

Vergaderjaar 1996–1997

24 508

Volkshuisvestingsbeleid

Nr. 22

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 april 1997

1. Inleiding

1.1 Kader

In de afgelopen periode is een aantal malen uitgebreid met de Tweede Kamer gesproken over wat de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken zijn van het Rijk, de gemeenten en de corporaties. In mijn brief van 28 juni 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 23 817, nr. 41) heb ik voorstellen gedaan tot het verduidelijken van de rol van partijen. Het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie over de Stichting Woningbeheer Limburg (WBL) (Kamerstukken II 1995/96, 24 339, nrs. 13 en 14) en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (ARK) naar het toezicht in de jaren 1993 en 1994 (Kamerstukken II 1995/96, 24 871, nrs. 1–2) spitsten zich toe op de wijze waarop betrokken partijen hun taak hebben begrepen en ingevuld. Gebleken is dat de eerder gekozen oplossingen nog aanvulling en op onderdelen bijstelling behoeven. Belangrijke aanpassingen zijn gerealiseerd met de wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) per 1 januari 1997 (Stb. 1996, 536). Uit de genoemde discussies is naar voren gekomen dat enerzijds voorkomen moet worden dat incidenten leiden tot een situatie waarin teveel overheidsbemoediging de eigen verantwoordelijkheid en de creativiteit van de corporatie belemmert om volkshuisvestingsprestaties te leveren. Anderzijds geldt dat slagvaardig en deskundig ingrijpen, daar waar dat echt nodig is, onverwijld moet kunnen geschieden in een verzelfstandigde sector. Mijn intentie is het om met de voorgestelde maatregelen in deze brief recht te doen aan die verzelfstandiging.

Teneinde het voor de volkshuisvestingssector geldende stelsel van regels en afspraken ook te kunnen beoordelen tegen het licht van ervaringen met het toezicht op andere maatschappelijke terreinen is aan prof. mr. M. Scheltema c.s. van de Rijksuniversiteit Groningen ter zake advies gevraagd. Het advies treft u bij deze brief aan.¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Om inzicht te krijgen in een aantal aspecten die van belang zijn voor een doelmatig financieel toezicht op woningcorporaties heb ik de Bank Nederlandse Gemeenten advies gevraagd. Dit advies is eveneens bij deze brief gevoegd.¹

Over de in deze brief voorgestelde maatregelen heb ik overleg gevoerd met de sector, vertegenwoordigd door de Nationale Woningraad (NWR) en NCIV koepel voor woningcorporaties (NCIV), en met de gemeenten, vertegenwoordigd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

1.2 Hoofdpijnen relatie corporatie, gemeenten en Rijk

Voorafgaande aan de uitwerking van deze voorstellen schets ik de hoofdpijnen van de relatie tussen corporaties en gemeenten, corporaties en Rijk en gemeenten en Rijk. Daarna ga ik in op het belang van prestaties en prestatieafspraken in de relatie tussen gemeente en corporatie om van daaruit de hoofdpijnen van het toezicht en de ministeriële verantwoordelijkheid te schetsen. In de daarop volgende paragrafen wordt het financieel toezicht en het interventie-instrumentarium verder uitgewerkt. Tevens worden de gevolgen voor het preventief toezicht besproken. De voorlaatste paragraaf bevat het overzicht van de gewijzigde informatieverplichtingen, oordeelsvorming en bevoegdheden van corporatie, gemeente, het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en het Rijk.

Corporaties, als sociale ondernemers, spelen meer in op de plaatselijke marktomstandigheden als gevolg van de gewijzigde regelgeving, maar lopen daardoor ook meer risico bij de exploitatie: bewoners hebben meer keuzes dankzij de toegenomen concurrentie op de (koop)woningmarkt en de grotere koopkracht van veel huishoudens. Corporaties reageren hier op via schaalvergroting, fusies en regionalisering van het werkgebied en worden uitgedaagd eens te meer rekening te houden met de wensen en mogelijkheden op de woningmarkt. Met het proces van verzelfstandiging van corporaties is het belang toegenomen van het interne toezicht en het overleg met de huurders.

De *relatie tussen gemeente en corporatie* wordt gekenmerkt door hun overleg over de prestaties en de afspraken daarover. Uitgaande van het accent op de prestaties en prestatieafspraken hebben de Landelijke Centrales van Woningcorporaties (LC's) en de VNG intensief met elkaar overleg gevoerd en vervolgens hierover met het Rijk gesproken. LC's en VNG zijn van mening dat gemeenten en corporaties wederzijdse afspraken dienen te maken over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder zij optimaal kunnen bijdragen aan de realisatie van de volkshuisvestingsopgave in samenhang met het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Bestuurlijke tussenkomst van het Rijk is alleen noodzakelijk indien prestaties onvoldoende worden gerealiseerd en/of het niet lukt op het lokale niveau afspraken te maken.

De *relatie tussen corporatie en Rijk* wordt gekenmerkt door de primaire verantwoordelijkheid van de corporatie voor de huisvesting van de doelgroep. Van de corporaties wordt verwacht dat zij in samenspraak met huurders, overheid en andere partners hun volkshuisvestelijke taken formuleren en naar vermogen uitvoeren. De praktische invulling vindt daadwerkelijk op lokaal niveau plaats. Gemeenten en corporaties staan daar samen voor grote opgaven. Op het terrein van nieuwbouw, leefbaarheid, woningverbetering en herstructurering moet veel gebeuren. Corporaties verantwoorden zich dan ook over hun prestaties en de optimale aanwending van het beschikbare vermogen. Daarbij wordt uitgegaan van de lokale volkshuisvestingsopgave en de afspraken met de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gemeenten. Het Rijk houdt toezicht op het voldoende presteren van de corporaties.

Over het reilen en zeilen van de sector heb ik inmiddels gerapporteerd, als toegezegd bij de behandeling van het WBL-rapport. De financiële positie van de sector is bekend uit het macrobeeld 1995. Daarbij heb ik ook gerapporteerd over de bevindingen inzake het onderzoek naar financieel zwakke corporaties in 1995 (Kamerstukken II 1996/97, 24 508, nr. 19). Het prognosemodel geeft inzicht in de samenhang tussen huur- en investeringsbeleid in relatie tot de financiële ontwikkeling op macro-niveau van de sector (Kamerstukken II 1996/97, 24 508, nr. 10). Ik zal ook in de toekomst over deze onderwerpen blijven rapporteren.

De taak van *Rijk en gemeente* in de volkshuisvesting ligt vast in de Grondwet (art. 22) en is ondermeer uitgewerkt in de Woningwet. Hier komt ook de taakverdeling tussen overheden aan de orde. De zorgplicht voor de volkshuisvesting wordt mede mogelijk via de toelating van woningcorporaties, hetgeen ook in de Woningwet is neergelegd. Om de belangen van de volkshuisvesting te bewaken is toezicht op de corporaties nodig.

In het huidige systeem zijn aan de gemeente taken opgedragen in het kader van het rijkstoezicht. Rijk en gemeente zijn aangewezen op – bestuurlijk overleg bij de afstemming van hun handelen. De gemeente is als mede-overheid op het bestuurlijke niveau aanspreekbaar op haar publieke verantwoordelijkheid voor een adequaat volkshuisvestingsbeleid met de bijbehorende uitvoering.

Tijdens de behandeling van het WBL-rapport is dan ook geconcludeerd dat gemeenten nadrukkelijker moeten kunnen worden aangesproken door het Rijk daar waar zij hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de volkshuisvestingsprestaties onvoldoende hebben opgepakt. Ik heb in de bespreking met de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1996/97, 24 871, nr. 5) over de ARK-rapportage aangegeven te overwegen niet alleen de taken van de gemeente bij het financieel toezicht, maar ook die bij het volkshuisvestelijk toezicht anders vorm te geven. Ik geef hier mede uitvoering aan de aangenomen motie Hofstra c.s. (Kamerstukken II 1996/97, 24 871, nr. 4).

In deze brief zet ik uiteen dat het in de toekomst niet langer nodig is dat gemeenten hier een rol vervullen. Gemeenten hebben tot taak hun lokale volkshuisvestingsbeleid vorm te geven. Aangezien corporaties hierbij een belangrijke rol vervullen en over de middelen daartoe beschikken, moet de zekerheid bestaan dat lokale volkshuisvestingsprestaties worden geleverd. Het Rijk beschikt daartoe over interventiemogelijkheden ten opzichte van corporaties.

2. Prestaties en prestatieafspraken

Gemeente en corporatie hebben als partners een duurzame relatie vanwege het gezamenlijke belang voor een goede voorziening in de lokale volkshuisvesting en beschikken bij uitstek over de kennis van de lokale woningmarkt. Op lokaal niveau is de samenwerking tussen gemeente en corporatie dan ook essentieel voor het bereiken van een effectieve bijdrage van beide. Zonder deze samenwerking kunnen zij de eigen verantwoordelijkheid voor de lokale volkshuisvesting niet goed waarmaken. Met het overnemen van toezichtstaken door het Rijk zal sterker dan voorheen deze samenwerking plaatsvinden via het maken van wederzijdse afspraken over de te leveren prestaties.

Dit deel van deze brief bevat mijn voorstellen om, gegeven de overeenstemming tussen LC's en VNG, zeker te stellen dat op lokaal niveau, daar

waar nodig, samenwerking van gemeenten en corporaties ook daadwerkelijk plaatsvindt.

2.1 Het maken van prestatieafspraken

Van corporaties wordt in het kader van het BBSH verwacht dat zij hun inspanningen (en daarmee ook de inzet van hun vermogen) uitsluitend richten op het bereiken van goede volkshuisvestelijke resultaten in het algemeen en een adequate huisvesting van de doelgroep in het bijzonder.

Gemeenten zullen ook een fundamentele bijdrage dienen te leveren aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid. De wederzijdse prestatieafspraken moeten tot een duidelijk volkshuisvestelijk effect leiden. Voor corporaties is van wezenlijk belang dat gemeenten daarbij beschikken over een expliciete beleidsvisie. Immers voor een corporatie is het moeilijk rekening te houden met het gemeentelijke beleid als een explicitering daarvan ontbreekt. Ook dient, onder meer op grond van de Gemeentewet, het gemeentelijke beleid in redelijk overleg met andere daarbij betrokkenen tot stand te komen. Gemeenten zullen – zo nodig – door mij in bestuurlijke zin worden aangesproken op het ontbreken van een beleidsvisie. Er komt daarvoor geen nieuw instrumentarium. In het uiterste geval kunnen op basis van de Gemeentewet besluiten die door het gemeentebestuur niet of niet naar behoren worden genomen door het provinciaal bestuur worden genomen (taakverwaarlozing). Het kan daarbij alleen gaan om besluiten die bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet van de gemeente worden gevorderd. Overigens kunnen beslissingen van de gemeente bij geschillen worden voorgelegd aan de bestuursrechter.

Het is de taak van het Rijk te stimuleren dat partijen afspraken maken.

- Het gewijzigde BBSH per 1-1-97 bevat reeds het verplichte activiteitenoverzicht en het voorgeschreven verzoek tot overleg met de gemeente. Ook kunnen corporaties hun investeringscapaciteit effectiever inzetten dankzij het wegnemen van belemmeringen voor onrendabel investeren.
- Hieraan dient te worden toegevoegd dat de corporatie rekening dient te houden met het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid, voor zover dit voor hen duidelijk is. Zo zullen de activiteiten van de corporaties op de verantwoordingsvelden mede worden getoetst op de bijdrage aan de lokale volkshuisvestingsopgave. Corporaties zullen in hun verantwoording tot uitdrukking moeten brengen op welke wijze zij dit hebben gedaan. Het is daarbij vanzelfsprekend dat het gemeentelijke beleid in redelijkheid tot stand is gekomen en dat daarover overleg is gevoerd met onder meer de corporaties.
- Het Rijk zal daar waar lokale afspraken niet tot stand komen op verzoek van de gemeente of de corporatie bestuurlijk bemiddelen. Partijen mogen een snelle beslissing van rijkszijde verwachten op een verzoek tot bemiddeling.
- Dit laat onverlet dat de gemeente het Rijk kan verzoeken maatregelen te nemen. Een dergelijk verzoek wordt altijd gevolgd door een beslissing die schriftelijk aan partijen wordt kenbaar gemaakt binnen de termijnen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), wanneer dat verzoek betrekking heeft op gevolgen voor de volkshuisvesting ter plaatse van de werkzaamheden van een corporatie of op prestatieafspraken.

Corporaties blijven aanspreekbaar op hun betrokkenheid bij de buurten waarin zij werkzaam zijn en bij de bewoners van hun woningen. Ook in de toekomst blijft de binding aan een specifiek werkgebied van belang.

Teneinde ook op bovenlokaal niveau de realisatie van de volkshuisvestingsopgave te bevorderen zal ik voor corporaties die

concrete investeringsvoorstellen hebben, belemmeringen ter zake van de uitbreiding van hun werkgebied wegnemen. Immers, nu het Rijk het toezicht zelf ter hand neemt is er vanuit toezichtsoptiek geen reden meer het werkgebied van corporaties in alle gevallen te beperken tot Wgr- en BoN-gebieden. Voor de gemeente betekent dit dat zij zich bij het realiseren van het beleid niet alleen hoeft te richten op de van oudsher lokaal werkzame corporaties, maar ook andere kan uitnodigen te participeren. Voor de corporatie betekent dit een territoriale verruiming van de activiteiten en een verruiming van de samenwerkingsmogelijkheden gericht op een zo effectief mogelijke inzet van middelen.

2.2 Het nakomen van prestatieafspraken

Partijen zijn gebonden aan hun afspraken en zullen zelf toezien op het nakomen daarvan. Conflicten zullen in onderling overleg moeten worden opgelost. Komen partijen niet tot elkaar dan zal in beginsel rechterlijke tussenkomst de aangewezen weg zijn. Immers, zowel de gemeente als de corporatie kunnen, mits de aard van de overeenkomst zich daarvoor leent, de rechter om nakoming van de overeenkomst vragen.

Een bestuurlijke bemiddeling kan behulpzaam zijn indien de bij de afspraak betrokken partners een conflict hebben over het nakomen van belangrijke volkshuisvestelijke afspraken. Met name denk ik dan aan situaties waar prestaties systematisch niet geleverd worden of afspraken niet worden nagekomen waar dit wel mogelijk zou zijn.

Daarnaast kan ik te allen tijde interveniëren vanuit mijn bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting en daarbij gebruik maken van de mij ten dienste staande informatie over de lokale volkshuisvestingsopgave. Het beoordelingskader daarbij zal dan zijn de in het BBSH geformuleerde verantwoordingsvelden in relatie tot de redelijke bijdrage van de corporatie aan de lokale volkshuisvestingsopgave.

Ook hier geldt dat de gemeente het Rijk kan verzoeken maatregelen te nemen en dat een dergelijk verzoek altijd gevolgd wordt door een beslissing die schriftelijk aan partijen kenbaar wordt gemaakt binnen de termijnen van de Awb, wanneer dat verzoek betrekking heeft op gevolgen voor de volkshuisvesting ter plaatse van werkzaamheden van een corporatie of op prestatieafspraken.

2.3 Verantwoording over prestaties

Het BBSH legt de nadruk op de verantwoording over de prestaties van de corporaties. Aangezien de toezichhoudende taak van de gemeente bij de beoordeling van de prestaties vervalt, neemt de rol van het Rijk bij de verantwoording in belang toe. Daarbij zal ik mij door het volgende laten leiden:

- Er zal niet worden geaarzeld met interventies indien de geleverde (afgesproken) prestaties daar aanleiding toe geven. Ook hier is uitgangspunt of de corporatie, uitgaande van de verantwoordingsvelden in het BBSH, in redelijkheid doet wat ze kan doen.
- Corporaties die meer reserves hebben dan nodig is voor de financiële continuïteit, en deze onbenut laten, hetgeen kan blijken uit de financiële rapportage, zullen worden aangezet tot het maken en uitvoeren van een investeringsplan. Dit investeringsplan richt zich primair op het eigen werkgebied. Indien de corporatie daarenboven nog over investeringscapaciteit beschikt, zal zij tevens een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van volkshuisvestingsopgaven in andere regio's. Dit is de implicatie van het gewijzigde BBSH (art. 21, tweede lid): de opdracht aan corporaties hun investeringscapaciteit daadwerkelijk in te zetten. Ik ga er overigens vanuit dat corporaties zelf tijdig zoeken naar een verantwoorde

inzet van hun middelen waar dat (in Nederland) nodig is. Hier ga ik in paragraaf 4 nader op in.

2.4 Ondersteuning afspraken

Ter ondersteuning van het proces om tot afspraken te komen is de Inspectie Volkshuisvesting in samenwerking met de VNG gestart met het stimuleren van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid en van prestatieafspraken.

Hieraan parallel voeren de LC's een dialoog met hun leden i.v.m. het opstellen van een geactualiseerd Nationaal Programma Volkshuisvesting (NPV). Tevens hebben zij een enquête naar de investeringsvoornemens van de woningcorporaties uitgezet. Beide acties bieden de basis voor een kwantitatieve en kwalitatieve verkenning van de (regionale) opgaven en mogelijkheden. Met het NPV formuleert de sector voor een periode van vier jaar de prestaties die naar zijn oordeel geleverd kunnen en moeten worden.

Bij het maken van afspraken kan worden gebruik gemaakt van het reeds gepubliceerde prognosemodel en de ter hand genomen uitwerking daarvan (Kamerstukken II 1996/97, 24 508, nr. 10).

In overleg met de LC's en de VNG geef ik er de voorkeur aan om over de resultaten van deze trajecten eerst van gedachten te wisselen. In dit kader zal ik betrekken de motie Ten Hoopen over het bereiken van overeenstemming met de LC's (Kamerstukken II 1996/97, 25 500 XI, nr. 19).

3. Hoofdpijnen toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid

3.1 Inleiding

Volkshuisvesting als publieke taak, op nationaal en lokaal niveau, is wettelijk verankerd in de Grondwet en de Woningwet. Het toezichtsarrangement voor de sociale-huursector moet op de sector toegesneden zijn.

Na de verzelfstandiging hebben corporaties een ruime zelfstandige beslissingsruimte bij de uitvoering van de publieke taak. Tijdens de behandeling van het WBL-rapport heb ik gewezen op de noodzaak van een goed functionerend en deskundig intern toezicht. De corporatie is zelf verantwoordelijk voor een effectief intern toezicht waarmee haar prestaties en bedrijfsvoering ook op langere termijn zijn gegarandeerd. In de sector is veel aandacht besteed aan de kwaliteit en positionering van het interne toezicht. Uit het feit dat vrijwel overal de nieuwe Raden van Toezicht snel tot stand zijn gekomen blijkt dat aan deze eigen verantwoordelijkheid inhoud is gegeven.

In de toezichtsuitoefening moet ik tevens kunnen vertrouwen op de controles van de jaarstukken door de accountant. Het controleprotocol dat in het gewijzigde BBSH is opgenomen zorgt voor zekerheid over volledigheid, juistheid en vergelijkbaarheid van de in het volkshuisvestingsverslag en de kerngegevens gegeven informatie.

Inmiddels ben ik op basis van de diverse evaluaties van de praktijk van het toezicht zoals deze tot op heden hebben plaatsgevonden tot de conclusie gekomen dat gegeven het huidige wettelijke kader de volgende aanvullingen c.q. wijzigingen op het huidige externe toezichtsarrangement nodig zijn:

- het vervallen van de gemeentelijke toezichtstaken;
- het zekerstellen van een professioneel, onafhankelijk oordeel over de financiële positie van corporaties;
- het ontwikkelen van een gedifferentieerd interventie-instrumentarium.

3.2 Toezichtstaken bij het Rijk

Bij de behandeling van de onderzoeksrapportage over de WBL heb ik aangegeven een onderscheid te wensen tussen de financiële en de volkshuisvestelijke lijn, waarbij de gemeente zich zou dienen te richten op de volkshuisvestelijke aspecten. Ik meen dat in de relatie tussen gemeente en corporatie de nadruk dient te liggen op het leveren van prestaties en de wederzijdse afspraken hierover, waarbij zekerheid moet bestaan over een ieders bijdrage aan de realisering van de lokale volkshuisvestingsopgave. Partijen zijn als volwaardige partners zelf goed in staat om hun bijdrage te realiseren door middel van afspraken en het uitwisselen van informatie. Mijn conclusie is dat een toezichthoudersrol voor de gemeente hierin niet meer past.

De noodzaak van een gemeentelijke toezichthoudersrol bestaat ook om andere redenen niet meer. Nu de financiële risico's via de overdracht van garanties aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) bij de sector zelf zijn gelegd en het maatschappelijke rendement van corporaties ten gevolge van schaalvergroting slechts moeizaam door gemeenten gezamenlijk kan worden beoordeeld, zal de gemeente zich sterker richten op het formuleren van de lokale volkshuisvestingsopgave en het maken van afspraken over een ieders bijdrage aan de oplossing daarvan. De huidige dynamiek in de sector, de praktijk van het toezicht evenals de analyse van prof. Scheltema bevestigen mij verder in de noodzaak van een andere werkverdeling bij het uitoefenen van de toezichtstaken.

Corporaties zijn zelf verantwoordelijk voor het eigen interne toezicht en het overleg met huurders en gemeenten. Goed intern toezicht betekent normaal gesproken dat het externe toezicht niet tot interventies leidt. Interventie is noodzakelijk wanneer de regels van het BBSH niet worden nageleefd of bij taakverwaarlozing. Dat impliceert het falen van het intern toezicht.

Dat neemt niet weg dat ik zo nodig actief zal reageren op basis van signalen van al diegenen die met die corporatie te maken hebben (gemeente, huurdersorganisatie e.d.). Zoals al eerder gezegd bestaat het beoordelingskader uit de in het BBSH geformuleerde verantwoordingsvelden in relatie tot de bijdrage aan de lokale volkshuisvestingsopgave.

Het Rijk zal altijd een besluit nemen wanneer de gemeente daartoe verzoekt, wanneer dat verzoek betrekking heeft op de gevolgen voor de volkshuisvesting ter plaatse van werkzaamheden van een corporatie of op prestatieafspraken. Ook zal het Rijk altijd een besluit nemen indien het CFV op grond van zijn (jaarlijkse) analyses van de financiële positie van corporaties verzoekt maatregelen te nemen. Het BBSH zal in deze zin worden aangepast.

3.3 Professioneel, onafhankelijk oordeel financiële positie

Ik acht het van wezenlijk belang dat de financiële continuïteit van de sector als geheel gewaarborgd is. Dit betekent dat vroegtijdig financiële problemen bij corporaties dienen te worden gesignaleerd. Daarom dient de informatieverzameling en oordeelsvorming met betrekking tot de financiële continuïteit te worden toegevoegd aan de huidige taak van het CFV, het verstrekken van saneringsbijdragen. Deze instelling beschikt immers over ervaring met financieel zwakke corporaties. Dit draagt tevens bij aan de versterking van de positie van de sectorinstituten zoals is aangekondigd tijdens de behandeling van het WBL-rapport.

Een professioneel, onafhankelijk oordeel over de financiële positie van corporaties levert een bijdrage aan een goed beheer van het beschikbare kapitaal in de sociale-huursector. Dit is ook overeenkomstig de wens van

de Tweede Kamer om het toezicht op het financieel beheer van corporaties bij een dergelijk instituut onder te brengen (Kamerstukken II 1994/95, 23 817, nr. 37).

Dit neemt niet weg dat een eigen integraal oordeel over de noodzakelijkheid van een interventie tot de ministeriële verantwoordelijkheid behoort. Voordat tot interventie wordt overgegaan dient bij de afweging zowel volkshuisvestelijke als financiële informatie te worden betrokken. Deze volkshuisvestelijke en financiële informatieverzameling en oordeelsvorming is wel organisatorisch te onderscheiden, maar niet te scheiden bij interventie. Voor een volkshuisvestelijk oordeel is namelijk inzicht noodzakelijk in de financiële positie van de corporatie; voor een oordeel over de financiële positie van de corporatie is veelal ook een oordeel noodzakelijk over de woningmarktpositie van de corporatie. Het integrale eindoordeel over de te plegen interventies berust derhalve bij de verantwoordelijke bewindspersoon.

De taak van het WSW verandert niet. Het WSW borgt leningen aan corporaties. Het bestaande vertrouwen van de financiers in de sector op basis van onder andere de aanwezige financiële expertise dient onaangetast te blijven. Gebleken is dat het WSW daarbij een cruciale rol vervult. Dat moet zo blijven. Verder betreft het een privaatrechtelijke organisatie opgericht door en voor de sector zelf. Gegeven deze solide constructie in de sector zelf, is het noodzakelijk om bij de beoordeling van de financiële positie van corporaties door het CFV naadloos aan te sluiten op de borgingscriteria van het WSW.

3.4 Gedifferentieerd interventie-instrumentarium

Ik doe, als derde wijziging in het toezicht, in deze brief voorstellen om het interventie-instrumentarium zodanig aan te vullen dat er een evenwichtig samengestelde gereedschapskist ontstaat, waarmee niet alleen werkzaamheden kunnen worden verhinderd, maar ook concrete handelingen kunnen worden geëist. Op een uitzondering na, het inactnemen van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid, zijn de gronden op basis waarvan interventie kan plaatsvinden niet uitgebreid. Met de uitbreiding van de interventiemogelijkheden wordt vooral een verfijning van het instrumentarium bereikt en daarmee tevens een verbeterde proportionaliteit tussen de aanleiding en de interventie. Vanzelfsprekend zullen daarbij de bevoegdheden van het Rijk niet verder strekken dan nodig om de hem toevertrouwde belangen te beschermen.

Gedrag dat niet strijdig is met de regelgeving, maar dat ik anderszins onwenselijk vind, wordt voorgelegd aan de Commissie Bedrijfstakcode Woningcorporaties onverlet mijn eigen verantwoordelijkheid. Jaarlijks kan ik op basis van de voorgelegde zaken overleg voeren met de sector over de normen en waarden zoals die in de code zijn vastgelegd. Ook kan de noodzaak van aanpassing van de regelgeving aan de orde komen. Mijn voorkeur gaat evenwel uit naar de situatie waarbij de sector zijn eigen gedrag corrigeert, via individuele uitspraken of aanpassing van de code.

3.5 Samenvattend

Inmiddels zijn er verschillende maatregelen genomen naar aanleiding van de ervaringen met het BBSH en de discussie met de Tweede Kamer. Over het leveren van prestaties door corporaties en het maken van afspraken daarover op lokaal niveau zijn al per 1 januari 1997 regels opgenomen in het BBSH. Ik noem het verplicht opstellen van een activiteitenoverzicht en de verplichte uitnodiging tot overleg daarover met de gemeente. Verder hoeven volkshuisvestelijke investeringen niet meer

bij voorbaat kostendekkend voor de corporatie te zijn, zij kan hier zelf een afweging maken tussen de volkshuisvestelijke noodzaak en de eigen financiële mogelijkheden. Het kader is dat corporaties niet meer middelen aanhouden dan noodzakelijk voor de financiële continuïteit en zich hierover verantwoorden.

Gecombineerd met het zekerstellen van een redelijke bijdrage van de corporatie aan de lokale volkshuisvestingsopgave, het onafhankelijke financiële oordeel en een gedifferentieerd interventie-instrumentarium, meen ik dat er een stelsel ontstaat waarbij het vermogen verantwoord wordt beheerd en optimaal wordt aangewend, en er voldoende gedifferentieerde interventies beschikbaar zijn om, waar nodig, genuanceerd bij te sturen.

De LC's hebben in dit verband het afgelopen jaar meerdere keren het grote belang aangegeven van duidelijkheid omtrent het kader/speelveld voor het draagvlak van afspraken bij hun leden. Overeenstemming over de verantwoordingsstructuur is in mijn ogen een onlosmakelijke voorwaarde en tegelijkertijd een eerste stap voor de uitvoering van de motie Ten Hoopen. In het overleg met de LC's en de VNG is mij gebleken dat ik kan rekenen op draagvlak voor de hoofdlijnen van het in deze brief geschetste beleid.

Tot slot vormt het wetsvoorstel op het overleg tussen huurdersorganisatie en verhuurder zoals dit op initiatief van de NWR, het NCIV, de Raad voor Onroerende Zaken en de Woonbond door het kabinet is vastgesteld en ter advisering aan de Raad van State is gezonden, een goede aanzet om de rechten van huurders(organisaties) te regelen. Daarmee kunnen op termijn overlappende bepalingen buiten werking worden gesteld. De concrete invulling hiervan zal plaatsvinden in het kader van het genoemde wetsvoorstel.

4. Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

4.1 Taken Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

Het CFV krijgt de volgende taken, naast de bestaande taak van het verlenen van saneringsbijdragen aan die corporaties, die zonder die steun niet kunnen voortbestaan:

- het beoordelen van de financiële positie van individuele corporaties en het informeren van het Rijk over de wenselijkheid van interventie in verband met risico's voor de financiële continuïteit;
- het beoordelen van de financiële positie van de sector als geheel;
- advisering aan het Rijk over de financiële positie van nieuw toe te laten instellingen, over de financiële aspecten van een statutenwijziging en van een fusie waarbij een toegelaten instelling betrokken is, en – desgevraagd – over een voorgenomen aanwijzing.

Het CFV treedt in zijn adviesrol in de plaats van de Adviescommissie Toelating Woningcorporaties (ATW). De ATW zal worden opgeheven. Aan de hierdoor veranderende positie van de Woonbond zal aandacht worden geschonken.

Hieronder volgt een toelichting op de hoofdpunten van deze voor te stellen wijzigingen.

4.2 Onafhankelijkheid bestuur

Het CFV zal voor de uitvoering van zijn financiële toezichtstaken een onafhankelijk bestuur krijgen dat bestaat uit door het Rijk te benoemen deskundigen, zonder voordracht vanuit de sector. Een draagvlak in de sector voor het CFV is noodzakelijk en vanzelfsprekend: de kosten van sanering gaan ten laste van de sector zelf, terwijl het saneringsbeleid ook

invloed zal hebben op het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Het CFV zal daartoe een college van betrokkenen instellen, bestaande uit vertegenwoordigers van NWR, NCIV en VNG, dat adviseert over het beleidsplan (inclusief de criteria voor sanering) en de voorstellen voor de hoogte van de heffingen.

4.3 Informatieverzameling en oordeelsvorming

In het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (Besluit CFV) zal moeten worden geregeld, dat het CFV rapporteert over de individuele corporatie. Na wetwijziging zal het CFV ook over de sector als geheel gaan rapporteren. Het Rijk kan op voorstel van het CFV besluiten tot interventie indien de corporatie in onvoldoende mate maatregelen neemt.

Concreet onderneemt het CFV de volgende activiteiten.

- Jaarlijks *analyseren* van de financiële positie van corporaties. Vertrekpunt van analyse zijn de jaarrekening en het jaarverslag, het volkshuisvestingsverslag, de kerngegevens, de accountantsverklaring en -mededeling alsmede de naadloze aansluiting op de criteria van het WSW. Het CFV krijgt dezelfde financiële informatie als het WSW hanteert bij de jaarlijkse beoordeling, bij voorkeur via afspraken met het WSW. Ook ten aanzien van corporaties die niet aangesloten zijn bij het WSW zal het CFV deze zelfde informatie krijgen.
- *Signaleren* richting het Rijk van relevante ontwikkelingen die op lange termijn van invloed kunnen zijn op de individuele corporatie of de sector als geheel.

Indien die benodigde informatie niet (tijdig) aan het CFV ter beschikking is gesteld, treft het CFV een sanctie. Tot het moment van de wetwijziging die daarvoor noodzakelijk is, zal het Rijk ook ten behoeve van het CFV een sanctie kunnen opleggen.

Het CFV speelt uitdrukkelijk geen rol in het volkshuisvestelijke toezicht of bij prestatie-afspraken. Uiteraard kunnen aan de rapportages van het CFV door het Rijk beleidsconclusies worden verbonden.

4.4 Sanering

De zelfstandigheid van het CFV waarborgt een onafhankelijke rol bij de sanering; het stelt een adequate uitvoering van een saneringsplan zeker via de voorwaarden voor toekenning van saneringsgelden. Ten behoeve van de saneringsbijdragen heft het CFV een verplichte bijdrage bij de corporaties.

Het CFV zal de taak krijgen te zorgen voor een actieve, tijdige signalering van corporaties waar sanering dreigt. Dit kan de saneringsopgave beperken. Het CFV zal de corporatie informeren over de bevindingen van zijn analyse. Tevens zal een melding aan het Rijk over een financieel zwakke corporatie, gelijktijdig worden meegedeeld aan de desbetreffende corporatie. Ook zal de gemeente worden geïnformeerd over het standpunt van het CFV inzake (dreigende) saneringen.

WSW en CFV dienen zelf afspraken te maken ten behoeve van de afstemming van de informatieverzameling en de gehanteerde criteria. In het beleidsplan van het CFV is nu reeds geregeld, dat saneringsbijdragen worden gegeven aan die corporaties die niet meer voor borging door het WSW in aanmerking komen; er blijft daarmee een naadloze aansluiting bestaan tussen de borgingscriteria van het WSW en de saneringscriteria van het CFV. Ik zal ervoor zorgdragen dat dit criterium in het van rijkswege goed te keuren beleidsplan wordt gehandhaafd. Het CFV kan op basis van een concreet saneringsplan een saneringsbijdrage geven.

4.5 Projectsteun

Ik vertrouw er op dat het stelsel van afspraken en toezicht de daadwerkelijke inzet van de investeringscapaciteit zal waarborgen waartoe elke corporatie is gehouden op grond van het gewijzigde BBSH. Met name de trajecten om te komen tot lokale prestatie-afspraken, een Nationaal Programma Volkshuisvesting en het inzicht in de financiële mogelijkheden gegeven een bepaalde huurontwikkeling, vormen de grondslag om op korte termijn de noodzakelijke resultaten te behalen wat betreft de beschikbaarheid van een kernvoorraad van voldoende omvang, de uitbreidingsbehoefte en de herstructurering van de huidige voorraad.

Ik zal de prestaties van de corporaties nauwlettend monitoren. Reeds is geregeld dat vanaf volgend jaar, medio mei 1998, de Tweede Kamer een overzicht krijgt van de voorgenomen activiteiten van corporaties en de daarover gemaakte afspraken. Het per 1 januari jl. gewijzigde BBSH voorziet hier in. Tevens zal ik zorgdragen dat ieder jaar medio december een overzicht wordt gegeven van de geleverde prestaties in de afgesproken verantwoording van het toezicht op basis van de informatie uit de volkshuisvestingsverslagen en kerngegevens (macro-beeld).

Bovendien biedt het BBSH sinds 1 januari jl. de mogelijkheid corporaties individueel aan te spreken (artikel 21, lid 2). Zij dienen de middelen die zij niet aan hoeven te houden voor het zekerstellen van de financiële continuïteit, in te zetten ten behoeve van de volkshuisvesting. Ik zal het CFV verzoeken mij hierover voor 1 juli 1998 te rapporteren.

Uit het gevoerde overleg is gebleken dat de sector initiatieven neemt en ook zal blijven nemen om de noodzakelijke middelen te mobiliseren. Mocht onverhoopt blijken dat de gekozen werkwijze met betrekking tot prestatie-afspraken niet goed functioneert dan zal ik niet aarzelen een voorziening bij het CFV te creëren in de vorm van projectsteun. Belangrijk referentiepunt hierbij is de in paragraaf 2.4 beschreven weg om te komen tot een Nationaal Programma Volkshuisvesting.

Dit betekent dat indien investeringen in de sector onverhoopt achterblijven of wanneer gebleken is dat sommige corporaties noodzakelijke investeringen niet kunnen doen en de sector als geheel niet binnen redelijke termijn zelf een oplossing aanbiedt, ik het CFV de bevoegdheid zal geven alsnog via een vermogensafhankelijke heffing de noodzakelijke middelen te mobiliseren. De huidige bepalingen in het Besluit CFV met betrekking tot steun ten behoeve van groot-onderhoud en verbetering kunnen vervallen.

4.6 Aanpassing regelgeving CFV

Ik ga ervan uit dat het CFV op korte termijn in staat is op de hier geschetste wijze zijn werkzaamheden in te richten.

Het CFV zal overeenkomstig de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen in de Woningwet worden opgenomen. De aangepaste taak van het CFV maakt een onafhankelijk oordeel mogelijk, terwijl tegelijkertijd de bevoegdheid tot interventie tot de ministeriële verantwoordelijkheid blijft behoren.

Vooruitlopend op wetswijziging zal een aantal wijzigingen worden aangebracht in het huidige Besluit CFV, die passen binnen het huidige kader van de Woningwet. Daarbij gaat het om zaken die binnen het huidige wettelijke kader passen en kunnen worden gezien als wijzigingen in de werkwijze van het fonds binnen zijn huidige taak. Dit betreft allereerst de oordeelsvorming en rapportage over de financiële situatie

van de individuele corporaties binnen het kader van de saneringstaak van het CFV en het informatierecht ter zake voor het CFV. Verder zal worden geregeld de onafhankelijkheid van het bestuur, het college van betrokkenen en de sanctie – via het Rijk – op het niet tijdig ontvangen van informatie.

Zo spoedig mogelijk zal het CFV voor zijn taken op het terrein van het financieel toezicht een basis in de Woningwet krijgen. Dit betreft de sanctiemogelijkheid – van het CFV zelf – bij het niet (tijdig) ontvangen van de informatie, alsmede de oordeelsvorming en rapportage over de financiële situatie van de sector als geheel en het informatierecht ter zake.

De bekostiging van het CFV zal op de huidige wijze blijven plaatsvinden.

5. Aanpassing interventie-instrumentarium

De afgelopen periode is duidelijk geworden dat de sector op verantwoorde wijze omgaat met de verzelfstandiging. Dit neemt niet weg dat aan elk wettelijk stelsel een effectief interventie-instrumentarium verbonden behoort te zijn. Tijdens de discussie bij de behandeling van het WBL-rapport is naar voren gekomen dat het huidige interventie-instrumentarium onvoldoende gedifferentieerde mogelijkheden biedt om tegen onrechtmatige handelingen van corporaties proportionele sancties te treffen in die gevallen waar dat noodzakelijk is.

Op grond van het huidige BBSH kan een corporatie een aanwijzing krijgen, aan het niet opvolgen waarvan altijd een sanctie dient te zijn verbonden. De huidige twee mogelijke sancties ter effectuering van de aanwijzing zijn:

- de bepaling dat de corporatie gedurende een bepaald tijdvak bepaalde door het Rijk aangewezen handelingen alleen mag verrichten met voorafgaande goedkeuring van een door het Rijk aangewezen «toezichthouder» (art. 43 BBSH);
- intrekking van de toelating.

Problematisch is dat de «toezichthouder» alleen maar voorgenomen handelingen kan tegenhouden. De corporatie kan niet door hem tot een door het Rijk gewenst handelen (met name het opstellen en/of indienen van een saneringsplan) worden verplicht. De toezichthouder beschikt derhalve slechts over een verhinderingsmacht, terwijl in bepaalde situaties een realiseringsmacht niet kan worden ontbeerd. De intrekking van de toelating is veelal een disproportionele sanctie in relatie tot de geconstateerde tekortkoming of het werkzaam zijn buiten het wettelijk kader.

Het sanctie-instrumentarium zal dan ook worden aangepast en aangevuld, zodanig dat er een meer evenwichtig samengesteld interventie-instrumentarium beschikbaar komt:

- uitbreiding van de bevoegdheden van het Rijk, c.q. de toezichthouder als bedoeld in artikel 43 BBSH;
- opneming van de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom;
- opneming van de bevoegdheid voor het Rijk de rechtbank te verzoeken een bewindvoerder te benoemen.

De eerste optie is zonder wetswijziging in het BBSH te realiseren. Om de laatste twee opties mogelijk te maken is wijziging van de Woningwet nodig.

5.1 uitbreiding bevoegdheden toezichthouder (ex art. 43 BBSH)

De huidige regelgeving kent alleen de mogelijkheid een corporatie te verplichten bepaalde door het Rijk aangewezen handelingen ter

goedkeuring voor te leggen aan een toezichthouder. Deze bevoegdheid van de door het Rijk aan te wijzen toezichthouder wordt uitgebreid met de mogelijkheid om zelf, ter uitvoering van een aanwijzing tot bijvoorbeeld het opstellen van een saneringsplan, dit plan op te stellen indien het bestuur van de corporatie daar niet tijdig toe overgaat. Het Rijk kan zo voortvarend handelen, wanneer het bestuur van een (financieel bedreigde) instelling zich te passief opstelt.

De vaststelling, indiening en realisering van plannen vergt in deze systematiek nog steeds bestuurshandelingen waartoe het corporatiebestuur op grond van het Burgerlijk Wetboek met uitsluiting bevoegd is. Een basis in het BBSH voor de bevoegdheid van de toezichthouder tot opstelling van bijvoorbeeld een saneringsplan of een investeringsplan is wel mogelijk, aangezien daarmee niet aan de bevoegdheid van het corporatiebestuur wordt getornd. De huidige mogelijkheid de gemeente voor deze gevallen als toezichthouder aan te wijzen, komt te vervallen.

Als het bestuur geen door zichzelf vastgesteld saneringsplan wenst in te dienen bij het CFV, kan de corporatie via bestuurlijke interventie aan de hand van het opgestelde plan tot activiteit worden aangespoord. Zo nodig kan een aanwijzing het bestuur daartoe verplichten. Na de indiening bij het CFV kan dit fonds steun verlenen en daarbij, in overleg met de corporatie, bepalen dat ter uitvoering van het saneringsplan, een «interim-manager» wordt aangesteld.

5.2 Dwangsom

In de Woningwet dient de mogelijkheid te worden opgenomen om aan een aanwijzing een dwangsom te verbinden in die gevallen dat een corporatie aan een aanwijzing geen gevolg geeft. Een dwangsom kan dus worden gekoppeld aan een aanwijzing ter correctie van een voorgenomen handeling, besluit of nalatigheid van de corporatie in strijd met de voorschriften van het BBSH. De hoogte van de dwangsom zal steeds in verhouding staan tot de overtreding en zal worden bepaald met inachtneming van de eisen voor redelijkheid en billijkheid.

5.3 Benoeming bewindvoerder

De Woningwet dient naar mijn mening zodanig te worden gewijzigd dat het Rijk de bevoegdheid krijgt de rechtbank te verzoeken een of meer bewindvoerder(s) te benoemen.

Naar aanleiding van de discussie over het WBL-rapport is de vraag gerezen of het Rijk (als toezichthouder) niet de bevoegdheid zou moeten hebben het bestuur van een corporatie tijdelijk van zijn functie te ontheffen. Via de aanstelling van een bewindvoerder zou dan zeker moeten worden gesteld dat een corporatie de noodzakelijke (rechts)handelingen daadwerkelijk zal uitvoeren.

Dit kan alleen aan de orde zijn indien het bestuur niet bereid is aan een aanwijzing gevolg te geven waarmee grote volkshuisvestelijke en/of financiële belangen gemoeid zijn of in daarmee vergelijkbare situaties. Ik zal niet toestaan dat voor de volkshuisvesting bestemd kapitaal hierdoor verloren gaat.

Een dergelijke vergaande bevoegdheid tot ingrijpen in de autonomie van het bestuur van een rechtspersoon vereist in ieder geval een basis in de wet. Benoeming van een bewindvoerder kan niet anders dan via een verzoek van het Rijk aan de burgerlijke rechter. De benoeming is in alle gevallen de taak van de rechter. Deze toetst of de omstandigheden zodanig zijn dat de benoeming van een bewindvoerder op zijn plaats is.

Vergelijkbare constructies zijn bijvoorbeeld te vinden in de wetgeving met betrekking tot het toezicht op verzekeringsinstellingen en banken.

6. Meldingsplicht

6.1 Inleiding

Het huidige BBSH kent de procedure van besluiten van aanmerkelijk belang (Bab's). Deze procedure is een vorm van preventief toezicht, waarbij corporaties bepaalde besluiten die de financiële continuïteit in gevaar kunnen brengen en/of de volkshuisvesting ter plaatse in ernstige mate kunnen schaden, vooraf aan de gemeente dienen te melden. Deze besluiten kunnen vervolgens door de gemeente worden geschorst en aan het Rijk ter beoordeling worden voorgelegd. Bij Bab's gaat het volgens het huidige BBSH om besluiten van corporaties inzake het verwerven, bezwaren, vervreemden of slopen van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden, dan wel inzake het aangaan van verbindingen met andere rechtspersonen of vennootschappen.

Het preventief toezicht – de Bab-procedure – is aan herziening toe nu de gemeente geen zelfstandige taak meer heeft in het toezicht. De relatie tussen gemeente en corporatie wordt gekenmerkt door onderling overleg over de prestaties en de wederzijdse afspraken daarover. Als stimulans voor dat overleg is reeds in de wijziging van het BBSH per 1 januari 1997 het door de corporaties op te stellen activiteitenoverzicht geïntroduceerd; corporaties dienen gemeenten op hoofdlijnen inzicht te verschaffen in hun voorgenomen activiteiten, waaronder de besluiten die in het huidige BBSH als Bab worden aangemerkt.

Het bovenstaande betekent dat ik een nieuwe regeling zal ontwikkelen voor besluiten van corporaties die preventief getoetst moeten worden. Het betreft met name besluiten, waardoor de financiële continuïteit in het geding kan zijn en besluiten die ernstige schade aan de volkshuisvesting kunnen opleveren. Het betreft hier besluiten die de maatschappelijke taak van corporaties raken en die na realisering, hetzij fysiek, hetzij zonder medewerking van de contractpartner niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Overigens teken ik hierbij aan dat met het BBSH strijdige besluiten per definitie niet geoorloofd zijn. Indien ik kennis heb van dergelijke besluiten zal ik overwegen om een aanwijzing te geven.

De nieuwe regeling voor preventief toezicht zal inhouden dat bepaalde besluiten, alvorens deze mogen worden uitgevoerd, eerst aan het Rijk worden gemeld. De uitvoering van meldingsplichtige besluiten kan door het Rijk worden verboden. De voorgenomen handeling kan steeds worden uitgevoerd als uit een mededeling van het Rijk blijkt dat het daartegen geen bezwaar heeft of een termijn van acht weken is overschreden. Waar naar het oordeel van het Rijk wezenlijke volkshuisvestelijke aspecten in het geding zijn, wordt steeds de gemeente door het Rijk in de gelegenheid gesteld haar opvattingen kenbaar te maken. Zo nodig kan het Rijk ook aanvullende informatie vragen aan het CFV .

6.2 Verkoop van woningen

Een verkoop van woongelegenheden kan direct onherroepelijke ernstige schade voor de volkshuisvesting opleveren. Om deze reden is toezicht vooraf nodig voor besluiten van corporaties tot verkoop van woongelegenheden.

De huidige Bab-procedure verzekert niet in alle gevallen dat de corporatie voorafgaande aan het besluit in voldoende mate de huurders-

belangen weegt zoals het BBSH dit voorschrijft. Ik heb u hierover in mijn brief van 12 maart jl. reeds ingelicht (IUT 97523435). Mijns inziens moeten verkoopbesluiten te allen tijde te worden getoetst aan een zorgvuldige afweging van de huurdersbelangen, zeker wanneer verkoop niet plaatsvindt aan een andere toegelaten instelling of zittende huurders.

Verkoopbesluiten zullen in algemene zin moeten kunnen worden tegengehouden wanneer niet is voldaan aan de voorschriften van het BBSH en er ernstige schade voor de volkshuisvesting kan optreden of de financiële continuïteit in het geding is. Dit geldt in het bijzonder voor complexgewijze verkoop van woongelegenheden aan een niet-toegelaten instelling. Voor verkoop aan individuele bewoners kan feitelijk worden afgezien van een meldingsplicht indien vooraf afspraken zijn gemaakt op basis van het activiteitenoverzicht en een vastgelegd verkoopbeleid. In plaats van melding van de individuele verkoop kan worden volstaan met een jaarlijkse melding van het verkoopbeleid en de daarbij betrokken woningcomplexen.

Zoals reeds aangekondigd zal in de toelichting bij het BBSH het uitgangspunt worden opgenomen dat bij verkoop van corporatiewoningen anders dan aan sociale verhuurders moet worden uitgegaan van een redelijke verkoopprijs van minimaal 90% van de vrije verkoopwaarde in onbewoonde staat (per woning).

6.3 Sloop van woningen

Ik meen dat het vooraf voorleggen aan het Rijk als toezichthouder van besluiten tot sloop van woningen niet nodig is. Immers, de Huisvestingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om bij verordening te bepalen dat voor het «aan de bestemming tot bewoning» onttrekken van woonruimte – waaronder ook sloop wordt gerekend – een vergunning nodig is. Deze vergunning wordt geweigerd indien het belang van het behoud of de samenstelling van de voorraad niet opweegt tegen het belang dat de aanvrager bij de sloop heeft.

Daarbij neem ik in aanmerking dat in het overzicht van voorgenomen activiteiten, dat de corporatie aan de gemeente zendt, ook voornemens over sloop van woningen opgenomen dienen te worden. Het door de corporaties te entameren overleg biedt partijen tijdig het geschikte kader ten aanzien van aantallen te slopen woningen met inachtneming van de (lokale) volkshuisvesting tot het meest bevredigende resultaat te komen.

6.4 Bezwaren

Nu de borging van de financiële risico's is overgedragen aan het WSW, zal dit fonds ook de maatregelen nemen om het bezwaren van woningen te toetsen bij de aangesloten corporaties. Indien een gemeente geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de garanties aan het WSW over te dragen, is de gemeente er zelf voor verantwoordelijk zo nodig aanvullende afspraken te maken. Er is derhalve geen noodzaak om het bezwaren van woningen onder de meldingsplicht te brengen.

6.5 Verwerven

Besluiten tot verwerving van woningen door toegelaten instellingen kunnen grote invloed hebben op de financiële positie van de corporatie. Ik ga er evenwel van uit dat een corporatie een solide bedrijfsmatig beleid voert en dat de monitoring daarvan via het CFV plaatsvindt. Tevens zal het WSW zich bij de financiering van nieuwe projecten van corporaties inzicht verschaffen in de financiële gevolgen van (grootschalige) verwervingen.

6.6 Deelnemingen

De huidige Bab's omvatten ook het aangaan van verbindingen met andere rechtspersonen of vennootschappen («deelnemingen»). Gegeven de in het gewijzigde BBSH aangebrachte precisering en voorwaarden voor het aangaan deelnemingen is toezicht vooraf overbodig. Ik zie dan ook af van een meldingsplicht van deze besluiten.

Het volstaat om deze besluiten achteraf te toetsen, waarbij ik mij uitdrukkelijk het recht voorbehoud om dergelijke besluiten via een aanwijzing terug te laten draaien. Er bestaat altijd de mogelijkheid vooraf advies te vragen indien de corporatie zekerheid wenst over een specifieke deelneming.

6.7 Fusies

Tijdens de behandeling van het WBL-rapport is naar voren gekomen dat de regelgeving met betrekking tot fusies waarbij corporaties betrokken zijn niet sluitend is. Er moet in een sluitende regeling worden voorzien, omdat die fusies direct de fundamenteën van een toelating kunnen raken en bij uitstek consequenties kunnen hebben voor de financiële continuïteit op langere termijn.

Het Rijk wordt over een voorgenomen fusie waarbij een toegelaten instelling betrokken is altijd geïnformeerd, want alle voornemens daartoe moeten door die toegelaten instelling ter goedkeuring aan het Rijk worden voorgelegd. Dit volgt uit boek 2 van Burgerlijk Wetboek in samenhang met het vereiste in het BBSH dat elke statutenwijziging ter goedkeuring moet worden voorgelegd.

Het huidige BBSH biedt evenwel geen houvast aan de hand van welke criteria voorgelegde fusies moeten worden beoordeeld. Het is noodzakelijk dat dit houvast in het BBSH wordt geboden, waardoor tevens wordt voorkomen dat door fusies woningen aan de sociale-huursector worden onttrokken. Voor fusies zullen de volgende procedures gelden:

– Als een fusie, waarbij een corporatie is betrokken, resulteert in een fusiedragende rechtspersoon (in oprichting) die geen corporatie is, moet die rechtspersoon een verzoek tot toelating indienen. Dat verzoek wordt getoetst aan de bestaande criteria voor toelating in het BBSH, waaronder de financiële continuïteit. Toelating van die rechtspersoon betekent dus dat er geen beletsel is voor goedkeuring van de fusie.

– Als een fusie erin resulteert dat een corporatie fusiedrager is, wordt deze steeds met statutenwijziging gepaard gaande fusie beoordeeld aan de hand van de criteria voor statutenwijziging in het BBSH. Door daarin duidelijk te regelen dat elke statutenwijziging ook wordt getoetst aan de gevolgen voor de financiële continuïteit, gaat dit criterium automatisch voor goedkeuring van deze fusies gelden. Goedkeuring van de statutenwijziging betekent dus dat er geen beletsel is voor goedkeuring van de fusie.

7. De nieuwe toezichtsstructuur: informatiestromen, oordeelsvorming en bevoegdheden

Met de in deze brief geschetste voorstellen komt de nieuwe toezichtsstructuur er als volgt uit te zien.

7.1 Informatiestromen

In de regelgeving zal worden gespecificeerd welke rol de gemeente, het CFV en het Rijk hebben bij het verkrijgen van informatie en de beoordeling daarvan. Beperkingen daarbij liggen besloten in de rol die deze actoren vervullen in het toezichtsarrangement.

In overzicht 1 is aangegeven hoe in de toekomst de informatieverplichtingen van de corporatie richting gemeente, CFV en Rijk er uit zullen moeten zien.

Van corporatie	naar gemeente	naar CFV	naar Rijk
activiteitenoverzicht (cf BBSH per 1-1-97)	het (naar gemeente, uitgespitse) activiteitenoverzicht (inclusief voornemens tot verkoop en sloop) overeenkomstig het huidige BBSH en verzoek om overleg;	niet van toepassing;	samenvatting van voorgenomen activiteiten en melding van de resultaten van het overleg met de gemeente;
jaarstukken (cf BBSH per 1-1-97)	alle jaarstukken, ten behoeve van het maken van afspraken en het kunnen nagaan of afspraken zijn nagekomen;	alle jaarstukken en dezelfde overige informatie als naar het WSW gaat, ten behoeve van analyse en signalering financiële positie;	alle jaarstukken, ten behoeve van het toezicht.

De informatiestroom van het CFV naar het Rijk is als volgt. Het CFV rapporteert over zijn bevindingen aan het Rijk, dat deze rapportage op sectorniveau openbaar maakt tezamen met zijn standpuntbepaling. Dit laat de bevoegdheid van het Rijk onverlet om op grond van het BBSH alle informatie te vergaren die nodig is om een zorgvuldige beslissing te nemen over een eventuele interventie.

De gemeente informeert de corporatie over haar volkshuisvestingsbeleid en betreft de corporatie bij het formuleren daarvan.

7.2 Oordeelsvorming

Het voorgaande houdt in dat het Rijk zich jaarlijks op basis van de jaarstukken een oordeel zal dienen te vormen over de prestaties van de corporaties. Daartoe zal het Rijk:

- een analyse maken van het macro-beeld van de prestaties van de sector in relatie tot de volkshuisvestelijke opgave;
- beoordelen of de corporaties bij de uitvoering van hun werkzaamheden zijn gebleven binnen de geldende kaders en sober en doelmatig werken. De accountantsmededeling over het volkshuisvestingsverslag en de kerngegevens maakt het mogelijk in het reguliere toezichtstraject een dergelijke analyse tot het bezien van de jaarstukken te beperken;
- het vormen van een nader oordeel en zo nodig interveniëren indien de analyse van het CFV hiertoe aanleiding geeft;
- reageren op (tussentijdse) signalen van gemeenten en andere betrokkenen over de volkshuisvestelijke prestaties en het zo nodig in overleg treden met partijen dan wel besluiten tot bestuurlijke interventies, al dan niet op verzoek van de gemeente.

Jaarlijks zal een toezichtsprogrammering plaatsvinden waarbij de voornaamste toezichtsthema's zullen worden benoemd. Gedacht kan worden aan een evaluatie van het accountantsprotocol. Zo nodig kan de inspectie overgaan tot een gericht onderzoek bij de corporatie.

In geval van voornemens tot verkoop, sancties en (dreigende) saneringen zal het Rijk voorafgaand aan het nemen van besluiten de gemeente advies vragen.

7.3 Bevoegdheden Rijk

In het toezichtsmodel is het Rijk verantwoordelijk voor het toezicht en heeft de daarbij behorende bevoegdheden. Schematisch ziet dit er na wijziging van de Woningwet, het BBSH en het Besluit CFV als volgt uit.

Van het Rijk richting corporatie	Van het Rijk richting CFV	Van het Rijk richting gemeente
* Toelating en toestemming statutenwijziging (incl fusies)	* Benoeming bestuur	* Bestuurlijk overleg
* Verbod op uitvoeren verkoop na advisering door gemeente (aanwijzing).	* Goedkeuring beleidsplan en hoogte van de heffing	
* Aanwijzing op grond van BBSH op basis eigen oordeel, oordeel CFV of verzoek van gemeente of anderen (rekening houden met aanwijzing die is gericht aan corporatie)	* Geven van algemene aanwijzing richting CFV	
* Dwangsom		
* Voorleggen besluiten aan toezichthouder en opstellen (sanerings)plan		
* Aanstellen bewindvoerder		
* Intrekking toelating		

8. Tot slot

In het debat met de vaste commissie voor VROM op 13 november 1996 over het rapport van de Algemene Rekenkamer over het toezicht op woningcorporaties is toegezegd om bij deze brief een proeve van een algemene maatregel van bestuur te voegen. De proeve is toegevoegd aan deze brief. Ik streef er naar dat de verbeterde inrichting van het toezicht op de toegelaten instellingen zo snel mogelijk wordt geregeld, met gebruikmaking van de grondslagen in de huidige wetgeving.

Met de voorstellen in deze brief wordt, binnen het kader van decentralisatie en verzelfstandiging van de sector, voorzien in een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden ten behoeve van de noodzakelijke volkshuisvestelijke prestaties, het maken van afspraken daarover en het toezicht.

In combinatie met de wijzigingen van het BBSH per 1 januari jl. en de in deze brief genoemde rapportages ben ik tevens van mening dat uitvoering is gegeven aan de moties zoals deze in de Tweede Kamer zijn aangenomen bij het debat over de Wet Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting en de besprekingen van de brief van 28 juni 1995, het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie over de WBL en het rapport van de ARK over het toezicht.

Ik streef ernaar de wijzigingen zo spoedig mogelijk van kracht te laten worden. Tot dat moment blijft de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling gehandhaafd en kunnen partijen hier op worden aangesproken.

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