nog over onbenutte investeringscapaciteit beschikken. Overigens ga ik ervan uit dat de sector primair zelf tijdig voor matching zorgt in dergelijke situaties.

*Uit de brief: «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?»*

**Antwoord 9:** De gemeente heeft in de huidige regelgeving met betrekking tot corporaties geen rol als toezichthouder of handhaver. Daar hebben we in het verleden de lessen uit getrokken met de invoering van het Besluit beheer sociale-huursector. Zoals aangegeven bij vraag 7 kies ik er ook niet voor om de gemeente bijzondere bevoegdheden in de sfeer van doorzettingsmacht te geven jegens corporaties. In plaats daarvan kies ik voor een stelsel van «checks and balances» waarin de gemeente een heel belangrijke positie heeft. Cruciaal is dat de gemeente een woonvisie opstelt. Een woonvisie inclusief de prioriteiten die de gemeente daarin stelt opdat de corporaties daarmee rekening houden. Daarbij geeft de gemeente aan welke concrete prestaties hierbij van de corporaties worden verwacht, met name maar niet uitsluitend, in termen van investeringen in woningbouw en herstructurering. Bij die woonvisie heb ik geen nieuw verplichte planfiguur voor ogen. Maar het is wel zo dat wanneer ik uiteindelijk moet beoordelen of een corporatie in gebreke is gebleven, een redelijke gemeentelijke woonvisie een criterium is. Corporaties dienen reeds nu op grond van het Besluit beheer sociale-huursector het gemeentelijk beleid in acht te nemen. Corporaties moeten in het nieuwe arrangement een bod uitbrengen op wat de gemeente aan prestaties vraagt in haar woonvisie. Concreet in een plan met gekwantificeerde investeringen en activiteiten voor vier of vijf jaar, waarbij de investeringen voor deze periode vastliggen. Daarmee is de positie van de gemeente in het nieuwe arrangement in mijn ogen aanzienlijk versterkt. Niet omwille van die positie zelf maar om de lokale/regionale opgave te realiseren.

## Visitatie

*Uit de brief: «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 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?»*

**Antwoord 10:** In mijn brief heb ik aangegeven dat het interne toezicht verder moet professionaliseren en kritisch moet toezien op het waarmaken van de missie en het realiseren van de doelstellingen van de corporatie. De Raad van Toezicht moet bewaken dat de prestaties op een effectieve, financieel verantwoorde en rechtmatige wijze worden geleverd. Om bij evident disfunctioneren van het interne toezicht corrigerend te kunnen optreden, wil ik het vigerend sanctie-instrumentarium uitbreiden met de mogelijkheid dat de Raad van Toezicht van een corporatie kan worden ontslagen. Ik zie daarbij of dit via de Ondernemingskamer kan lopen. Verder verwacht ik dat corporaties zich zullen onderwerpen aan onafhankelijke visitatie, waarvan de resultaten openbaar worden met een reactie van de Raad van Toezicht. Ik vind dat deze elementen moeten worden opgenomen in de Aedescode en dat er ook waarborgen gecreëerd moeten worden voor de toepassing en naleving daarvan. Ik ga hier in mijn brief uitgebreid op in. In mijn brief wijs ik ook op de aanbevelingen van de Commissie Sas<sup>1</sup> (verplichte vierjaarlijkse visitatie in de branchecode) waarvan de uitwerking door de sector zelf wordt opgepakt. Met betrekking tot de gedachte van de «managementlicentie» heb ik in mijn brief aangegeven dat ik als ultimum remedium de toelating kan intrekken. Dat komt er effectief op neer dat ik het corporatiebezit overdraag aan een andere corporatie en dus het zittende bestuur al zijn taken en bevoegdheden ontnem.

## Toezicht en handhaving

*Uit de brief: «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 volkshuisvestelijk en 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*

<sup>1</sup> «Corporaties lokaal verbinden. Presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid», juni 2005.

*vormgegeven? En kunt u tevens uw visie geven op de wijze waarop het toezicht op de efficiency van woningcorporaties kan worden vormgegeven?»*

**Antwoord 11:** Mijn brief bevat nog geen uitgewerkt voorstel voor de vormgeving van het externe toezicht. Dit volgt na de gedachtewisseling met uw Kamer over de overige voorstellen uit mijn brief. Dan zal ik de diverse modaliteiten van het toezicht nader invullen, te weten het financiële toezicht (op onder meer de financiële continuïteit, treasury en beleggingen, en het bewaken van het gebruik van staatssteun uitsluitend voor de sociale taken van de corporatie), het rechtmatigheidtoezicht (op procesvereisten en ook op niet-toegestane activiteiten ter voorkoming van weglek van het maatschappelijk gebonden vermogen) en het volkshuisvestelijk toezicht (met name op de doelstellingen van de corporaties). Per toezichtmodaliteit zal ik aangeven waar het om gaat en bij welke instantie ik het wil beleggen. Er mag daarbij geen sprake zijn van een ondoelmatige stapeling van verantwoordelijkheden. Vooruitlopend hierop stel ik wel dat het externe toezicht publiekrechtelijk ingebed blijft. Wat mij betreft, blijft het CFV zijn centrale rol in het extern toezicht vervullen. Gegeven de inhoud van het nieuwe arrangement zullen de toezichttaken van het CFV daarbij wel moeten worden herijkt, gericht en begrensd. Met betrekking tot het toezicht op de efficiency van corporaties verwijs ik naar antwoord 2.

#### *Europese dimensie*

*Uit de brief: «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 belangrijker 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?»*

**Antwoord 12:** Ik ga in de brief expliciet in op de Europese dimensie bij de beschrijving van de scheiding tussen activiteiten van corporaties met en zonder staatssteun en de consequenties daarvan voor de structuur. Daarnaast verwijs ik naar de brief d.d. 13 september jl. «Staatssteun en de sociale huursector in relatie tot de Europese regelgeving»<sup>1</sup>.

#### *Rechtsvorm woningcorporaties*

*Uit de brief: «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*

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2005/06, 27 926, nr. 78.

*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?»*

**Antwoord 13:** Zoals ik in mijn brief heb aangegeven, doet een interdepartementale werkgroep momenteel onderzoek naar de wenselijkheid van een nieuwe rechtsvorm dan wel een modaliteit van de bestaande rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemingen, met het oog op de herkenbaarheid daarvan alsmede met het oog op een beperking van extern toezicht daarop onder de voorwaarde dat het intern toezicht en de horizontale verantwoording versterkt worden.

Dit interdepartementaal project staat onder leiding van de minister van Justitie. Over de uitkomsten daarvan zal uw Kamer direct worden geïnformeerd. Op basis daarvan zal ik aangeven wat daarvan de mogelijkheden en consequenties voor de rechtsvorm en wetgeving inzake corporaties zijn.

– *Opting out:*

*Uit de brief: «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.»*

**Antwoord 14:** De vigerende regelgeving biedt geen mogelijkheid tot «opting out». Corporaties hebben niet de vrijheid hun status als toegelaten instelling «in te leveren». Corporaties moeten bovendien ook toestemming van de minister hebben op vervreemding van hun bezit aan derden, met uitzondering van verkoop van bezit aan huurders en aan andere toegelaten instellingen. De bestemmingsplicht van het vermogen is vastgelegd in de Woningwet en het Besluit beheer sociale-huursector en als zodanig gegarandeerd.

– *Grondaankopen:*

*Uit de brief: «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?»*

**Antwoord 15:** Tot nog toe geldt dat corporaties grond mogen verwerven mits die grond binnen een periode van 5 jaar een woningbestemming heeft. Ik heb uw Kamer op 10 maart 2005 toegezegd dat ik deze periode zal verlengen naar 10 jaar. In mijn individuele toezicht op corporaties hanteer ik reeds deze beleidslijn. Daarmee zijn de problemen bij grondverwerving naar mijn mening materieel opgelost. Ik zal deze beleidslijn op korte termijn bij circulaire nog eens onder de aandacht van de woningcorporaties brengen.

– *Landelijke toelating*

*Uit de brief: «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*

**Antwoord 16:** Ik heb in mijn brief aangegeven dat ik ter vergroting van de keuzevrijheid voor gemeenten en de concurrentie tussen corporaties, de huidige mogelijkheid van regionale toelating wil verruimen tot landelijke toelating. Dit echter onder de voorwaarde dat de corporatie eerst de opgave in de eigen gemeente naar behoren realiseert. Landelijke toelating moet niet als synoniem gezien worden voor schaalvergroting. Op grond van de huidige regelgeving en de toepassing daarvan zijn zeer veel corporaties reeds regionaal toegelaten en in meerdere gemeenten werkzaam. Uitbreiding van de toelating tot andere regio's wordt nu al verleend indien de corporatie daar concrete investeringsplannen heeft. Landelijke toelating betekent dat de administratieve belemmeringen om ook in andere regio's aan de slag te gaan worden opgeheven. Daarmee worden de mogelijkheden om over regiogrenzen heen te matchen of te investeren in woningbouw vergroot. Zoals ik in mijn brief heb aangegeven is mijn oogmerk voor landelijke toelating niet schaalvergroting maar het bevorderen van een «level playing field» tussen corporaties en meer keuzevrijheid voor de gemeente. De ontwikkelingen met betrekking tot schaalvergroting zal ik nauwkeurig volgen. Ik heb uw Kamer ter zake een onderzoeksrapport over het rendement van fusies toegezegd. Ik verwacht dit begin 2006 aan uw Kamer te kunnen zenden. Op basis daarvan zal ik mij beraden op – naast de criteria die de Nederlandse Mededingingsautoriteit aanlegt – criteria teneinde fusies te kunnen beoordelen op hun meerwaarde voor de volkshuisvesting. Voor corporaties met een statutair categorale opgave (met name studentenhuisvesting of wonen met zorg) zal ik de vigerende toelating uiteraard laten wat het is.

#### *Positie huurders*

*Uit de brief: «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?»*

**Antwoord 17:** De Commissie Leemhuis heeft recent een advies uitgebracht over de positie en zeggenschap van huurders(organisaties)<sup>1</sup>. In mijn brief heb ik aangegeven dat binnen de kring van stakeholders, in samenspraak waarmee corporaties hun missie waarmaken en hun doelstellingen realiseren, naast de gemeente de huurders een primaire rol spelen. Naar aanleiding van het advies van de Commissie Leemhuis over de zeggenschap en de positie van huurders, zal ik deze stakeholdersrol van huurders in de regelgeving (Wet overleg huurders verhuurder) versterken. Ik ga daarbij echter niet zover dat huurders ook initiatief- en instemmingsrecht ten aanzien van investeringen krijgen. Beslissingen hiertoe acht ik een zaak van de verhuurder, die hiervan immers ook de kosten en het risico draagt. Dat geldt ook voor eigendom en beheer van de woningen: dat behoort niet tot de beslissingsbevoegdheid van de huurders.

<sup>1</sup> «Verbetering positie en zeggenschap huurders», oktober 2005.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
S. M. Dekker