

Vergaderjaar 1991–1992

22 522

## Wijziging van de Woningwet

Nr. 7

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 juni 1992

Alvorens te antwoorden op de vragen die door de leden van de verschillende fracties zijn gesteld wil de ondergetekende zijn waardering uitspreken voor de medewerking die zij hebben verleend aan een zodanig snelle behandeling van het voorliggende wetsvoorstel, dat een eerste belangrijke stap op weg naar het regionale budgetbeheer op 1 januari 1993 kan worden gezet. De provincies getroosten zich aanzienlijke inspanningen om per die datum daadwerkelijk waar mogelijk te komen tot de doordelegatie van taken aan gemeenten of, ingeval deze reeds voor die doordelegatie zijn gevormd, aan samenwerkingsverbanden van gemeenten. Zij doen dit in de verwachting dat het voor die doordelegatie benodigde wettelijke kader tijdig voorhanden zal zijn. Met name in dat licht beoordeelt de ondergetekende de spoedige behandeling van het voorliggende wetsvoorstel positief. In deze memorie van antwoord zal worden aangesloten bij de indeling zoals die in het voorlopige verslag is aangehouden.

De leden van de CDA-fractie wilden in de eerste plaats geïnformeerd worden over de feitelijke stand van zaken bij de uitvoering van de gemeenschappelijke verklaring inzake de overdracht van het budgetbeheer.

Sinds de totstandkoming van de gemeenschappelijke verklaring tussen Rijk en provincies waarin de intentie is neergelegd om waar mogelijk te komen tot regionaal budgetbeheer, is het streven van alle provincies er daadwerkelijk op gericht om het gehele budgetbeheer bij samenwerkingsverbanden van gemeenten te leggen. Uit een inventarisatie van de stand van zaken die zij in januari 1992 aan het Rijk hebben gezonden blijkt, dat zij ernst maken met een zo snel mogelijke totstandkoming van het regionale budgetbeheer. Voorts blijkt daaruit, dat de datum van 1 januari 1995, die als uiterste datum voor die totstandkoming in de gemeenschappelijke verklaring is aangegeven, gehaald zal worden. Momenteel zijn de provincies bezig de afspraken met de – naar de huidige stand van zaken 63 – samenwerkingsverbanden te formaliseren, en voeren overleg met de deelnemende gemeenten teneinde tot hun voor de totstandkoming van de samenwerkingsverbanden noodzakelijke

instemming te komen. Daarna zullen de afspraken met betrekking tot de doordelegatie van de taken inzake het budgetbeheer per provincie in een overeenkomst met het Rijk worden neergelegd. Van deze overeenkomsten zullen mede afspraken deel uitmaken inzake de overgang van personeel van het Rijk naar de samenwerkingsverbanden, indachtig het uitgangspunt «taak over, mens over».

De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af, of het wetsvoorstel voldoende is om uitvoering te geven aan de nota Bestuur op niveau II, voor zover het de volkshuisvesting betreft, dan wel dat verwacht mag worden, dat in de Kaderwet bestuur in verandering (Kamerstukken II 1991/92, 21 062, nrs. 15 en 16) de Woningwet gewijzigd zal worden.

Het wetsvoorstel biedt geen voldoende basis om uitvoering te geven aan de nota Bestuur op niveau II ter zake van de volkshuisvesting. Daartoe is noodzakelijk dat in de Woningwet wordt geregeld dat het programma verdeeld kan worden over de bij of krachtens de op te stellen Kaderwet bestuur in verandering in te stellen regionale gebiedsautoriteiten, dat aan die regionale gebiedsautoriteiten geldelijke steun kan worden verleend en dat zij ten laste van door hen te beheren budgetten geldelijke steun kunnen verlenen. Een aanpassing van de Woningwet in deze zin is voorzien in het kader van het te ontwikkelen wetsvoorstel voor een Kaderwet bestuur in verandering.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts hoe de regering de ordening op het terrein van de volkshuisvesting ziet als mocht blijken dat alle gemeenten in samenwerkingsverbanden uitvoering geven aan het Besluit woninggebonden subsidies. Zij vroegen of de rol van de provincies, zoals voorzien in het wetsvoorstel, dan nog noodzakelijk is.

In het kader van het budgetbeheer op voet van het Besluit woninggebonden subsidies is het streven er op gericht om te komen tot een situatie waarin in feite nog slechts sprake is van budgetbeherende samenwerkingsverbanden. In die situatie is de rol van het Rijk beperkt tot het aan die samenwerkingsverbanden toekennen van budgetten. De provincies beheren in die situatie ook geen budgetten meer, omdat zij het gehele budgetbeheer, voor zover hen dat toekwam, hebben doorgelegeerd aan samenwerkingsverbanden van gemeenten. Niettemin is het noodzakelijk om ook dan in een mogelijke rol van de provincies bij het budgetbeheer (naast de adviserende rol die zij hebben in het kader van de verdeling van het programma) te blijven voorzien. Deze noodzaak hangt samen met de bevoegdheid van samenwerkende gemeenten, overeenkomstig de bij het aangaan van die samenwerking getroffen regeling, om zich uit het samenwerkingsverband terug te trekken. Gebeurt dit, dan staat ter beoordeling van de provincie of dit leidt tot beëindiging van de taakoverdracht aan de overige samenwerkende gemeenten. Wil de provincie hierin een vrije keuze hebben, dan dient het budgetbeheer weer aan de provincie te kunnen vervallen, tot aan het tijdstip dat zij eventueel wederom, op voet van artikel 108 van de nieuwe Provinciewet, dat budgetbeheer overdraagt. Zonder die mogelijkheid zouden de provincies in feite niet beschikken over de optie van beëindiging van een taakoverdracht.

De leden van de CDA-fractie vroegen tenslotte om een beschouwing van de regering over de neveneffecten van het wetsvoorstel naar de toegelaten instellingen en hun relatie met samenwerkende gemeenten, waarbij zij aantekenden meer te zien in samenwerking tussen toegelaten instellingen dan in schaalvergroting op het niveau van die instellingen.

Het is onmiskenbaar, dat de schaalvergroting op het gebied van het budgetbeheer gevolgen heeft voor de verhouding tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten enerzijds en toegelaten instellingen anderzijds. Het ligt voor de hand, dat de toegelaten instellingen in hun eigen belang daarop zullen inspelen. Behalve de genoemde schaalvergroting spelen andere ontwikkelingen die invloed hebben op hun wijze van functioneren een rol. Te denken valt met name aan de verzelfstandiging van de sociale-huursector en de wijzigingen in het beleid en de wetgeving inzake de huurprijzen. Gezien de voor iedere toegelaten instelling verschillende combinatie van omstandigheden waarop zij zullen moeten inspelen ligt het niet voor de hand een algemene uitspraak te doen over de wijze waarop zij dat bij voorkeur zouden moeten doen. Naast samenwerking tussen toegelaten instellingen valt derhalve evenzeer te denken aan maatregelen als uitbreiding van het werkgebied of fusies tussen toegelaten instellingen.

Bij de leden van de PvdA-fractie waren in de eerste plaats enige vragen gerezen naar aanleiding van de wijze waarop in het wetsvoorstel aan de rol van de provincie als intermediair bij het totstandkomen van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten vorm is gegeven. Zij vroegen aan welke criteria de samenwerkingsverbanden dienen te voldoen, opdat tot doordelegatie wordt overgegaan. Voorts stelden zij vragen naar de situatie na de doordelegatie, de stand van zaken met betrekking tot het overleg dat tot uitvoering van de gemeenschappelijke verklaring moet leiden en de concrete invulling per provincie van de criteria waaraan bij delegatie wordt gedacht.

Het ligt in de bedoeling, dat in het Besluit woninggebonden subsidies van rijkswege twee voorwaarden worden gesteld aan de doordelegatie. In de eerste plaats gaat het hierbij om de voorwaarde dat de van een samenwerkingsverband deel uitmakende gemeenten gezamenlijk ten minste 30 000 inwoners hebben. Voorts wordt als eis beoogd dat het samenwerkingsverband een samenwerkingsgebied in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen is en dat bij de betrokken regeling een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van die wet is ingesteld. Tot het stellen van deze voorwaarden zal los van de stand van zaken bij de uitvoering van de gemeenschappelijke verklaring worden overgegaan. Die stand van zaken is alleen van belang waar het gaat om het al of niet hanteren van de aanwijzingsbevoegdheid die in het voorgestelde artikel 81, vierde lid, onderdeel b, van de Woningwet is neergelegd. Hiermee moge de gerezen twijfel van deze leden op dit punt zijn weggenomen.

Naast de genoemde twee voorwaarden van rijkswege geldt de in de gemeenschappelijke verklaring tussen Rijk en provincie over de doordelegatie van het budgetbeheer neergelegde intentie, dat het niveau waarop woningmarktprocessen zich afspelen richtinggevend is voor de inrichting van het regionale budgetbeheer. Andere, per provincie te hanteren, criteria voor de doordelegatie zullen doorgaans in de sfeer liggen van afspraken met de betrokken gemeenten. Indien de provincie eenzijdig voorwaarden oplegt met als resultaat dat de doordelegatie onvoldoende van de grond komt, kan er immers aanleiding zijn van rijkswege een aanwijzing inzake de doordelegatie te geven – echter niet dan nadat een evaluatie van de stand van zaken bij de uitvoering van meergenoemde gemeenschappelijke verklaring daar aanleiding toe geeft. In dit verband wordt nog gewezen op artikel 108, zevende lid, van de nieuwe Provinciewet waarin is bepaald, dat het provinciaal bestuur geen toezicht uitoefent en geen voorschriften geeft met betrekking tot de uitoefening van de ingevolge het eerste lid van dat artikel overgedragen taken. Gezien de status van deze criteria bestaat er geen inzicht in de

aard van die criteria. Zij maken ook geen deel uit van de overeenkomsten inzake de doordelegatie die tussen het Rijk en elk van de provincies zullen worden gesloten.

De interpretatie van deze leden, dat er na de doordelegatie een rechtstreekse band ontstaat tussen het Rijk en het betrokken samenwerkingsverband, is juist. Op dat moment vervalt, zoals deze leden veronderstellen, de intermediaire rol van de provincie. De budgetten zullen rechtstreeks aan de samenwerkingsverbanden worden toegekend. Voor een antwoord op de vraag van deze leden naar de stand van zaken bij het overleg tussen provincies en gemeenten dat in uitvoering van de gemeenschappelijke verklaring moet resulteren, wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar een meer algemene weergave van de stand van zaken bij de uitvoering van die verklaring. De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts om meer en heldere informatie over de afstemming tussen het proces van regionalisatie in het kader van de volkshuisvesting en de in gang zijnde bestuurlijke reorganisatie in het kader van de nota Bestuur op niveau II en de op basis daarvan op te stellen Kaderwet bestuur in verandering.

Het streven is er steeds op gericht geweest om bij het regionaliseringsproces in de volkshuisvesting zo nauw mogelijk aan te sluiten bij bestaande wettelijke kaders ter zake. Dit is dan ook de belangrijkste reden om van rijkswege de voorwaarde te stellen, dat doordelegatie aan een samenwerkingsverband van gemeenten slechts mogelijk zal zijn, indien dat samenwerkingsverband een samenwerkingsgebied is in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Voorts wordt bij dat proces door de provincies waar mogelijk geanticipeerd op de totstandkoming van de regionale gebiedsautoriteiten (BON-regio's) in de zin van de op te stellen Kaderwet bestuur in verandering, in de wetenschap dat, indien zich binnen het gebied van zo'n regionale gebiedsautoriteit meerdere samenwerkingsverbanden bevinden, deze bij het van kracht worden van die wet tot één samenwerkingsverband zullen moeten worden samengevoegd.

De leden van de *PvdA-fractie* verzochten de regering voorts aan te geven hoe wordt omgegaan met samenwerkingsverbanden die provinciegrenzen overschrijden en hoe hard wordt vastgehouden aan een indeling die steeds op samenwerkingsgebieden als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen dient aan te sluiten.

De Wet gemeenschappelijke regelingen bevat bepalingen die betrekking hebben op de situatie, dat een samenwerkingsgebied als bedoeld in die wet in meer dan één provincie is gelegen. Deze houden onder meer in, dat in een dergelijk geval de besturen van de betrokken provincies gezamenlijk betrokken dienen te zijn bij de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling voor een dergelijk gebied. Bij de doordelegatie van het budgetbeheer is onder meer van belang, dat dit wordt ingevuld op het niveau waarop de woningmarktprocessen zich ontwikkelen. Uit dat oogpunt kan het tot stand komen van samenwerkingsverbanden die provinciegrenzen overschrijden geboden zijn. In die situaties kan, gezien de genoemde voorzieningen in de Wet gemeenschappelijke regelingen, tevens onverkort aan het uitgangspunt van aansluiting op het regime van die wet worden vastgehouden.

De leden van de *PvdA-fractie* vroegen voorts hoever de nadere afweging over het eventueel toch toelaten van legesvrijdom bij sociale-woningbouw inmiddels is gevorderd.

Momenteel wordt een studie verricht naar de in de toekomst gewenste inrichting van het wettelijke instrumentarium inzake de hypotheekgarantie bij eigen woningen. Deze studie wordt naar verwachting binnen enkele maanden afgerond. In het kader van die studie wordt het vervallen van de legesvrijstelling voor sociale-koopwoningen heroverwogen. Een standpunt over het eventueel wederom invoeren van een dergelijke legesvrijstelling valt derhalve eerst na afronding van genoemde studie te verwachten.

Het was de leden van de PvdA-fractie tenslotte niet duidelijk, waarom pas bij een volgende wijziging van de Woningwet de regeling over het in rekening brengen van een risicovergoeding definitief zal worden herzien. Zij vroegen of de beoogde invulling van artikel 52a, tweede lid, van het BWS wel voldoende waarborg biedt voor het vermijden van problemen op dit punt.

In een definitieve regeling in de Woningwet staat het uitgangspunt centraal dat een toegelaten instelling vrij kan kiezen tussen financiering via de gemeenten of derden, zoals het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Zodra de keuzevrijheid als uitgangspunt in die wet is vastgelegd, zijn regels die specifiek op de risicovergoeding betrekking hebben niet langer nodig. De markt regelt dan de omvang van een door de gemeenten of derden in rekening te brengen risicovergoeding. Dit uitgangspunt is weliswaar reeds neergelegd in de intentieverklaring over dit onderwerp die het Rijk, de landelijke centrales van woningcorporaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten medio 1991 hebben gesloten, maar de uitwerking vergt nog overleg tussen de betrokkenen, zodat het voorstellen van een definitieve regeling niet eerder mogelijk is dan bij een volgend wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet. Van die definitieve regeling zal wellicht een wettelijke grondslag voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw deel uitmaken; ook daarover is de gedachtevorming en het overleg nog niet afgerond. De tekst van het in het Besluit woninggebonden subsidies in te voegen artikel 52a, tweede lid, is naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Volkshuisvesting daarover gewijzigd, omdat deze tot misverstanden aanleiding bleek te geven. Voorts is in een circulaire van de ondergetekende aan de gemeenten (MG 92-08 van 27 maart 1992) de met ingang van 1 januari 1992 gewijzigde situatie ten aanzien van de legesvrijdom en de gemeentelijke risicovergoedingen uiteengezet om misverstanden te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie wilden van de regering weten in welke gevallen de regering bij algemene maatregel van bestuur zou willen dwingen het budgetbeheer over te dragen aan samenwerkingsverbanden van gemeenten. Zij legden een relatie met de zogenoemde «BON-regio's».

In de op te stellen Kaderwet bestuur in verandering zal ter zake van de zeven gebieden waarvan in de nota Bestuur op niveau II sprake is, worden neergelegd dat het budgetbeheer in het kader van het Besluit woninggebonden subsidies op het niveau van die gebieden dient plaats te vinden. Naast dit regime geldt voor de rest van Nederland het stelsel van de Woningwet, waarin wordt uit gegaan van het door de provincies invulling geven aan het regionaal budgetbeheer, maar niettemin ook sprake is van het kunnen geven van een aanwijzing inzake de doordelegatie van dat budgetbeheer. In antwoord op vragen vanuit verschillende fracties is aangegeven, dat tot het geven van een zodanige aanwijzing niet eerder zal worden overgegaan dan nadat een evaluatie naar de doordelegatie van het budgetbeheer heeft plaatsgevonden.

De leden van de VVD-fractie vroegen tenslotte om duidelijkheid inzake de wijze van overdracht van taken door de provincie. Zij tekenden daarbij aan dat zij minder gecharmeerd waren van het overdragen van taken rechtstreeks aan bijvoorbeeld WGR-gebieden.

Het voorgestelde artikel 81, vierde lid, van de Woningwet biedt de mogelijkheid van overdracht van medebewindstaken aan zowel gemeenten als samenwerkingsverbanden van gemeenten. In dit verband kunnen voorschriften worden gegeven. Indien nog geen samenwerkingsverband van gemeenten tot stand is gekomen, zal steeds sprake zijn van overdracht aan gemeenten, onder de voorwaarde, door de provincie te stellen, dat die gemeenten de uitoefening van die taken inbrengen in een gemeenschappelijke regeling op voet van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze gang van zaken laat onverlet, dat de beslissing of en op welke wijze tot samenwerking wordt overgegaan bij de betrokken gemeenten ligt. Het wordt immers aan hen overgelaten of zij de overdracht van de provinciale taken zo belangrijk vinden dat zij om die reden tot de samenwerking die als voorwaarde wordt gesteld willen besluiten. Het overdragen van taken aan samenwerkingsverbanden ligt slechts dan voor de hand, indien gemeenten reeds vóór die overdracht om hen moverende redenen tot een samenwerking zijn gekomen die voor die overdracht het benodigde draagvlak biedt.

Het was de leden van de D66-fractie niet volkomen duidelijk wanneer nu sprake is van doordecentralisatie via de provincie dan wel van een rechtstreekse relatie tussen Rijk en samenwerkingsverband. Deze leden vonden een dergelijke rechtstreekse relatie op gespannen voet staan met de gedachte van het verlengd lokaal bestuur, die aan de opzet van de Wet gemeenschappelijke regelingen ten grondslag ligt.

De doordelegatie van taken in het kader van het budgetbeheer vindt steeds plaats op initiatief van de provincie. Dit beginsel is neergelegd in artikel 108, eerste lid, van de nieuwe Provinciewet. Het resultaat van die doordelegatie is echter steeds, dat er een rechtstreekse band ontstaat tussen het Rijk en het bestuursniveau waaraan de taken na de doordelegatie zijn toegevallen. Indien er voor of na de doordelegatie van taken een gemeenschappelijke regeling op voet van de Wet gemeenschappelijke regelingen tot stand komt waarin de uitoefening van die taken wordt ingebracht, is het uiteindelijke resultaat steeds een rechtstreekse band tussen het Rijk en de in het kader van de betrokken regeling samenwerkende gemeenten. Dit betekent geen inbreuk op het beginsel van verlengd lokaal bestuur, zolang de betrokken gemeenten niet zijn gedwongen om tot een dergelijke regeling te komen. Van een dergelijke dwang is in het voorgestelde systeem geen sprake, omdat daarin mogelijk wordt gemaakt dat de provincie taken aan gemeenten doordeleert onder de voorwaarde dat die gemeenten deze in een gemeenschappelijke regeling zullen inbrengen, en het slechts in het geval dat die regeling al tot stand is gekomen voor de hand ligt om taken direct naar het betrokken samenwerkingsverband door te delegeren. In beide gevallen blijft de beslissing om al dan niet tot die regeling te komen bij de gemeenten liggen.

De leden van de D66-fractie vroegen zich voorts af, of er wel een onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen de verdeling van het programma en de verdeling van het budget. Zij wezen daarbij op de verschillende redactie van de artikelen 67 en 81.

Het ligt niet in de bedoeling een onderscheid te maken tussen de verdeling van het programma en het toekennen van de budgetten, in elk geval niet waar het de budgetten betreft ter uitvoering van dat

programma. Voorts is het niet gewenst om in de Woningwet op voorhand enig bestuursniveau uit te sluiten ter zake van die verdeling of toekenning. Een en ander betekent dat er geen goede reden is om in de redactie tussen de artikelen 67 en 81 verschillen te laten bestaan. Aangezien de tekst van artikel 67, na gewijzigd te zijn als voorgesteld, duidelijker is dan de tekst van artikel 81, heb ik het wetsvoorstel zodanig aangepast, dat de tekst van artikel 81 met die van artikel 67 in overeenstemming is gebracht.

De leden van de D66-fractie hadden voorts uit de evaluatie begrepen, dat de algemene maatregel van bestuur waarin bepalingen kunnen worden opgenomen waaraan samenwerkingsverbanden moeten voldoen om budgetbeherende taken te kunnen uitvoeren niet eerder dan na de evaluatie in werking zal treden. Zij vroegen of de provincie tot die tijd geen criteria voorhanden heeft om niet mee te werken aan de doordecentralisatie van het budgethouderschap naar samenwerkende gemeenten.

Het ligt in de bedoeling, dat de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het voorgestelde artikel 81, vierde lid, van de Woningwet, tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt. Wel wordt tot na de evaluatie van de doordelegatie van het budgetbeheer gewacht met het uitvoering geven aan de bevoegdheid om ter zake van die doordelegatie aan de provincie een aanwijzing te geven, welke bevoegdheid is neergelegd in onderdeel b van genoemd voorgesteld artikellid. Dit betekent echter niet dat de provincie tot die tijd geen criteria voorhanden heeft om niet aan doordelegatie mee te werken. Zoals ook op antwoorden op vragen ter zake van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, zullen die, per provincie te hanteren, criteria voor de doordelegatie doorgaans in de sfeer liggen van afspraken met de betrokken gemeenten. Indien de provincie eenzijdig voorwaarden oplegt met als resultaat dat de doordelegatie onvoldoende van de grond komt, kan er immers aanleiding zijn van rijkswege een aanwijzing inzake die doordelegatie te geven – echter, als aangegeven, niet dan na de genoemde evaluatie.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering voorts nader in te gaan op de redenen waarom de geldelijke steun aan ontvangers die geen toegelaten instellingen zijn in het geval van gemeenten van minder dan 30 000 inwoners ook rechtstreeks via de provincie kan lopen. Zij vroegen of deze procedure niet op gespannen voet staat met het uitgangspunt van decentralisatie om het zwaartepunt bij de gemeenten te leggen.

Met ingang van 1 januari 1992 zijn ingevolge het Besluit woninggebonden subsidies de gemeenten met ten minste 30 000 inwoners bevoegd tot verlening van geldelijke steun op voet van dat besluit. Deze gemeenten zijn voldoende toegerust om budgetten te beheren. Derhalve kunnen zij, naast subsidies aan toegelaten instellingen, ook op doelmatige wijze subsidies verlenen voor sociale-koopwoningen, huurwoningen van beleggers en premie-woningen. Hiermee is recht gedaan aan het streven naar decentralisatie. De gemeenten met minder dan 30 000 inwoners zijn in het algemeen niet voldoende toegerust om budgetten te beheren. Slechts bij aanvragen om geldelijke steun door toegelaten instellingen dient de raad van zo'n gemeente een besluit tot verlening van die geldelijke steun te nemen. Dit hangt voornamelijk samen met de betrokkenheid die ook die gemeenten hebben bij het functioneren van de toegelaten instellingen die binnen hun grenzen werkzaam zijn. Het Rijk is voor de gemeenten met minder dan 30 000 inwoners budgethouder tot het moment waarop het budgethouderschap aan de provincies wordt

gedelegeerd (en mogelijk door die provincies wordt doorgedelegeerd aan samenwerkende gemeenten). Deze (door)delegatie betekent dat aan de rol van het Rijk als budgethouder een einde komt, hetgeen tegemoet komt aan het uitgangspunt van decentralisatie om de verlening van geldelijke steun op een zo laag mogelijk bestuursniveau te doen uitvoeren.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts waarom het opnemen van een definitieve regeling van de keuzevrijheid als algemeen uitgangspunt is verschoven naar een volgende wijziging van de Woningwet. Zij vroegen de regering in te gaan op de gedachtenwisseling bij de RAVO om ook bij het garanderen van leningen voor koopwoningen een risico-vergoeding te introduceren.

Ten aanzien van het garanderen door gemeenten van leningen voor koopwoningen is in de visie van de regering vooralsnog minder aanleiding tot het vragen van risicovergoeding. Deze opvatting is in de eerste plaats ingegeven door de omstandigheid dat de gemeentelijke risico's bij garanties voor leningen aan eigenaar-bewoners voor de helft worden afgedekt door rijkscontragaranties. Voorts zijn door het ontbreken van keuzevrijheid bij de financiering van koopwoningen toegelaten instellingen en eigenaar-bewoners aangewezen op gemeentegarantie. Dit zou kunnen leiden tot een monopoliepositie van gemeenten, waardoor een goede werking van de kapitaalmarkt wordt verstoord. Voor een definitief oordeel moeten echter de uitkomsten van de studie naar het functioneren van de gemeentegarantie worden afgewacht. Deze zullen naar verwachting binnen enkele maanden beschikbaar zijn.

De leden van de D66-fractie vroegen tenslotte waarom er door de voorgestelde wijziging van artikel 88, tweede lid, weer een regeltechnisch onderscheid wordt gemaakt tussen de sociale-huursector en de sociale-koopsector, terwijl in het Besluit woninggebonden subsidies de volledige uitwisselbaarheid tussen deze sectoren is vastgelegd. Zij vroegen zich af of er problemen ontstaan bij een door marktomstandigheden ingegeven switch tussen beide sectoren kort voor de gereedkoming van de woning. Zij vroegen tenslotte naar de gevolgen van een volledig afzien van de vrijdom van legesheffing.

Het uitgangspunt bij het bepalen van de categorieën woningen die voor legesvrijstelling in aanmerking komen is, dat het moet gaan om woningen die blijvend in exploitatie zijn of worden genomen door toegelaten instellingen of gemeenten. Dit uitgangspunt is door de Tweede Kamer onderschreven bij de behandeling van artikel 88 van het wetsvoorstel voor een herziene Woningwet. Bij (sociale-)koopwoningen is daarvan geen sprake. Voor deze categorie geldt de legesvrijstelling derhalve niet. Dit is echter een voorlopig standpunt. Een heroverweging ervan is gaande, die juist is ingegeven door het feit dat in het Besluit woninggebonden subsidies geen onderscheid meer wordt gemaakt bij de subsidiëring van sociale-huurwoningen en sociale-koopwoningen. Bij het op het laatste moment omzetten van sociale-huurwoningen in sociale-koopwoningen zijn geen problemen te verwachten, omdat de gemeentelijke legesverordening vooraf duidelijkheid zal verschaffen over de omvang en de voorwaarden waaronder leges kunnen worden geheven. Het eventueel volledig afzien van de vrijdom van legesheffing zou gevolgen van uiteenlopende aard hebben. In de eerste plaats zouden de kosten per woning toenemen met naar schatting gemiddeld f 3 000. Per gemeente kan een hoger of lager bedrag resulteren, afhankelijk van de plaatselijke verordening op dat punt. Mede als gevolg hiervan zijn effecten op de woonlasten te verwachten, die zeker nu het de



sociale-huursector zou betreffen nadrukkelijk in de afweging zouden moeten worden betrokken. Op termijn wordt gestreefd naar een duurzame zelfstandigheid van de sociale-huursector. Voornemens inzake het huurbeleid, met name de huursombenadering en de hoogte van de aanvangshuren, en de in samenhang daarmee te verwachten gunstige ontwikkeling van de financiële positie van de toegelaten instellingen, zijn dienstbaar aan dat streven. Binnen deze beleidslijn zou ook het op termijn laten vervallen van de legesvrijstelling voor de socialehuursector kunnen passen.

De leden van de SGP-fractie hadden nog twijfel over het voorstel om de provincies wettelijk te kunnen verplichten tot doordelegatie aan een samenwerkingsverband. Zij vroegen waarom de regering artikel 108 van de nieuwe Provinciewet niet voldoende basis acht en waarom een aanwijzingsbevoegdheid ter zake expliciet in de Woningwet moet worden verankerd. Zij veronderstelden dat de lijn die eerder door de regering is afgewezen in het kader van de discussie over de Provinciewet nu toch wordt doorgezet in de sectorwetgeving en vroegen de regering nog eens nader op deze problematiek in te gaan.

Artikel 108 van de nieuwe Provinciewet maakt het de provincies mogelijk medebewindstaken over te dragen aan onder andere gemeenten. Het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 81 van de Woningwet houdt in dat bij algemene maatregel van bestuur ter zake voorschriften kunnen worden gegeven, waarvan de voorwaarden waaronder een dergelijke overdracht plaatsvindt deel uitmaken, alsmede de gehoudenheid van de provincie om aan een aanwijzing ter zake van een overdracht te voldoen. Deze bepaling moet worden gezien als een mogelijkheid om in bepaalde gevallen inbreuk te kunnen maken op de in beginsel geheel vrije keuze van de provincie om tot overdracht van medebewindstaken over te gaan. Met name in het licht van de inhoud van de gemeenschappelijke verklaring van het Rijk en de provincies, waarin is opgenomen dat de provincies in overleg met de betrokken gemeenten de budgetbeherende taken waar mogelijk zullen delegeren aan gemeenten die besloten hebben samen te werken in regionaal verband, is het regime van de nieuwe Provinciewet niet toereikend te achten. De nadere regeling in het onderhavige wetsvoorstel moet gezien worden als een garantie dat tot de uitvoering van de gemeenschappelijke verklaring wordt gekomen. Van de in het wetsvoorstel vervatte aanwijzingsbevoegdheid zal, zoals ook in die verklaring is vastgelegd, geen gebruik worden gemaakt dan nadat de delegatie van het budgethouderschap is geëvalueerd. Gelet op de huidige stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de gemeenschappelijke verklaring kan worden gesteld, dat een toekomstig gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid niet in de lijn der verwachtingen ligt. Desalniettemin acht ik een regeling van de aanwijzingsbevoegdheid noodzakelijk, met name omdat moet kunnen worden ingegrepen wanneer door aan de provincie te wijten oorzaken doordelegatie niet tot stand komt. Ter zake van de wijze van overdracht van taken door de provincie is geen sprake van het alsnog doorzetten van een lijn die eerder door de regering is afgewezen. Voor een uiteenzetting over de twee in het kader van de Woningwet mogelijke wijzen van overdracht van taken door provincies wordt verwezen naar de beschouwing in deze memorie van antwoord naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie daarover. In geen van beide daar beschreven gevallen is sprake van een dwang tot samenwerking tussen gemeenten. Er is dan ook geen grond voor de vrees van de leden van de SGP-fractie, dat het wetsvoorstel zou strekken tot de eerder afgewezen constructie die als het plaatsnemen van een «kop op de Wgr» bekend staat. De regeling van artikel 108 van de nieuwe Provin-

ciewet is, zoals boven aangegeven, zonder het voorgestelde artikel 81, vierde lid, van het wetsvoorstel niet voldoende om te waarborgen, dat het met de eerdergenoemde gemeenschappelijke verklaring tussen Rijk en provincies beoogde resultaat wordt bereikt. Anderzijds kan aan het voorgestelde artikel 81, vierde lid, geen uitvoering worden gegeven zonder dat artikel 108. Met andere woorden, inwerkingtreding van deze beide voorgestelde wettelijke regelingen is noodzakelijk om tot een toereikend wettelijk kader voor de overdracht van medebewindstaken in het kader van het budgetbeheer te komen. Nu valt inmiddels niet meer te verwachten, dat de nieuwe Provinciewet met ingang van 1 januari 1993 in werking zal kunnen treden. Om te voorkomen dat het onderhavige wetsvoorstel, na tot wet te zijn verheven, niet op de dag na plaatsing in het Staatsblad in werking kan treden, maar, althans voor zover het artikel 81, vierde lid, van de Woningwet betreft, dit zou moeten wachten tot het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe Provinciewet, is door middel van een nota van wijziging een regeling van wetstechnische aard getroffen die deze ongewenste situatie beoogt te voorkomen. Verwezen wordt naar het betrokken onderdeel van de nota van wijziging en de toelichting daarop.

De leden van de GPV-fractie zagen niet in waarom, naast het voorgestelde artikel 108 van de Provinciewet, in de Woningwet een afzonderlijke en afwijkende regeling moet worden getroffen inzake de doordelegatie van taken aan samenwerkingsverbanden van gemeenten. Zij zagen met name de noodzaak van een aanwijzingsbevoegdheid niet in.

Zoals in antwoord op enkele vragen van gelijke strekking van de leden van de SGP-fractie is aangegeven, is de voorgestelde regeling een onmisbaar complement van de meer algemene regeling in de nieuwe Provinciewet, waar het gaat om het scheppen van voldoende waarborgen in de wetgeving voor het bereiken van het resultaat dat door het Rijk en de provincies blijkens hun gemeenschappelijke verklaring wordt beoogd, namelijk het waar mogelijk delegeren van taken inzake het budgetbeheer aan gemeenten die besloten hebben in regionaal verband samen te werken. Verwezen wordt naar de beschouwingen in deze memorie van antwoord naar aanleiding van die vragen.

De leden van de GPV-fractie vroegen voorts naar de verhouding tussen de termen «samenwerkingsverband» en «samenwerkingsgebied».

In de Wet gemeenschappelijke regelingen en in het te ontwikkelen wetsvoorstel voor een Kaderwet bestuur in verandering is sprake, respectievelijk zal sprake zijn van samenwerkingsgebieden. Dit zijn gebieden op welke een gemeenschappelijke regeling in het kader van die wetten van toepassing kan zijn. De in het onderhavige wetsvoorstel gehanteerde term «samenwerkingsverband» is een ruimer begrip. Daaronder kunnen meer vormen van samenwerking worden begrepen, zoals een gemeenschappelijke regeling voor een samenwerkingsgebied in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het ligt in de bedoeling om krachtens artikel 81, vierde lid, van het wetsvoorstel aan een samenwerkingsverband waaraan de provincie taken in het kader van het budgetbeheer kan overdragen, onder meer als voorwaarde te stellen dat het overeenkomt met een samenwerkingsgebied als hierboven bedoeld. Hierom is de meer specifieke term «samenwerkingsgebied» in het wetsvoorstel zelf vermeden. Om dezelfde reden is in plaats van de meer specifieke term «algemeen bestuur» gekozen voor het ruimere begrip «bevoegd gezag».

De vraag van de leden van de GPV-fractie of doordelegatie aan alle samenwerkingsgebieden in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk zal zijn, kan bevestigend worden beantwoord. Om deze bedoeling van de Woningwet overeind te houden bij het ontstaan van de regionale gebiedsautoriteiten in de zin van de op te stellen Kaderwet bestuur in verandering, zal in de Woningwet inderdaad introductie van dat begrip moeten plaatsvinden. Verwezen wordt naar het antwoord op de vraag ter zake van de leden van de CDA-fractie.

Het leek de leden van de GPV-fractie voorts onnodig om eisen aan samenwerkingsverbanden te kunnen stellen om budgetbeherende taken te kunnen uitoefenen.

Anders dan deze leden meent ondergetekende dat dergelijke eisen wel noodzakelijk zijn; het streven is er op gericht dat deze in het Besluit woninggebonden subsidies worden neergelegd. In de eerste plaats gaat het hierbij om de voorwaarde dat de van een samenwerkingsverband deel uitmakende gemeenten gezamenlijk ten minste 30 000 inwoners hebben. Het stellen van deze grens wordt noodzakelijk geacht in het kader van een doelmatig budgetbeheer. Voorts wordt als eis beoogd dat het samenwerkingsverband een samenwerkingsgebied in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen is en dat bij de betrokken regeling een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van die wet is ingesteld. Tot de voordelen van deze aansluiting op het regime van de Wet gemeenschappelijke regelingen behoort onder meer, dat zodoende de betrokken gemeenten gehouden zijn om in de betrokken regeling bepalingen op te nemen inzake de personele en financiële aspecten die zijn verbonden aan het toetreden van gemeenten tot die regeling en het uit die regeling treden van gemeenten.

De leden van de GPV-fractie gaven voorts te kennen niet overtuigd te zijn van de noodzaak van het voorgestelde vijfde, zesde en zevende lid van artikel 81. Zij vroegen welke problemen met deze artikelliden worden ondervangen.

Het voorgestelde vijfde lid geeft een expliciete bevoegdheid gemeenten en provincies in medebewind te vragen bij of krachtens het Besluit woninggebonden subsidies. In dit kader wordt het opstellen van een verordening gevorderd. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat, gezien vanuit het in de Woningwet opgenomen systeem, de bepaling van artikel 81, derde lid, van de Woningwet in beginsel al een voldoende basis biedt voor het – bij algemene maatregel van bestuur – vorderen van die verordening. De motieven om niettemin het kunnen vorderen van die verordening expliciet in het voorgestelde vijfde lid van artikel 81 van de Woningwet neer te leggen, zijn dan ook voornamelijk juridisch-technisch van aard. Overwogen is, dat aan het bestaan van die bevoegdheid twijfel zou kunnen bestaan zonder een expliciete basis daarvoor in een formele wet; het voorgestelde vijfde lid neemt die twijfel weg.

Het voorgestelde zesde en zevende lid bieden een basis voor het kunnen stellen van, door de budgethouders in hun verordeningen op te nemen en te handhaven, voorwaarden voor geldelijke steun die landelijk gelden. Hierbij is overwogen dat alleen dan een dergelijke voorwaarde als element van de verordening moet worden voorgeschreven, indien het voor alle betrokkenen bij de subsidiëring gewenst is dat op het betrokken punt landelijke uniformiteit bestaat, of zonder het stellen van die voorwaarde het gelijkheidsbeginsel in het geding zou zijn.

De leden van de GPV-fractie vroegen voorts, welke omstandigheid ertoe dwingt niet te wachten met enige regeling inzake de risicovergoeding, totdat bij een volgende wijziging van de Woningwet een definitieve regeling kan worden getroffen.

Zonder een nadere regeling met betrekking tot de risicovergoeding bestaat met betrekking tot het kunnen vragen van een dergelijke vergoeding onduidelijkheid. Het enige aanknopingspunt voor een antwoord op de vraag hoe tegen het kunnen vragen van een dergelijke vergoeding moet worden aangekeken in een situatie van vrijdom van legesheffing kan dan in de jurisprudentie worden gevonden, die ernaar tendeert dat een dergelijke vergoeding een vorm van legesheffing is. Een uitleg van de nu bestaande regeling van het Besluit woninggebonden subsidies overeenkomstig deze tendens zou betekenen, dat voor de financiering van woningen die onder de legesvrijdom vallen geen risicovergoeding door gemeenten kan worden gevraagd. Gemeenten worden daardoor achtergesteld bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, dat wel een risicovergoeding in rekening kan brengen. Deze belemmering van een goede werking van de kapitaalmarkt en van de verzelfstandiging van de sociale-huursector is van dien aard, dat een tussentijdse regeling in afwachting van een definitieve gerechtvaardigd is, hoewel niet verheeld kan worden dat daarmee slechts een tussenstap wordt gezet naar de uiteindelijk gewenste situatie die wordt gekenmerkt door een volledige keuzevrijheid bij de wijze van financiering van de woningbouw. Ook de intentieverklaring over dit onderwerp die het Rijk, de landelijke centrales van woningcorporaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten medio 1991 hebben gesloten, rechtvaardigt het treffen van een tussentijdse regeling.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de GPV-fractie over de duistere formulering van het voorgestelde tweede lid van artikel 88 van de Woningwet, en de in dat lid opgenomen mogelijkheid tot subdelegatie, die zij geschrapt wensten te zien, is de tekst van het betrokken lid opnieuw bezien. Het bleek mogelijk te komen tot een helderder tekst die geen afbreuk doet aan de met dat lid nagestreefde bedoeling. Wegens het feit dat geen voornemens bestaan de nadere voorschriften mede te gieten in de vorm van een ministeriële regeling, is de mogelijkheid van subdelegatie uit de tekst geschrapt.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
E. Heerma