

Advies ontwerp Nota Wonen

Kalvermarkt 53
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Telefoon 070-4267540
Telefax 070-4267625
E-mail postbus-rob@minbzk.nl

De staatssecretaris van Volkshuisvesting
 Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
 de heer J.W. Remkes
 Postbus 20951
 2500 EZ DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	FSC2000044545	Rob2000/U86462	11 oktober 2000
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
G.A. van Nijendaal	51355-005	070-4267232	
Onderwerp			
Nota Wonen (ontwerp)			

Geachte heer Remkes,

Hierbij biedt de Raad voor het openbaar bestuur u het advies aan over de ontwerp Nota Wonen: 'Mensen, wensen, wonen'. U vraagt de Raad in zijn advies met name in te gaan op het sturingsmodel, de positie van gemeenten en provincies, het toezicht op de corporaties en de stedelijke vernieuwing. De samenhang tussen deze onderwerpen is van dien aard dat afzonderlijke beantwoording niet voor de hand ligt. De Raad behandelt deze onderwerpen in de brede context van de Nota Wonen waarbij hij met name voort bouwt op eerdere meer algemene adviezen.

Hoofdstuk 1 bevat de samenvatting. In hoofdstuk 2 gaat de Raad in op de algemene karakteristieken van de nota. Het motto de 'burger centraal' vormt het onderwerp van hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 stelt de bestuurlijke verhoudingen, waarmee de rijksoverheid bij het verwezenlijken van zijn verantwoordelijkheid voor het wonen te maken heeft, centraal. De positie van de woningcorporatie vormt de inhoud van hoofdstuk 5.

1. Samenvatting

De Raad erkent het belang van het opstellen van een Nota Wonen waarin de rijksoverheid aangeeft op welke wijze zij invulling denkt te geven aan haar verantwoordelijkheid op het terrein van wonen. Naast een inhoudelijke onderbouwing van het gewenste beleid dient de overheid in een democratische rechtstaat zich echter steeds te verantwoorden voor de grondslagen waarop zij meent te kunnen en te moeten sturen. En, zo ja, welke overheidslaag daaraan het meest effectief gestalte kan geven. De Raad constateert dat de Nota Wonen sterk leunt op een centralistisch sturingsconcept zonder dat de voorliggende vragen consequent zijn beantwoord. De overheid dient haar verantwoordelijkheid en sturingsmogelijkheden duidelijk te maken en daarmee ook aan te geven waarop zij

aangesproken mag worden. De Raad adviseert u de Nota Wonen daarop kritisch door te lichten.

De Raad onderschrijft het belang van een integrale benadering van wonen. De relatie tussen wonen, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling en verkeer en vervoer en sociale aspecten verdient echter een verdere uitwerking. Voorwaarde voor een integraal woonbeleid op alle niveaus is het doorbreken van de verkokering op rijksniveau.

Het motto 'de burger centraal' spreekt de Raad zeer aan al wijst hij wel op de spanning die dit uitgangspunt oplevert met de verantwoordelijkheid van de overheid als hoeder van het algemeen belang. Het is aan de overheid een heldere afweging van belangen te maken.

Daarbij geldt dat de (rijks)overheid op het terrein van wonen weliswaar een belangrijke rol heeft, maar ook te maken heeft met een krachtenveld van autonome partijen waarop de (rijks)overheid slechts in beperkte mate of tegen hoge maatschappelijke kosten zijn wil dwingend kan opleggen. De overheid moet zich niet verantwoordelijk willen stellen voor zaken die zij niet wil of kan sturen. Het gevaar van de Nota Wonen is dat de rijksoverheid sluipenderwijs meer naar zich toetrekt dan zij kan waarmaken. Voor het effectief vormgeven van het woonbeleid is juist de wisselwerking tussen de door het Rijk gevoelde verantwoordelijkheid en de lokale en regionale ervaringen van groot belang. De Raad beveelt aan hiervoor zorg te dragen.

Ten aanzien van de regionale afstemming van het lokale woonbeleid geeft de Raad aan dat dit in eerste aanleg de verantwoordelijkheid is van het lokale bestuur. De taak van de provincie is kaders te stellen waarbinnen de afstemming gestalte dient te krijgen en voorzover nodig slagvaardig op te treden.

De Nota Wonen zet sterk in op het verder ontwikkelen en uitbouwen van een integraal gemeentelijk woonbeleid. Het instrumentarium om aan die visie ook daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven verdient nadere aandacht. De gemeentelijke overheid moet om haar beleidsverantwoordelijkheid te kunnen waarmaken beschikken over voldoende publiekrechtelijke bevoegdheden. Een belangrijke stimulans voor het versterken van het integrale woonbeleid acht de Raad gelegen in het honoreren met de status van rechtstreekse gemeente van die gemeenten die in staat blijken zelfstandig een integraal woonbeleid op te zetten.

Naar de opvatting van de Raad erkent de Nota Wonen onvoldoende de bijzondere maatschappelijke betekenis van de corporatie als private organisatie. Op basis van het zelf gekozen maatschappelijk ondernemerschap, gecombineerd met het zelfregulerend vermogen van de sector ontstaat een gezonde basis voor het overheidsbeleid op het terrein van wonen. Het zijn van toegelaten instelling rechtvaardigt een overheidsbemoeienis maar deze moet in verhouding staan tot de maatschappelijke en/of financiële belangen die de overheid als hoeder van het algemeen belang heeft te waarborgen. Er treedt evenzeer een verstoring van de markt op als voor woningcorporaties andere normen gelden waaraan marktpartijen zich niet hebben te houden.

Naast een gedegen interne toezichtstructuur benadrukt de Raad ook het belang van onafhankelijk extern toezicht op de corporaties. Het is evenwel van belang de grondslag voor het toezicht op zelfstandige private woningcorporaties te expliciteren. De Raad

adviseert u een toezichtbeleid op te stellen. Het toezichtregime dient in overeenstemming te zijn met de maatschappelijke en financiële risico's die corporaties lopen en de mogelijke afwenteling daarvan op derden.

2.

Algemene karakteristiek

De voorganger van de Nota Wonen 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' kenmerkte zich door het streven naar verzelfstandiging van corporaties, financiële sanering, decentralisatie en deregulering. Met de Nota Wonen wordt het sectorale volkshuisvestingsbeleid omgezet naar een integraal woonbeleid. De nota geeft aan geen radicale breuk met het verleden te beogen maar eerder een accentverschuiving. Na de verzelfstandiging en decentralisatie volgt nu een verdere 'decentralisatie' naar de burger.

De nota 'Wonen; Mensen, wensen wonen' ademt een moderne (liberale) tijdgeest. Het positieve mensbeeld, de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van de burger, het vertrouwen in de markt, het transactiemodel zijn daarvan de belangrijkste karakteristieken. Het sluit bijna volmaakt aan op de huidige tijdgeest. Daarmee is tevens de kwetsbaarheid duidelijk. Het is aan de overheid aan te geven hoe en op welke wijze zij aan de maatschappelijke ontwikkelingen denkt sturing te geven. Vervolgens dient de overheid in een democratische rechtstaat zich echter steeds te vergewissen van de grondslagen waarop zij meent te kunnen en te moeten sturen. En, zo ja, welke overheidslaag daar het meest effectief gestalte aan kan geven. De nota kent in dat opzichte een aantal onevenwichtigheden en mist een zekere robuustheid door geen acht te slaan op de kwetsbaarheid van de veronderstellingen en de mogelijke inconsequenties daarvan. Wat zijn bijvoorbeeld de gevolgen als de economische perspectieven wijzigen (de hypotheekrente stijgt), of als de woonvoorkeuren van burgers zich anders ontwikkelen dan voorzien? Het te voeren beleid is geënt op autonome maatschappelijke ontwikkelingen en individuele voorkeuren maar kent een bijna klassiek centralistische sturingsfilosofie. In dat opzicht is er eerder sprake van een terugdringen van eerder ingezette ontwikkelingen dan het voortbouwen daarop. Het is gebaseerd op een vrij sterk centralistische inslag onder gelijktijdige erkenning van regionale en lokale verschillen. Marktconforme regelgeving voor woningcorporaties wordt bepleit terwijl tegelijkertijd een beperking van het speelveld voor de corporaties aan de orde is.

Rijksvisie

De Raad onderstreept het belang van een integrale rijksvisie op wonen. Het beoogde integrale karakter van de nota komt niet overal even goed uit de verf. De samenhang tussen wonen en beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling en verkeer en vervoer wordt weliswaar geconstateerd maar niet nader uitgewerkt. De sociale dimensie van wonen komt beter tot zijn recht maar ook hier acht de Raad meer aandacht voor de leefbaarheid, segregatie en veiligheid op zijn plaats. Er wordt nauwelijks een relatie gelegd

met het grotestedenbeleid. Het is moeilijk van andere bestuurlijke partners te verlangen een integraal woonbeleid te gaan voeren en de regie ter hand te nemen als op rijksniveau de verkokering onverkort gehandhaafd blijft. Het aanscherpen van het rijksbeleidskader om het integrale karakter te waarborgen is een goede zaak maar mag zich niet alleen uitstrekken tot integratie op papier, het moet ook daadwerkelijk handen en voeten krijgen.

Doelstellingen, instrumenten en middelen

De doelstellingen uit de nota zijn niet controversieel. Alle betrokken partners zullen in hoofdlijnen de doelstellingen onderschrijven. Op hoofdlijnen kan er ook geen misverstand bestaan over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het is echter aan de rijksoverheid vanuit haar ordende taak in de nieuwe Woonwet daarover ondubbelzinnig duidelijkheid te scheppen. De aanzetten daartoe zijn in Nota Wonen aanwezig maar verdienen een gedegen wettelijke onderbouwing.

Het verschil van inzicht tussen partijen is veel meer gelegen in de mogelijkheden de verhoogde ambities in het voorgeschreven tempo te halen. Het ambitieniveau mag hoog zijn, maar dient wel haalbaar te zijn op basis van beschikbare instrumenten en middelen. Anders kweekt de overheid zijn eigen ontevredenheid. De Raad adviseert daarom in de Nota Wonen heldere keuzes te maken van de beleidsdoelen waarop de overheid wenst te sturen, waar eenieder op aangesproken mag worden en welke instrumenten en middelen daarvoor beschikbaar zijn.¹ Dat betekent dat gelet op de vrijheid die de burger wordt gegeven ook duidelijk moet zijn dat de overheid haar verantwoordelijkheid en sturingsmogelijkheden in perkt en daar dus ook niet meer op aangesproken kan worden. De consequenties van die keuzes verdienen meer aandacht.

3.

De burger centraal

Het motto van deze nota 'de burger centraal' spreekt de Raad zeer aan. De Nota Wonen slaagt er ook in het motto consequent in voorgenomen wijzigingen van wet- en regelgeving tot uitdrukking te laten komen. De uitwerking daarvan krijgt op veel onderdelen gestalte. Het belangrijkste element is dat de burger meer zeggenschap moet krijgen over het wonen en de woonomgeving. Zo worden belemmeringen uit de Huisvestingswet worden tot een minimum beperkt, is er geen sturende rol van de overheid om goedkoop wonen tegen te gaan, wordt vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij planprocessen bevorderd, wordt bouwregelgeving aanmerkelijk vereenvoudigd en versoepeld, komt er meer ruimte voor particulier opdrachtgeverschap enz. Het vergroten van de zeggenschap van bewoners kan in algemene zin op brede waardering en steun van de Raad rekenen. Het verminderen van de afhankelijkheid van de burger en het bieden van keuzemogelijkheden is een groot goed. Het vormt dan ook de belangrijkste leidraad in de advisering van de Raad. Dit laat onverlet dat de Raad wijst op de spanning die dit uitgangspunt kan opleveren met de

¹ *Helder als glas; Een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Raad voor het openbaar bestuur juni 2000.

verantwoordelijkheid van de overheid als hoeder van het algemeen belang. De Raad schetst hier enkele spanningen die bij de vertaling van dit uitgangspunt opdoemt.

- Het wegnemen van belemmeringen om de eigen woonwensen te realiseren. Daarbij dient de overheid zich steeds rekenschap te geven van de aard van de belemmeringen die zij slecht. Wat vanuit het ene perspectief wellicht als een belemmering wordt ervaren is vanuit een ander perspectief een vorm van bescherming tegen inbreuken op andere maatschappelijke waarden. Voorbeelden zijn snellere procedures bij vergunningverlening, het schrappen van eisen uit het bouwbesluit, het inperken van welstandstoezicht.
- Een andere spanning doet zich bijvoorbeeld voor waar de overheid beleidswensen formuleert zoals de bevordering van het eigen woningbezit. Het is vanuit het perspectief van de burger maar de vraag of dit tegemoet komt aan zijn eigen wensen. Het vergroten van de keuzevrijheid van de burger zou meer neutraal geformuleerd er op neer moeten komen dat de burger de maximale keuzevrijheid wordt geboden te kopen dan wel te huren. Daarbij past strikt genomen geen stimuleringsbeleid van de overheid.
- Vrijheden voor burgers brengen ook individuele risico's voor die burger met zich die afgewogen moeten worden tegen de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid.
- Het korte termijn belang van de burger loopt niet altijd parallel met de belangen die de maatschappij op de lange termijn heeft. Regeren is vooruitzien. Het is aan de overheid van nu om te waken over de duurzaamheid. De toekomstige behoefte aan seniorenwoningen kan gaan knellen met de actuele woonwensen van de burger die wil wonen in het groen.
- Bij het vergroten van zeggenschap van de burger dient niet uit het oog te worden verloren in welke hoedanigheid de burger zijn zeggenschap tot uitdrukking brengt. Dat het huurdersbelang nadrukkelijk moet zijn gewaarborgd is een goede zaak, maar een verhuurder heeft ook een eigenstandige verantwoordelijkheid die hij moet afwegen tegen het belang van de huidige huurders. Daarbij kan het belang van de huurder wel eens indruisen tegen het belang dat diezelfde huurder heeft als bewoner van de wijk. In het regie-advies geeft de Raad aan dat publieke verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur er in is gelegen ook de belangen van degenen die niet participeren in interactieve processen in het oog te houden.²

Daar waar individuele wensen of de som van de individuele wensen niet overeenkomen met de rijksvisie ontstaat een knelpunt. Dat is op zich geen probleem. Dat wordt het pas als de (rijks)overheid vanuit zijn verantwoordelijkheid geen heldere keuzes maakt. Niet alleen wat de overheid doet maar ook waarom zij afziet van sturing is daarbij aan de orde. In zijn advies over de kwaliteit van de overheid heeft de Raad het belang van een doorzichtige

² *Op het toneel en achter de coulissen*, De regiefunctie van gemeenten Raad voor het openbaar bestuur. December 1999.

belangenafweging uitdrukkelijk onder de aandacht gebracht.³ Het behoort tot de kerntaak van de overheid op te komen voor het algemene belang. Van de overheid mag worden verwacht dat zij duidelijk aangeeft waar het algemeen belang in het geding is.

4. De bestuurlijke context

Wonen is primair een lokale aangelegenheid. De decentrale verantwoordelijkheid van gemeenten blijft uitgangspunt van beleid. Het vormgeven van beleid dient naar de opvatting van de Raad te gebeuren op een niveau dat zo dicht mogelijk bij de burger staat.⁴ Hier doet zich evenwel een zekere spanning gelden met zowel de actief betrokken rol die de nota voor de rijksoverheid ziet weggelegd als ook de noodzaak van regionale afstemming.

Rijkssturing

De legitimiteitsgronden voor overheidsbemoeienis met het wonen zoals door de VromRaad zijn omschreven in termen van duurzaamheid, culturele identiteit, doelmatigheid en sociale rechtvaardigheid worden ook door Raad onderschreven.⁵ De sturingsfilosofie zoals neergelegd in het nieuwe ordeningsmodel geeft uitwerking aan de verantwoordelijkheid die de rijksoverheid zich aanmeet op het terrein van wonen. De vrijblijvendheid van het lokale woonbeleid wordt danig ingeperkt.

Het Rijk maakt via het rijksbeleidskader zijn ambities en beleidsprioriteiten kenbaar. Met het opstellen van een rijksbeleidskader wonen geeft het Rijk duidelijk aan wat zijn opvattingen zijn over het gewenste woonbeleid. Versterking van die rol van de rijksoverheid hoeft niet per definitie nadelig te zijn voor het decentraal bestuur. Het is echter de primaire verantwoordelijkheid van het Rijk om gemeenten en provincies ook toe te rusten met een adequaat instrumentarium om uitvoering te kunnen geven aan het rijksbeleid. Het moet naar de mening van de Raad echter aan de verantwoordelijkheden van lokale partijen worden gelaten aan te geven op welke wijze daar, gelet op de lokale en regionale omstandigheden, het meest effectief uitwerking aan kan geven. De concrete invulling van de door de corporaties of andere partijen te leveren prestaties zal op het lokale niveau moeten worden bepaald.

In de huidige opzet proeft de Raad evenwel een zekere centralisatie van beleidsverantwoordelijkheid. Het gevaar van een grote mate van detailbemoeienis en bureaucratisering acht hij zeker aanwezig. De toetsing van plannen dient globaal te blijven. Het terugvallen op planbeoordelingen acht de Raad niet wenselijk. De toedeling van middelen op basis van een objectieve verdeelsleutel zoals nu in het ISV

³ *Helder als glas; Een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Raad voor het openbaar bestuur juni 2000.

⁴ *De kunst van het overlaten*, Raad voor het openbaar bestuur/ Raad voor de financiële verhoudingen september 2000

⁵ *Wonen, beleid en legitimiteit*, VromRaad, Advies 014, juni 1999.

(Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) gehanteerd wordt verdient de voorkeur. Ook de Raad voor de financiële verhoudingen heeft in die zin geadviseerd.⁶ De eigen lokale autonomie dient zoveel mogelijk te worden gerespecteerd. Dit komt de effectiviteit van het beleid ten goede.

Voor het welslagen van het rijksbeleid is het van groot belang dat het Rijk zich bij het opstellen van het rijksbeleidskader rekenschap geeft van de opvattingen van de andere actoren. Een eenzijdige *top down*-benadering is gebaseerd op een overschatting van het sturend vermogen van de centrale overheid ten aanzien van het krachtenveld waarin lokale en provinciale overheden het beleid moeten uitvoeren. Het draagvlak van het Rijksbeleid neemt toe als er een wisselwerking plaats vindt tussen de door het Rijk gevoelde verantwoordelijkheid en de lokale en regionale ervaringen.

Regionale afstemming en provinciale verantwoordelijkheid

Bij het huidige ISV vormt regionale afstemming reeds een van de toetsingspunten bij het toekennen van budgetten. Als nu wordt geconstateerd dat de regionale afstemming onvoldoende van de grond komt, is daarmee feitelijk gesteld dat toetsing door Rijk en provincie tekort schiet.

Het stemt de Raad tot tevredenheid dat zijn advies over de rol en de taak van de provincie in bevestigende zin in de nota wordt aangehaald. De Raad ziet zelf op het terrein van wonen ook nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van de provincie om samenwerking te stimuleren.⁷ Daarbij ziet hij de rol van provincie als die van actief co-bestuur dat samen met de gemeenten en maatschappelijke partijen oplossingen zoekt voor problemen die zich voordoen op regionale schaal. De regelgeving moet de provincies de ruimte geven lokale plannen te toetsen aan bovenlokale gevolgen. De Raad benadrukt daarbij dat het kunnen belonen van samenwerking van even groot belang is als het beschikken over een aanwijzingsbevoegdheid.⁸

Deze toetsende rol van provincies reikt weliswaar verder dan de klassieke toetsende rol maar in de optiek van de Raad is een succesvolle provinciale sturing in eerste aanleg procesmatig. De provincie past een zekere terughoudendheid waar het gaat om inhoudelijk knopen door te hakken zeker waar het de rechtstreekse gemeenten betreft. De positie van provincie als integrator, gericht op het bereiken van consensus zou bij een te sterke inhoudelijke sturing te veel worden ondermijnd. De bovenlokale afstemming blijft in eerste aanleg een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De provincie dient er vooral toe het proces van samenwerking te bevorderen en kaders te stellen. Daar waar gemeenten er onderling in de regionale afstemming binnen de door de provincies gestelde kaders en termijnen niet uitkomen is het aan de provincie om slagvaardig op te treden. Provincies moeten (uiteindelijk) een impasse kunnen en willen doorbreken indien en voorzover

⁶ *Investeringsfonds stedelijke vernieuwing*, Raad voor de financiële verhouding 2 augustus 1999.

⁷ *Het bestuurlijk kraakbeen*, Raad voor het openbaar bestuur december 1999

⁸ Zie in dit verband ook het uit te brengen advies over samenwerking op het terrein van verkeer en vervoer van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhouding

gemeenten onvoldoende rekening houden met regionale belangen.⁹ De inhoudelijke toetsing is gebaseerd op de provinciale en landelijke beleidskaders. Dit betreft in de optiek van de Raad een integrale globale toetsing.

De gemeentelijke taak

De Nota Wonen constateert op grond van de evaluatie van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig dat veel gemeenten louter toetsend en te weinig visionair zijn. De beoordeling c.q. veroordeling van dit gegeven naar huidige inzichten komt merkwaardig over. Deze constatering is immers voor een belangrijk deel een gevolg van de met de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig uitgezette lijn. De verzelfstandiging van de corporaties, het verdwijnen van de sturing op contingenten, het afstoten van de gemeentelijke toezichtfunctie op de woningcorporaties, de instelling van een Centraal Fonds Volkshuisvesting, het afstoten van gemeentelijke woonbedrijven enz., hebben ertoe geleid dat het belang, dan wel de noodzaak tot het ontwikkelen van een gemeentelijke visie op het terrein van wonen niet door alle gemeenten is opgepakt. Waar gemeenten die taak wel hebben opgepakt is dit gebaseerd op een invulling van de gemeentelijke autonomie. De invulling daarvan is afhankelijk van de autonoom beleefde verantwoordelijkheid regie te willen voeren over het wonen in de gemeente. Voor veel gemeenten volstond op grond van de lokale prioriteiten die beperkte taakopvatting.

Met de komst van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) zijn met name de rechtstreekse gemeenten aangezet tot het opstellen van een integrale ontwikkelingsvisie. De eerste ervaringen mogen bemoedigend worden genoemd maar zijn nog beperkt. Het betreft echter, zoals terecht in de nota staat, een continue proces van volgen, leren, vernieuwen en ontwikkelen. De met de Nota Wonen in te zetten lijn zal een belangrijke stimulans inhouden tot het verder ontwikkelen en uitbouwen van een integraal gemeentelijk woonbeleid. Het is daarbij wel van belang dat gemeenten ook de beschikking krijgen over een adequaat instrumentarium om aan hun visie ook daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven.

Naarmate het belang van een integraal woonbeleid voor gemeenten duidelijker wordt, zal ook de noodzaak van professionalisering toenemen. De omvang en intensiteit van een integraal gemeentelijk woonbeleid zijn evenwel sterk afhankelijk van de lokale dan wel regionale situatie. Een belangrijke stimulans acht de Raad gelegen in het honoreren van die gemeenten die zelfstandig een integrale woonvisie opstellen met de status van rechtstreekse gemeenten in het ISV. Voor zover gemeenten daar niet in slagen acht de Raad daar een taak voor de provincie weggelegd.¹⁰

⁹ *De kunst van het overlaten*, Raad voor het openbaar bestuur. september 2000

¹⁰ *De kunst van het overlaten*, Raad voor het openbaar bestuur. september 2000

Het gemeentelijk instrumentarium

De Nota Wonen is doorspekt met begrippen als overleg, partnership, wilsovereenstemming, prestatieafspraken e.d. Het is in veel opzichten een vertaling van het poldermodel naar het woonbeleid. Voor het sturen van processen die slechts kans van slagen hebben als zij kunnen steunen op breed maatschappelijk draagvlak is dat geen verkeerd uitgangspunt. Het gevaar bij een dergelijke benadering is wel dat de verantwoordelijkheid van elk der betrokken actoren vervaagt. De Raad benadrukt daarom nogmaals het belang van het duidelijk aangeven hoe ambities en visies zich verhouden tot de verantwoordelijkheden. Waar overeenstemming niet mogelijk is of waar afspraken niet worden nagekomen moet de gemeentelijke overheid om haar beleidsverantwoordelijkheid te kunnen waarmaken, terug kunnen vallen op wettelijke bevoegdheden. Daar waar zij niet beschikt over die bevoegdheden en instrumenten moet zij zich niet verantwoordelijk stellen voor het resultaat.

Ten aanzien van de instrumentering van gemeenten leunt de nota sterk op het inzetten van privaatrechtelijke contracten, voor een deel in de vorm van prestatiecontracten met woningcorporaties. Het gebruik van privaatrechtelijke contracten door overheden voor het uitoefenen van publiekrechtelijke taken is niet onomstreden doch in de huidige jurisprudentie een geaccepteerd verschijnsel. Dat laat onverlet dat gelet op de publieke verantwoordelijkheid en de rechtszekerheid het waarborgen van adequate voldoende publiekrechtelijke instrumenten niet alleen de voorkeur verdient maar ook noodzakelijk kan zijn. Privaatrechtelijke contracten zijn immers altijd gebaseerd op wilsovereenstemming. Onderhandelingen en overeenstemming veronderstellen dat de overheid wat heeft te bieden op grond waarvan de andere partijen bereid zijn zich naar de wensen van de gemeentelijke overheid te schikken. Voorzover het corporaties betreft lijkt dat onder andere te zijn gelegen in het verlenen van toestemming activiteiten te verrichten buiten de maatschappelijke opdracht. De kracht van de privaatrechtelijke overeenkomst staat of valt ook met de al dan niet aanwezigheid van concurrentie tussen aanbieders. In de huidige situatie is vaak sprake van monopolieposities. De Raad dringt er op aan stimulansen en waarborgen voor concurrentie tussen aanbieders te scheppen. Met betrekking tot de democratische controle op het aangaan van contracten met betrokken maatschappelijke actoren verwijst de Raad gaarne naar zijn advies over “Bestuurlijke samenwerking en democratische controle”.¹¹ De *checklist* zoals die daar is opgenomen biedt een belangrijk toetsingskader om te beoordelen of de samenwerking voldoet aan de uit democratisch oogpunt te stellen eisen .

De Raad constateert dat een aantal publiekrechtelijke instrumenten om sturing te geven aan het lokale woonbeleid ingeperkt wordt:

- de vestigingsbeperkingen uit de Huisvestingswet zullen alleen nog gelden voor gemeenten met specifieke problemen, de mogelijkheden een restrictief beleid te voeren zijn beperkt;

¹¹ *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Raad voor het openbaar bestuur, juni 2000.

- het welstandstoezicht wordt ingeperkt;
- het aantal uitzonderingen op de bouwvergunningsplicht wordt vergroot.

De Raad adviseert de mogelijke wijzigingen in het grondbeleid en de aangekondigde wijzigingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening mede te beoordelen op de bijdrage die dat kan leveren aan het verbeteren van de sturingsmogelijkheden van provincies en gemeenten. Hij dringt er verder op aan het publiekrechtelijk instrumentarium dat provincies en gemeenten ter beschikking staat af te stemmen op de wensen van provincies en gemeenten.

5.

Het corporatiestelsel

De corporaties zijn de dragers c.q. uitvoerders van het volkshuisvestingsbeleid sinds er sprake is van volkshuisvesting. De vorige volkshuisvestingsnota: 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' was sterk gebaseerd op het vergroten van de zelfstandigheid van de corporaties en het benadrukken van het maatschappelijk ondernemerschap. Met de bruteringsoperatie zijn de financiële banden tussen het Rijk en de corporaties doorgesneden. De Nota Wonen kent een andere benadering. De Raad plaatst vraagtekens bij deze nieuwe benadering in het licht van gewijzigde verhoudingen tussen corporaties en overheid. Het zijn van toegelaten instelling moet een meerwaarde inhouden en kan geen titel zijn die zondermeer een vergaande overheidsbemoeyenis met de corporaties rechtvaardigt. De intensiteit van de overheidsbemoeyenis moet in verhouding staan tot de maatschappelijke en/of financiële belangen die de overheid als hoeder van het algemeen belang heeft te waarborgen.

De Nota Wonen erkent dat de marktwerking op het terrein van volkshuisvesting niet volmaakt is. Het overheidsoptreden is erop gericht de markt zoveel mogelijk zijn werk te laten doen. De positie van corporaties daarin is een heel bijzondere. Het zijn private organisaties die een maatschappelijke taak vervullen. Het vermogen van deze private organisaties is voor een belangrijk deel totstandgekomen uit publieke middelen. De rechtstreekse financiële banden met de overheid zijn echter na de bruteringsoperatie verbroken. De overheid meet zich ten aanzien van corporaties vergaande bevoegdheden toe. Het is aan de overheid zich te verantwoorden op grond waarvan zij zich niet alleen in formele maar ook in meer materiële zin gelegitimeerd acht dit voor te schrijven.

De Nota Wonen daagt de corporatiesector uit te komen tot een efficiënte inzet van het maatschappelijk gebonden kapitaal door de transparantie en doelmatigheid in de corporatiesector te vergroten via *benchmarking*, kwaliteitslabels, visitatie en verantwoording. De Raad herkent hierin veel van de criteria zoals hij die in zijn advies over marktwerking heeft geformuleerd.¹²

¹² *De overheid de markt in- of uitprijzen?* Raad voor het openbaar bestuur, december 1998.

Vanuit het perspectief van de burger is de cruciale vraag niet wie een taak op zich neemt en onder welke voorwaarde, maar wie de taak het goedkoopst, het snelst en het eerlijkst verricht. Op woningcorporaties zijn ook de criteria betrouwbaarheid, effectiviteit, transparantie, efficiëntie en rechtvaardigheid (b.e.t.e.r) van toepassing.

De *betrouwbaarheid* van woningcorporaties als maatschappelijke ondernemer staat enkele incidenten daargelaten, niet ter discussie. Verbetering in zowel het interne als externe toezicht zal de betrouwbaarheid verder versterken. Ook de *effectiviteit* van woningcorporaties als geheel kan de toets der kritiek ruimschoots doorstaan. Ten aanzien van het bevorderen van de *transparantie* hebben de woningcorporaties zelf reeds belangrijke vorderingen gemaakt. Gemeten naar de primaire doelstelling van woningcorporaties, namelijk het bieden van adequate woonvoorzieningen aan minder draagkrachtigen tegen voor de overheid de laagst mogelijke kosten, heeft het corporatiestelsel door de verzelfstandiging veel vooruitgang geboekt in *efficiency*. Zeker wanneer de doelstelling breder wordt gezien zijn er echter verbeteringen in efficiency mogelijk. Het werken met prestatiecontracten en het ondervinden van concurrentie vormen daartoe belangrijke stimulansen. Verdere verbeteringen zijn mogelijk door belemmeringen voor corporaties hun maatschappelijk gebonden kapitaal binnen het speelveld in te zetten zoveel mogelijk weg te nemen. Daarbij kan worden gedacht aan belemmeringen zoals die worden ondervonden bij het totstandkomen van woonzorgcombinaties. Door corporaties een verantwoordelijkheid te geven ten aanzien van de beheersing van de individuele huursubsidie zouden zij wellicht ook een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de efficiency in algemene zin. In de *rechtvaardigheid* ligt in zekere zin de bestaansgrond van de corporatie. De meerwaarde van maatschappelijk ondernemerschap is voor een belangrijk deel juist daarin gelegen. Dat neemt niet weg dat aanzetten tot verbetering van de rechtsbescherming van burgers en het vergroten van de zeggenschap van huurders wenselijk blijven.

De Raad is van mening dat de rijksoverheid ten aanzien van corporaties normerend moet kunnen optreden. Corporaties zullen conform het MDW-advies (Marktwerking, Deregulering Wetgevingskwaliteit) een meer marktconforme positie moeten gaan innemen. Marktwerking is in de optiek van de Raad pas mogelijk als voldaan wordt aan een werkbare balans tussen wet- en regelgeving, om rechtsbescherming, om afwenteling van private kosten op publieke middelen te voorkomen, om verstoring van marktwerking te voorkomen en om het oneigenlijk gebruik van gegevens te verhinderen. Dit geldt niet alleen ten aanzien van corporaties maar voor de gehele marktsector op het terrein van wonen. In dat opzicht komt de Raad tot de conclusie dat corporaties als private organisaties op basis van zelfsturing in staat zijn gebleken de betrouwbaarheid, effectiviteit, transparantie, efficiëntie en rechtvaardigheid (b.e.t.e.r) van hun dienstverlening aanzienlijk te kunnen verbeteren. De Nota Wonen geeft stimulansen tot het verder uitbouwen daarvan. Daarbij dient echter ook steeds de vraag te worden gesteld in hoeverre specifieke normen voor corporaties gerechtvaardigd zijn ten opzichte van commerciële marktpartijen.

Het bevreemdt de Raad dat ondanks het redelijk positieve beeld de positie van corporaties niet méér wordt uitgebuit. Vanuit het perspectief van de burger gezien, is het nog maar de vraag of marktpartijen beter aan zijn wensen tegemoet kunnen komen. Het gevaar is dat door een strikte inperking van de maatschappelijke opdracht de afhankelijkheid van corporaties wordt vergroot. Het is daarbij nog maar de vraag of de beleidsdoelstellingen die ten aanzien van wonen worden nagestreefd ook altijd door andere marktpartijen kunnen worden bewerkstelligd. Waar dat wel kan op basis van privaatrechtelijke overeenstemming valt op voorhand niet in te zien waarom corporaties dan niet op dezelfde voorwaarden zouden mogen meedingen. Daarvoor is het inderdaad noodzakelijk dat de positie van corporaties geen concurrentievoordeel bij commerciële activiteiten oplevert. Een gelijke fiscale behandeling (vennootschapsbelasting en overdrachtsbelasting) tussen corporaties en andere marktpartijen bij commerciële activiteiten is daarvoor wel een vereiste. Maar anderszins valt ook niet in te zien waarom aan corporaties grotere beperkingen gerechtvaardigd zijn. Het feit dat de activiteit ook door marktpartijen als kernactiviteit wordt aangeboden is onvoldoende grond corporaties uit te sluiten. In het belang van het vergroten van keuzevrijheid van de individuele burger is het van groot belang dat er keuze is tussen verschillende aanbieders en aanbiedingen.

Toezicht op de corporaties

De Nota Wonen besteedt apart aandacht aan de toezichtrelatie van het Rijk op de corporaties. De grondslag voor de versterking van het toezicht op zelfstandige private woningcorporaties dient geëxpliciteerd te worden. Primair zijn de corporaties zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van controle op het eigen beleid. Het toezichtregime dient in overeenstemming te zijn met de maatschappelijke en financiële risico's die gepaard gaan met de rol die corporaties vervullen. Extern toezicht versterkt ook het vertrouwen in de corporaties in het zakelijke verkeer.

De Raad onderschrijft het belang van onafhankelijk toezicht op de corporaties.

De belangrijkste taken van de toezichthouder zijn:

- toezien dat corporaties hun maatschappelijke taken verrichten;
- toezien op de voorwaarden van prestatiecontracten met gemeenten voor speelveldverruiming (rechtmatigheid) en dat die contracten ook in lijn liggen met het beleidskader (doelmatigheid), een vorm van marginale toetsing;
- toezien op een doelmatige en sobere werkwijze van de woningcorporatie (certificering, *benchmarking*);
- toezien op naleving van de overige bepalingen uit het stelsel.

Indien de corporaties naast hun reguliere maatschappelijke opdracht zich ook meer gaan toelagen op marktactiviteiten houdt dit vanuit publiek perspectief meer risico's in; denk aan het weglekken van publieke middelen en het afwentelen van kosten en risico's op publieke onderdelen. Het toezicht op de woningcorporatie dient betrekking te hebben op het gehele corporatiebeleid dus inclusief de marktactiviteiten en de deelnemingen¹³.

¹³ *De overheid de markt in- of uitprijzen?* Raad voor het openbaar bestuur, december 1998, blz. 30.

Onderdeel van het toezicht is tevens de vraag in hoeverre er sprake is van marktverstoring door de corporaties.

De nota kiest voor een onafhankelijke externe toezichthouder die zowel het inhoudelijke als het financiële toezicht voor zijn rekening neemt. De Raad kan zich in deze brede taakopvatting vinden. Gegeven de functie van de toezichthouder toe te zien op goede naleving van wet- en regelgeving, en vanwege de rol van de overheid ligt een positionering bij de overheid voor de hand. Gezien de inhoudelijke betrokkenheid van de rijksoverheid als partner van gemeenten, corporaties en andere marktpartijen is het raadzaam de toezichthouder op enige afstand van de rijksoverheid te zetten. Aangezien het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting nu reeds het financieel toezicht uitoefent, ligt het in de rede hierbij aan te sluiten. Het toezicht dient vermengd te worden met de saneringstaakstelling. Deze taak dient elders te worden ondergebracht. De nota opteert voor een ZBO. Dit houdt tevens in dat het toezichtorgaan valt onder een tot stand te brengen Kaderwet ZBO's. Zonder daar nu specifiek op in te gaan, dient zorg te worden gedragen voor een heldere afbakening in de verantwoordelijkheden van de minister en van het ZBO. De algemene ministeriële verantwoordelijkheid krijgt in eerste aanleg gestalte door het wettelijk kader waarin het toezichtorgaan dient te functioneren. De minister kan alleen direct ingrijpen als hem daartoe in de specifieke wetgeving bevoegdheden zijn toegekend.

De Raad adviseert u een toezichtbeleid op te stellen. Het toezichtbeleid is een door de Tweede Kamer vastgesteld plan waarin -na overleg met alle relevante belanghebbenden- de inzet voor, en doelen van, het toezicht op een terrein uiteengezet worden, de politieke randvoorwaarden waarbinnen dat toezicht uitgevoerd wordt zijn opgenomen en waarin het daarbij behorende arsenaal aan middelen (instrumenten en bevoegdheden) uiteengelegd wordt (toezichtarrangement). Het toezichtbeleid geeft richting en inhoud aan de feitelijke uitvoering van het toezicht.¹⁴

De Raad voor het openbaar bestuur,

Dhr. mr. H.J.E. Bruins Slot, voorzitter

Dhr. drs. M.P.H. van Haeften, secretaris

¹⁴ *De overheid de markt in- of uitprijzen?* Raad voor het openbaar bestuur, december 1998, blz. 31.