

Vergaderjaar 1998–1999

24 508

Volkshuisvestingsbeleid

Nr. 52

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 juni 1999

1. Aanleiding

Zoals aangekondigd in het mondelinge vragenuur van 18 mei jl. informeer ik u hierbij over de wijze van toepassing van het toezicht in de periode tot aan de eventueel uit de Nota Wonen voortvloeiende nieuwe regelgeving. In het verlengde hiervan zal ik tevens ingaan op het verwerven van het onroerend goed van Oibibio door de woningcorporatie Het Oosten te Amsterdam.

2. Ontwikkeling sociale huursector

Alvorens in te gaan op de ontwikkelingen rond het toezicht op woningcorporaties, is het goed nog eens kort kennis te nemen van de historie van de sociale huursector in de afgelopen tien jaar en te bezien welke veranderingen in de activiteiten dat te weeg heeft gebracht.

In het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH), laatstelijk gewijzigd per 18 mei 1998, is vastgelegd dat corporaties uitsluitend werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting, verbijszonderd in de volgende prestaties: het betaalbaar huisvesten van de doelgroep, het zorgdragen voor de kwaliteit van het woningbezit, het betrekken van bewoners bij beleid en beheer, de continuïteit op financieel terrein en de leefbaarheid (het laatste prestatieveld is toegevoegd in 1997). Met name door de laatste toevoeging zijn de prestatievelden van de corporaties aanzienlijk verbreed. In het Regeerakkoord is nog expliciet opgenomen dat corporaties zich meer moeten richten op woonvormen waarin wonen en zorg voor ouderen zijn geïntegreerd. Binnen dat kader is de wijze waarop de corporaties hun taken verrichten in principe vrij.

Door middel van de brutering werd een verdere (financiële) verzelfstandiging van de sociale huursector bereikt. Hierdoor hebben de corporaties zich in relatief korte tijd ontwikkeld van partijen die met handen en voeten

aan de overheid waren gebonden tot in vele opzichten zelfstandige partijen op het terrein van de volkshuisvesting. Zij dragen ook de hierbij horende financiële risico's. De corporaties bepalen waar zij hun (financiële) middelen inzetten om uitvoering te geven aan hun taken, waarbij zij het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in acht nemen. Het Rijk houdt toezicht op de corporaties. Dit toezicht is voor het overgrote deel achteraf, hetgeen in lijn is met de zelfstandige positie die de corporaties innemen.

Corporaties moeten goed kunnen inspelen op allerlei relevante ontwikkelingen: bijvoorbeeld de verbeterde economische omstandigheden hetgeen onder meer een sterke groei van de koopwoningenmarkt tot gevolg heeft, de vergrijzing van de bevolking met de daaraan gekoppelde nieuwe vragen en de vergaande individualisering in de maatschappij hetgeen een voortdurende aanpassing van de diensten van de corporatie vraagt. Ook hebben de corporaties een zekere vrijheid nodig om in te kunnen spelen op de omslag in de volkshuisvesting van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt. In sommige delen van het land is deze omslag gaande. Deze omslag kan voor de corporaties grote gevolgen hebben, met name indien zij zich niet tijdig hierop voorbereiden.

De decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid leidt tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en corporaties. Om hier invulling aan te geven komen steeds meer prestatieafspraken tot stand: gemeenten stellen hun volkshuisvestingsbeleid vast en overleggen met de corporaties over de wederzijdse inspanningen die tot verwezenlijking van de beleidsdoelen moeten leiden. Het BBSH is zodanig ingericht dat bevordert wordt dat prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties tot stand komen.

De verbreding van activiteiten van de corporaties heeft een aantal positieve effecten. Ik noem er enkele. Zo is er sprake van een toenemende verkoop van sociale huurwoningen. Een ontwikkeling die ik mede vanuit het beleid gericht op de bevordering van het eigen woningbezit toejuich. Verder neemt het aantal soorten dienstverlening toe: veel corporaties verbreden de serviceverlening aan hun huurders. Ook zijn er een aantal beginnende ontwikkelingen waarmee corporaties invulling geven aan de *gezamenlijke* verantwoordelijkheid voor volkshuisvestelijke prestaties: het betreft dan onderlinge (achtergestelde) leningen, fusies, het gezamenlijk oprichten van een nieuwe corporatie, etc. Een belangrijke ontwikkeling is ook de toenemende inspanningen van corporaties in de stedelijke vernieuwing in nauwe samenwerking met de betrokken gemeenten. Op dit punt wordt in het kader van het beleid met betrekking tot het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing ook veel van de corporaties verwacht. Tenslotte kan worden gewezen op de toenemende samenwerkingsverbanden in het kader van concentraties van wonen en zorg, waaraan ook in het regeerakkoord aandacht is besteed.

Samenvattend is de kern van mijn betoog dat corporaties veel vrijheid hebben om hun statutair vastgelegde doelstellingen te realiseren en de in de regelgeving vastgelegde prestaties te leveren. Het leveren van de volkshuisvestings-prestaties hoort daarbij voorop te staan. In de Nota Wonen zal ik de positionering van de corporaties in meer principiële zin bezien.

3. Het toezicht tot aan de Nota Wonen

Uit het voorgaande is gebleken dat de normen voor het handelen voor woningcorporaties volgen uit het BBSH, namelijk bezig zijn in het belang en op het gebied van de volkshuisvesting. Wat onder het belang van de volkshuisvesting moet worden verstaan is afhankelijk van de plaats en de

tijd waarin invulling moet worden gegeven aan dit begrip. Zoals eerder aangegeven moeten corporaties beleidsvrijheid hebben om invulling te geven aan dit begrip. Zij moeten daarbij wel het door de gemeente vastgestelde volkshuisvestingsbeleid in acht nemen en met huurders daarover overleg voeren. Aan mij is het om uiteindelijk en achteraf op interne en externe signalen te beoordelen of een corporatie in redelijkheid tot die afweging had kunnen komen om uiteindelijk te beoordelen of het handelen in het belang is van de volkshuisvesting. Als ik, achteraf, tot het oordeel kom dat het handelen van de corporatie niet in het belang van de volkshuisvesting is kan ik de corporatie een aanwijzing geven het beleid en/of het beheer aan te passen.

In het voorgaande en in mijn brief aan u naar aanleiding van het Toezichtverslag sociale-huursector 1997 van 16 maart jl. (TK 1998–1999, 24 508, nr. 49), heb ik u een schets gegeven van de ontwikkelingen die zich voordoen en welke activiteiten op dit moment door corporaties worden ondernomen. In die brief ben ik ook tot de conclusie gekomen dat ik gelet op de opgaven waar corporaties voor staan, in zijn algemeenheid tevreden ben over de volkshuisvestelijke prestaties. Deze prestaties worden geleverd onder een gelijktijdige gezonde financiële ontwikkeling van de bedrijfstak. Tevens heb ik aangegeven dat de meeste instellingen binnen de marges van het BBSH opereren en dat de benodigde matching van taken en middelen in de bedrijfstak op gang begint te komen. Nog dit jaar zal de sector daartoe met voorstellen komen, waarover ik u nog nader zal informeren.

Als sluitstuk van de eerdere discussies met uw Kamer moet nog een aanpassing van de Woningwet plaatsvinden. De wijziging ligt momenteel bij uw Kamer¹.

Het belang van de volkshuisvesting

De centrale norm voor het handelen van een corporatie is ingegeven door het begrip «in het belang van de volkshuisvesting». De beschikbare (financiële) middelen moeten ook daadwerkelijk voor dit belang worden aangewend. Uit de beschrijving van de ontwikkelingen in paragraaf 2 wordt duidelijk dat wat onder het belang van de volkshuisvesting moet worden verstaan afhankelijk is van de opgave van de woningmarkt en de omstandigheden waar corporaties zich in bevinden. Dat is geen universeel vast te stellen begrip. Ik acht dat ook niet wenselijk. Door de beschrijving van de norm op deze wijze in het BBSH, is het voor corporaties mogelijk in te spelen op de lokale omstandigheden en de ontwikkelingen in de markt. De andere kant daarvan is dat corporaties in dit keuzeproces niet helemaal vrij zijn. Zij dienen immers het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid daarbij in acht te nemen. De eigen keuzevrijheid van corporaties, het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid en de betrokkenheid van huurders bij het bepalen van het beleid en beheer van de corporatie, vormt tezamen met de voorwaarden die het Rijk daarvoor schept, het afwegingskader om te komen tot wat in het concrete geval het belang van de volkshuisvesting is. Dat heeft er in het recente verleden toe geleid dat corporaties op ruime schaal overgaan tot de verkoop van huurwoningen aan de huurders, omdat daar ook bij de doelgroep een grote behoefte aan is. Steeds zal daarbij in de concrete woningmarkt een afweging moeten worden gemaakt hoeveel en welk deel van het bezit kan worden verkocht gelet op een minimaal te handhaven voorraad sociale huurwoningen. Reeds meerdere malen heeft ook mijn ambtsvoorganger betoogd dat het maken van prestatieafspraken over dit en andere belangrijke onderwerpen tussen gemeenten, corporaties en huurders belangrijk is. Zeker omdat daarmee het afwegingsproces van wat dan in de concrete situatie

¹ De wijziging betreft het uitbreiden van de sanctiemogelijkheden van het Rijk (bewindvoerder via de rechter, dwangsom), een wettelijke basis voor de toezichtstaken van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en de verwerking van de aanwijzingen voor de wetgeving aangaande zelfstandige bestuursorganen.

gekenmerkt wordt als het volkshuisvestingsbelang transparant wordt gemaakt.

Het in de openbaarheid afwegen van het volkshuisvestingsbelang, inclusief de door mij beoogde transparantie, is een proces dat in toenemende mate bij corporaties plaatsvindt. In het verleden is van rijkszijde ingegrepen als, na zorgvuldig overleg met gemeente, duidelijk was geworden dat het handelen van de corporatie aan te merken was als niet in het belang van de volkshuisvesting. Veelal lukt het om door middel van zorgvuldig overleg met partijen tot overeenstemming te komen en kan het nemen van maatregelen achterwege blijven. In enkele uitzonderingsgevallen bleek het nemen van maatregelen wel degelijk nodig te zijn.

Cruciale voorwaarde bij deze benadering is dat het handelen van corporaties transparant is. De afweging die corporaties in overleg met gemeenten en andere stakeholders maken, dient voor de interne en externe toezichthouder kenbaar te zijn. Alleen dan kan een stelsel van toezicht achteraf goed werken. Dat betekent ook dat corporaties er verstandig aan doen in twijfelgevallen ook vooraf over deze afweging met het Rijk overleg te voeren. Ik zal met Aedes overleggen of de bedrijfstakcode van de corporaties op dit punt aanpassing behoeft.

Corporaties bepalen in overleg met de overheid wat onder het belang van de volkshuisvesting wordt verstaan. Wel kent het BBSH een tweetal harde grenzen als het gaat om de afbakening van het werkgebied van de corporatie. Zij mogen geen complexen van huur- en koopwoningen bouwen boven de grens van gemiddeld 261 000 en zij mogen geen diensten verlenen buiten de eigen kring van huurders en kopers ook al zijn deze diensten gerelateerd aan de kerntaak van de corporatie. In het navolgende maak ik een afweging hoe en onder welke voorwaarden ik dergelijke activiteiten van corporaties wil toestaan.

Beoordeling activiteiten: belangen afwegen

Waar er sprake is van een sterk veranderende markt en zich daaraan aanpassende corporaties, is het evident dat spanning kan optreden met in regelgeving vastgelegde grenzen. Zoals ik heb aangegeven in de Agenda van de Nota Wonen, ben ik van opvatting dat er een fundamentele discussie moet worden gevoerd over de taak en plaats van corporaties. Ik kan en zal op die discussie niet vooruitlopen. In de interimfase – tussen huidige regelgeving en de conclusies naar aanleiding van de Nota Wonen – wil ik dan ook een toezichtsbeleid voeren dat geen onnodige belemmeringen opwerpt om adequaat in te spelen op de veranderingen, maar anderzijds ook geen voldongen feiten schept die de vrijheidsgraden van de toekomstdiscussie zou beperken.

Op 31 oktober 1996 is de nota «Grenzen aan gedogen» (TK 1996–1997, 25 085, nr. 1–2) van de minister van Justitie aan uw Kamer gezonden. Hierover heeft op 23 juni 1997 in de vaste kamercommissie van Justitie een notaoverleg plaatsgevonden. In deze nota wordt een aantal criteria geformuleerd waaronder gedogen aanvaardbaar kan zijn. De nota stelt dat gedogen aanvaardbaar kan zijn in uitzonderingsgevallen, mits beperkt in tijd en omvang, er expliciete belangenafweging heeft plaats gevonden en controleerbaar is. In deze criteria ligt impliciet besloten dat gedogen een beslissing is van het orgaan belast met de handhaving van de in de regelgeving door de wetgever gestelde norm. Deze criteria hebben betrekking op het gehele terrein van het bestuursrecht en hebben daarom een globaal karakter. Per beleidsterrein kan het noodzakelijk zijn deze criteria verder uit te werken dan wel aan het gedogen nadere voorwaarden te verbinden.

De in deze nota genoemde toetspunten (expliciete belangenafweging en controleerbaarheid) zijn bij uitstek toepasbaar op het toezichtsbeleid in de interimfase. Immers, in veel gevallen is verbreding van de activiteiten in het belang van de volkshuisvesting en in het bijzonder voor de doelgroep van beleid. Van corporaties mag worden verwacht dat zij de dienstverlening aan huurders en kopers uit de eigen kring maar ook daarbuiten zo goed mogelijk vormgeven. Het brede volkshuisvestingsbelang en de opgaven aan herstructurering die er liggen, vragen aan corporaties omvangrijke investeringen. De budgetten die daarvoor van rijkswege beschikbaar zijn, in de nabije toekomst ISV, zijn bedoeld als stimuleringsbijdrage en zijn verre van kostendekkend voor de benodigde investeringen. Zowel de financiële noodzaak om te komen tot deze omvangrijke investeringen als het volkshuisvestelijk doel van de corporatie aan haar huurders en kopers een goed woondienstenpakket aan te bieden, maakt het noodzakelijk dat het voor corporaties mogelijk moet zijn duurdere koopwoningen te bouwen en commerciële diensten te verlenen buiten de eigen kring van huurders en kopers.

Omdat bij het toestaan van commerciële nevenactiviteiten en het bouwen van duurdere huur- en koopwoningen corporaties in concurrentie treden met overige aanbieders en het mijn eerste verantwoordelijkheid is de goede huisvesting van de doelgroep te waarborgen, vereist de invulling van dit beleid de nodige zorgvuldigheid. Daarom wil ik deze activiteiten slechts toestaan indien deze vooraf aan mij worden voorgelegd. Bij de toets zal ik nog nader te noemen criteria hanteren.

Verbindingen met andere rechtspersonen

In het BBSH is geregeld dat de corporatie zich slechts verbindt met een andere rechtspersoon als dit noodzakelijk is om invulling te geven aan de vijf eerder genoemde prestatievelden. Deze regel is ingegeven door de gedachte dat een corporatie zich slechts in uitzonderingsgevallen zou behoeven te verbinden met een andere rechtspersoon om vorm te geven aan de kerntaken. Ondanks consolidatie bepalingen in het BBSH maakt het onderbrengen van kerntaken van de corporatie in een andere rechtspersoon de doorzichtigheid en controleerbaarheid van de corporatie niet eenvoudiger. Door de introductie van het noodzakelijkheidsbeginsel wordt een zekere drempel opgeworpen bij het aangaan van verbindingen met andere rechtspersonen. Uit het BBSH volgt dat de corporatie zelf beslist of zij het noodzakelijk acht om een verbinding aan te gaan. Dergelijke beslissingen zijn door de wetgever niet onderworpen aan preventief toezicht. De corporatie zal de keuze daartoe achteraf in het Jaarverslag moeten motiveren.

Gelet op de totstandkoming van de regelgeving is bedoeld een «nee, tenzij regel» in te voeren. Voor zover het gaat om het onderbrengen van kernactiviteiten (het huisvesten van de doelgroep) in verbindingen sta ik nog steeds achter deze bepaling. Inmiddels heeft zich wel een praktijk bij corporaties ontwikkeld, dat aan de kernactiviteit gelieerde activiteiten, waarvan in het voorgaande enige voorbeelden zijn gegeven, worden ondergebracht in een verbinding. Ook worden samenwerkingsrelaties met anderen juridisch vormgegeven in een gezamenlijke rechtspersoon. Dergelijke constructies worden opgezet om kernactiviteit en nevenactiviteit zo goed mogelijk van elkaar te onderscheiden. Ook de eventuele risico's die gepaard gaan met het opzetten van nevenactiviteiten worden daarmee beter afgeschermd. Tot slot kan door het oprichten van een gezamenlijke rechtspersoon, bijvoorbeeld een PPS constructie met een gemeente en projectontwikkelaar, de samenwerkingsrelatie van de corporatie juridisch helder vorm worden gegeven.

Bij mijn beoordeling achteraf van de verbindingen die corporaties aangaan wil ik een duidelijk onderscheid maken naar het onderbrengen

van kernactiviteiten en nevenactiviteiten. De kernactiviteit, het huisvesten van de doelgroep, mag niet in een verbinding worden ingebracht. Het kan nodig zijn nevenactiviteiten in een verbinding onder te brengen. Hieraan ligt het motief van een goede bedrijfsvoering (scheiding van activiteiten, afscherming risico's en juridisch vormgeven van samenwerkingsrelaties) ten grondslag. Ook dan zal ik de activiteiten die in dergelijke verbindingen worden uitgevoerd toetsen, waarbij ik de hierna te noemen criteria hanteer.

Criteria

Bij de hierboven genoemde activiteiten die vooraf aan mij moeten worden voorgelegd (commerciële neven activiteiten en het bouwen van complexen van dure huur- en koopwoningen) wil ik de volgende criteria hanteren:

1. De volkshuisvestelijke prestaties op de kerntaken van de corporatie dienen boven elke twijfel verheven te zijn;
2. De financiële continuïteit van de corporatie moet op geen enkele wijze ter discussie staan. De corporatie moet geen grote financiële risico's lopen. Deze kunnen immers de volkshuisvestelijke prestaties schaden;
3. Over de commerciële nevenactiviteit dient belasting te worden betaald;
4. Eventueel beschikbaar gesteld kapitaal van de corporatie aan de verbinding dient onder marktconforme voorwaarden te geschieden. Het moet aannemelijk zijn dat uiteindelijk aan de volkshuisvestingstaken een bijdrage wordt geleverd;
5. Het toezicht mag niet worden belemmerd.

Dit door mij voorgestane toezichtsbeleid zal zich uitstrekken tot de implementatie van de uiteindelijke resultaten van de Nota Wonen.

4. De aankoop van de Oibibio-panden door Het Oosten

Alvorens een oordeel te geven over de aankoop van de Oibibio-panden door de corporatie Het Oosten geef ik de feiten rond de aankoop en ga ik in op de formele toets van de aankoop aan de regelgeving zoals vastgelegd in het BBSH en de mogelijke risico's voor de corporatie. De directeur van Het Oosten heeft mij in een gesprek de transactie en de motieven die hierbij speelden toegelicht.

De feiten zijn als volgt:

- de panden Prins Hendrikkade 20/21, 23 en 25/26 worden door Het Oosten gekocht voor in totaal f 29 150 000;
- er is nog een investering in deze panden nodig van ongeveer f 7 miljoen;
- over de aankoop wordt overdrachtsbelasting betaald;
- de aankoop wordt geheel extern gefinancierd en komt dus niet ten laste van de middelen die Het Oosten beschikbaar heeft voor de volkshuisvestingstaken. Dit laat overigens onverlet de met de investering gepaard gaande risico's;
- de panden worden verhuurd aan Oibibio, waarmee Het Oosten huisbaas (en geen eigenaar) wordt van Oibibio. De overeengekomen huur leidt tot een bruto rendement van circa 8% van de investering.

Dan kom ik als toezichthouder aan de toets van de transactie aan het BBSH op de wijze zoals in paragraaf 3 omschreven.

Het Oosten heeft in deze buurt reeds eerder bezit verworven met als doel om het wonen boven winkels en de leefbaarheid bevorderende bestemmingen te bevorderen en speculatie, leegstand, verval en ongewenst gebruik tegen te gaan. Het Oosten beschouwt de transactie als een

investering in de leefbaarheid van Amsterdam in een buurt die zich in een neerwaartse spiraal bevindt. De gemeente Amsterdam steunt de corporatie hierin volledig en heeft een gemeentelijke bijdrage in de aankoop van f 750 000 verstrekt. De gemeente Amsterdam is bovendien verheugd te kunnen constateren dat door de transactie speculatie met de betrokken panden (vanwege de hoge economische potentie van het gebied) is voorkomen. Hiermee geven betrokken partijen, gemeente en corporatie, een antwoord op de vraag in hoeverre de leefbaarheid zoals weergegeven in artikel 12a van het BBSH van toepassing is: zij menen dat dit inderdaad het geval is. Wel stelt het BBSH tevens dat het moet gaan om de leefbaarheid van buurten en wijken waar het bezit van de corporatie gelegen is. Dat is slechts in zeer beperkte mate het geval: zoals eerder aangegeven bezit Het Oosten in dit stadsdeel reeds enkele panden. Hiermee is formeel aan de voorwaarde van het BBSH voldaan.

De risico's die Het Oosten met deze transactie loopt hebben te maken met de exploitatie door Oibibio en met de investering op zich. Wat dit laatste betreft is door de gemeente Amsterdam naar voren gebracht dat de panden gelegen zijn in een gebied met veel economische potentie. Daarnaast wordt door Het Oosten aangegeven dat de bedrijfswaarde bij marktconforme verhuur hoger ligt dan bij de overeengekomen huurprijs. Mocht het zo zijn dat langdurige verhuur aan Oibibio niet gewaarborgd is, dan hoeft dat dus, naar het oordeel van Het Oosten, niet te leiden tot een verminderd rendement op de investering.

Desondanks blijven er naar mijn oordeel twee risico's: het risico van beëindiging van de huurovereenkomst (en vervolgens onzekerheid of er een nieuwe huurder komt) en het risico van waardevermindering van de panden. Naar mijn oordeel zijn deze risico's niet zodanig dat de financiële continuïteit van de corporatie in gevaar wordt gebracht, dan wel dat nadelige gevolgen zullen ontstaan voor de diverse kerntaken van de corporatie.

Het geheel overziend trek ik de volgende conclusies:

- Het Oosten loopt door deze transactie (beperkte) financiële risico's;
- het BBSH is niet overtreden;
- de gemeente Amsterdam en Het Oosten zijn ervan overtuigd dat de leefbaarheid van deze wijk gediend is met de genoemde transactie.

Derhalve valt de transactie binnen de grenzen van de regelgeving.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes