



Rapport

Datum: 19 mei 1998

Rapportnummer: 1998/184

Klacht

Op 3 december 1996 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van het bestuur van de Bewonersvereniging B. te B., ingediend door de heer S. te B., met een klacht over een gedraging van de Inspectie van de Volkshuisvesting in de provincie Utrecht te Utrecht. Nadat door verzoeker nadere informatie was verstrekt werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, op 23 mei 1997 een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de Inspectie van de Volkshuisvesting in de provincie Utrecht zijn in 1996 ingediende klachten over de Woningbouwvereniging X te B. heeft afgehandeld. Verzoeker is van mening dat de Inspectie de klachten onvoldoende heeft onderzocht en ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat er geen aanleiding was om de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te adviseren woningbouwvereniging X een aanwijzing te geven zoals bedoeld in artikel 41 van het Besluit beheer sociale-huursector.

Achtergrond

Zie **BIJLAGE**.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

1. Feiten Voorgeschiedenis

1.1. Op 1 september 1994 is de Inspectie Volkshuisvesting Utrecht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer door de wethouder volkshuisvesting van de gemeente B. op de hoogte gesteld van het bestaan van een

bestuurlijke crisis bij woningbouwvereniging X te B. Daarnaast zond een lid van de desbetreffende woningbouwvereniging de Inspectie op 8 september 1994 een brief waarin hij aan de orde stelde dat het jaarverslag over het jaar 1993 van de woningbouwvereniging door de algemene ledenvergadering was afgekeurd en dat de directie het afkeuringsbesluit slechts voor kennisgeving had aangenomen.

1.2. Naar aanleiding van voornoemde brief werd op 4 oktober 1994 een gesprek gevoerd tussen enkele leden van de woningbouwvereniging en enkele medewerkers van de Inspectie Volkshuisvesting te Utrecht. In dat gesprek kwam, blijkens het hiervan opgestelde verslag, onder meer het volgende aan de orde:

"VROM wijst erop, dat op grond van de wet (...) het bestuur gehouden is aan de algemene vergadering zijn jaarverslag uit te brengen over de gang van zaken in de vereniging en over het gevoerde beleid en dat het bestuur zijn jaarrekening ter goedkeuring aan de algemene vergadering dient voor te leggen. Wat de goedkeuring van het jaarverslag/-rekening betreft gaat het dus om een recht of bevoegdheid die aan de algemene vergadering toekomt (dwingend recht). De goedkeuring van de begroting is voorbehouden aan de algemene vergadering indien deze bevoegdheid door de statuten niet aan andere organen van de vereniging is opgedragen. Indien derhalve een jaarverslag c.q. de verantwoording wordt afgekeurd door de algemene vergadering (...), dan heeft dit gevolgen voor het bestuur. Het bestuur kan vervolgens hetzij een correctie op het jaarverslag toepassen hetzij aftreden. Een blijvend geschil hierover is van privaatrechtelijke aard. In eerste instantie kan worden teruggevallen op de interne democratische rechtsgang binnen de vereniging. In uiterste instantie kan een oordeel aan de burgerlijke rechter worden gevraagd. De overheid is in deze privaatrechtelijke verhouding geen partij en overigens zeer terughoudend. De gemeente kan eventueel eerste lijnstoezicht uitoefenen. Overheidsingrijpen in dit soort omstandigheden ligt niet direkt voor de hand (dus ook geen sancties), tenzij het belang van de volkshuisvesting ter plaatse in ernstige mate wordt geschaad of de financiële continuïteit van de corporatie gevaar loopt. Dit is hier niet gesteld.

(Een lid van de woningbouwvereniging; N.o.) stelt, dat de omstandigheid van het afkeuren van het jaarverslag niet op zichzelf staat. Hij wijst op een aantal andere problemen: (...) (Hij; N.o.) zal deze onderwerpen ondersteund door en aangevuld met enkele schriftelijke stukken aan VROM ter kennis brengen."

1.3. Het desbetreffende lid van de woningbouwvereniging bracht vervolgens in een brief van 10 oktober 1994 naar voren dat er binnen de woningbouwvereniging problemen zouden bestaan met betrekking tot onder meer de volgende punten:

- de woningbouwvereniging zou een VOF hebben opgericht zonder toestemming van de leden en zou gelden naar deze VOF hebben doorgesluisd;
- de directie en het bestuur zouden een villa met bijbehorend perceel hebben aangekocht zonder goedkeuring van de algemene vergadering;
- de bewoners zouden nooit op de hoogte zijn gesteld van de oprichting van een klachtencommissie en daarnaast zou het klachtreglement niet ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de leden. Verder wees hij erop dat de voorzitter van de

klachtencommissie een bestuurslid was en de secretaris de directeur van de woningbouwvereniging; - de woningbouwvereniging zou, in strijd met de mededeling hierover in het jaarverslag, geen participatiereglement hebben; - hetzelfde zou gelden voor het huishoudelijk reglement; - een stijging van de personeelskosten in 1993 met 40% ten opzichte van 1992; - een stijging van de huisvestingskosten; - het verstrekken van zeer gunstige leningen aan twee personeelsleden om hun huurwoningen van de woningbouwvereniging te kopen tegen 75% van de getaxeerde waarde in onbewoonde staat.

1.4. Op 25 oktober 1994 vond overleg plaats tussen de Inspectie Volkshuisvesting, de directie en een vertegenwoordiger van het bestuur van de woningbouwvereniging. In dat overleg heeft de Inspectie op een aantal punten nadere uitleg gevraagd aan de directie en de vertegenwoordiger van het bestuur. In een verslag van dat overleg is een en ander, voor zover van belang, als volgt weergegeven:

"- Het jaarverslag over 1993 loopt niet parallel met de begroting, kostenomschrijvingen wijken af. (De directeur van de woningbouwvereniging; N.o.) geeft als verklaring de fusie welke in de loop van 1993 heeft plaatsgevonden. Er is inmiddels aan een accountant opdracht gegeven om de begrotingen tot een voor leden/leken leesbaar stuk (te maken; N.o.). - Voor participatiereglement en klachtenreglement heeft men de

deskundigheid van de woonbond ingehuurd. In de klachtencommissie zitten behalve een bestuurslid twee externen welke geen binding hebben met de Wbv. - De VOF waarin wordt deelgenomen (...) zou inmiddels zijn ingeschreven bij de KvK. De deelname is mondeling aan het college gemeld, doch niet als mogelijke BAB (Besluit van aanmerkelijk belang; N.o.). Door een "deskundige" is aan (de directeur van de woningbouwvereniging; N.o.) medegedeeld dat met deze deelname geen risico wordt gelopen. De VOF is opgericht tbv de ontwikkeling van 200 woningen in uitbreidingsplan E. ten einde in het belang van huisvesting van de doelgroep met grondkosten te kunnen schuiven. - Leningen aan personeelsleden worden niet meer gegeven. - Vanuit het IVH werd medegedeeld dat, gelet op de ordening er op dit moment geen acties worden ondernomen. Indien er toch wordt besloten om, na uitspraak van de rechter, tot verkoop van een substantieel deel van de woningvoorraad over te gaan ziet de IVH de BAB vanzelf tegemoet. Aan (het lid van de woningbouwvereniging dat de brief van 10oktober 1994 heeft geschreven; N.o.) zal worden meegedeeld dat e.e.a. (nog) geen aanleiding geeft voor het ministerie om tot actie over te gaan. De IVH zal op korte termijn met de betrokken ambtenaar van de gemeente om de tafel gaan zitten, eventueel gevolgd door een bestuurlijk overleg om het college (van burgemeester en wethouders; N.o.) op haar verantwoordelijkheden te wijzen."

1.5. Bij brief van 3 november 1994 reageerde het college van burgemeester en wethouders van de gemeente B. op het verzoek van de Inspectie Volkshuisvesting om een reactie op de brief van 10oktober 1994 van het desbetreffende lid van de woningbouwvereniging. Het college bracht in zijn brief onder meer het volgende naar voren:

"In het kader van onze toezichtstaak ingevolge het Besluit beheer sociale-huursector

hebben wij ons beraden omtrent de beoordeling van het jaarverslag over 1993. Wij zijn er op basis van het Jaarverslag van overtuigd dat noch het volkshuisvestingsbelang in enigerlei mate is geschaad, noch de financiële continuïteit van de corporatie gevaar loopt. Op basis van dit oordeel sluiten wij op voorhand niet uit dat de communicatie tussen bestuur en directie van de corporatie enerzijds en groepen leden/bewoners anderzijds er de oorzaak van is dat de algemene ledenvergadering niet met het Jaarverslag 1993 heeft ingestemd. Aangezien al langere tijd sprake is van enige onrust bij groepen huurders en/of bewoners van de corporatie, zullen wij de woningbouwvereniging oproepen nog dit jaar tot nader overleg met de betrokken personen te komen. Daarnaast zullen wij bevorderen dat voor het verslagjaar 1995 - in samenspraak met woningbouwvereniging X - goede prestatie-afspraken ter zake worden geformuleerd."

1.6. Op 9 december 1995 verscheen een artikel in een landelijk dagblad waarin over woningbouwvereniging X onder meer werd geschreven dat de woningbouwvereniging geheel onvoorzien en in hoog tempo zou afkoersen op onverwacht hoge verliezen en een kelderend eigen vermogen. Daarnaast zou de woningbouwvereniging meer versies van notulen hebben gemaakt, hetgeen tot gevolg had dat de gemeente en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer informatie kregen die op essentiële punten verschilde van de informatie die de leden van de woningbouwvereniging ontvingen. Ook was in het desbetreffende artikel opgenomen dat twee medewerkers van de woningbouwvereniging onder uiterst gunstige voorwaarden geld zouden hebben kunnen lenen van de woningbouwvereniging.

1.7. Naar aanleiding van het krantenartikel vond op 20 december 1995 een bestuurlijk overleg plaats tussen de wethouder volkshuisvesting van de gemeente B. en de Inspectie Volkshuisvesting. In het verslag van dit overleg is, voor zover van belang, het volgende opgenomen:

"De Inspectie krijgt alle relevante stukken over de meerjarenbegroting om zelf de beweringen die daarover in de pers zijn verschenen op hun merites te beoordelen. De wethouder voegt hieraan voor de volledigheid nog toe dat uitspraken over douceurtjes aan enkele personeelsleden (gunstige hypotheekvoorwaarden) wel op waarheid berusten, maar deze "affaires" dateren van voor de fusie van 1993 en komen in de huidige situatie niet meer voor. Berichten over "gesjoemel" met notulen berusten volgens hem nergens op en zijn te verklaren uit het feit dat vaak zowel concept-notulen en vastgestelde notulen in omloop zijn. (...) Conclusie Hoewel er dus geen redenen lijken te zijn om in te grijpen is er het risico dat de bestuurscrisis ten koste zal gaan van de kerntaak. De wethouder en de Inspecteur komen gezamenlijk tot het standpunt dat het nuttig kan zijn op korte termijn samen met het bestuur van de woningbouwvereniging de knelpunten op een rij te zetten in de vorm van een objectief feitenonderzoek en daarover te rapporteren."

1.8. Op 18 januari 1996 vond opnieuw een bestuurlijk overleg plaats. Ditmaal waren daarbij naast de Inspectie volkshuisvesting en de wethouder van de gemeente B. tevens afgevaardigden van het bestuur van de woningbouwvereniging aanwezig. In dat overleg werd, blijkens het daarvan gemaakte verslag, onder meer het volgende besproken:

"Het gesprek is tot stand gebracht door de wethouder nadat deze in december 1995 met

de Inspecteur heeft gesproken over problemen bij de wbv die de pers hebben gehaald. Doelstelling van het gesprek is na te gaan of de wbv. de problemen zelf zal kunnen oplossen, of de gemeente als eerste-lijns toezichthouder daarbij behulpzaam kan zijn en wat eventueel de rol van de Inspectie zal zijn. Na een summiere uiteenzetting van de reeds lang slepende problematiek (...) en de daaruit voortvloeiende bestuurscrises zegt de voorzitter van de wbv dat het artikel in (het landelijk dagblad; N.o.) een aantal onjuiste elementen bevatte, **hij zegt hierover een schriftelijke toelichting toe, bestaande uit 6 punten.** (...) De Inspecteur herhaalt zijn standpunt van december dat vooralsnog kan worden vastgesteld dat er geen problemen zijn en dat de informatievoorziening tussen corporatie-gemeente en Rijk optimaal is. Bij toetsing van de jaarstukken 1994 zijn geen ongeregelheden geconstateerd door de gemeente. De verantwoording i.h.k. van het BBSH is geen probleem, de financiële positie is akkoord, rekening houdend met de effecten van de brutering."

1.9. De voorzitter van het bestuur van de woningbouwvereniging zond de Inspectie volkshuisvesting op 7februari 1996 een brief met bijlagen waarin deze aan de Inspectie een verantwoording gaf van het financiële beleid en beheer van de woningbouwvereniging. In deze brief stond onder meer het volgende vermeld:

"Puntsgewijs wordt ingegaan op de opmerkingen (in het landelijk dagblad; N.o.) betreffende het financiële beleid en beheer. Personeelskosten 1991 in relatie met de personeelskosten 1996:

In onderstaand overzicht zijn de personeelskosten over 1991 van Woningbouwvereniging Y en Woningbouwvereniging Z op basis van de jaarrekeningen opgenomen. Daarnaast zijn de verwachte personeelskosten voor 1996 voor Woningbouwvereniging X gepresenteerd. Het verschil is vervolgens geanalyseerd. **Personeelskosten** (Hier is een schematisch overzicht opgenomen; N.o.)

1. Post salarissen Uitbreiding personeel per fusie: f... - directeur - directiesecretaresse - telefoniste/receptioniste **Omzetting functie: f...** - medewerker interne controle/informatievoorziening/administratieve organisatie in relatie met de nieuwe functie medewerker kwaliteitszorg en bedrijfsbeheer **Uitbreiding uren 1996: f...** - sociaal begeleider - medewerker huishoudelijke dienst **Uitbreiding personeel 1996: f...** - afdelingssecretaresse - opzichter planmatig onderhoud **Salarisstijging 1991 tot 1996: f...** - als gevolg van jaarlijkse prijscompensatie, periodieken, promoties en wijziging werkgeverslasten sociale verzekeringen en pensioenverplichtingen **Niet geanalyseerd:** (een bedrag van ruim f 4.000,-; N.o.)

2. Reiskosten Het verschil wordt verklaard door de toename van personeelsleden en prijsstijgingen van tarieven N.S. en busondernemingen.

3. Overige personeelskosten

Het verschil wordt verklaard door de kosten van opleidingen en de donatie aan het personeelsfonds.

4. Uitzendkrachten

Het verschil wordt verklaard door de verwachte kosten in verband met zwangerschap en

ouderschapsverlof.

5. Ziekengeld

Per 1 januari 1996 vervallen. **Meerjarenprognose.** In de meerjarenprognose van 17 november 1994 wordt over 1995 een verlies verwacht van f... Bij de presentatie van 16 november 1995 (basisscenario) wordt over 1995 een verlies verwacht van (...) (Hier is een schematisch overzicht opgenomen van de belangrijkste verschillen tussen de twee hiervoor genoemde meerjarenprognoses; N.o.) **Huur Verschil** wordt veroorzaakt door de kostendekkende doorberekening van woningverbeteringen. **Rijksbijdrage** Als gevolg van de bruteringsoperatie blijft de B.W.S.-subsidie gehandhaafd. Op basis van de voorlopige afrekening wordt geen egalisatierekening aangehouden. **Dotatie voorziening.** De dotatie wordt veroorzaakt door de verwachte kosten voor planmatig onderhoud, voor aan te kopen gemeentepanden (...), aanpak S (...), de vervanging van centrale verwarmingsinstallaties (...) en inbraakpreventie (...). Deze kosten zijn in 1995 bekend geworden. Omdat in de meerjarenprognose de werkelijke onderhoudskosten ten laste van het resultaat gebracht worden (dus ten laste van de reserves) en de dotatie aan de voorziening ook ten laste van het resultaat gebracht wordt (dus ook ten laste van de reserves), maar tegelijkertijd de voorziening verhoogd wordt, ondergaat het weerstandsvermogen (voorziening + reserves) geen wijziging. **Bijzondere baten/lasten** De geactiveerde tekorten worden afgeboekt. Hiervoor wordt gebruikt de contante waarde van de subsidies. Het verschil bedraagt f... Dit "verlies" wordt in een keer genomen, echter in de resterende exploitatieduur wordt dit weer terugverdiend. **Samenvattend.** De dotatie voorzieningen leidt niet tot een vermindering van het weerstandsvermogen en de afboeking van het restant aan geactiveerde tekorten is een bedrijfseconomische beslissing. Per saldo resteert voorlopig een jaarlijks verlies. Voornamelijk als gevolg van het wegvallen van de rijksbijdragen. **De ontwikkeling van het vermogen.** Mede als gevolg van het wegvallen van de jaarlijkse rijksbijdragen (bruteringsoperatie), ontstaan de komende jaren verliezen. Echter, vanaf het jaar 2003 ontstaat een structureel positief resultaat. Het weerstandsvermogen (reserves en voorziening) bedraagt in het dieptepunt nog steeds (...)"

1.10. Op 24 januari 1996 wees de arrondissementsrechtbank te Utrecht vonnis in een zaak die een aantal leden van woningbouwvereniging X had aangespannen tegen woningbouwvereniging X. Van de rechter werd onder meer uitspraak gevraagd over een weigering van woningbouwvereniging X in 1993 om over te gaan tot verkoop aan de bewoners van woningen met een minimale huurprijs van f 500,- en het in verband met deze weigering gehouden referendum. De rechtbank wees de vorderingen af. **Indiening klacht door gemachtigde van verzoeker bij Inspectie Volkshuisvesting**

1.11. De gemachtigde van verzoeker, het bestuur van een bewonersvereniging, wendde zich bij brief van 1 maart 1996 tot de Inspectie Volkshuisvesting Utrecht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met een aantal klachten over woningbouwvereniging X te B. Verzoekers gemachtigde gaf daarbij aan dat de gemeente B., de eerstelijns-toezichthouder, geen voornemen had om actie te ondernemen jegens de woningbouwvereniging. Hij verwoordde een en ander als volgt:

"...Om u een globale indruk te geven waar de (...) problemen liggen zijn wij van mening dat het bestuur en de directie van X op tenminste onderstaande punten cq. onderwerpen duidelijkheid dient te geven danwel zich dient te verantwoorden. Jaarverslag '93
 Jaarverslag '94 Vervalsen van notulen en onjuiste/bedrieglijke informatieverstrekking aan leden en derden Niet uitvoeren van democratisch genomen besluiten 'Nep'
 Klachtencommissie Oprichten V.O.F. Eemdal Oprichten Stichting Geldverstrekking aan personeelsleden Egalisatiefonds (mutatieverslag) Opleidingen personeel 1993 Zonder toestemming van de leden bouwen van nieuw kantoor (f3.000.000,) Referendum
 Malversatie bij verkoop kantoorpand Kennedylaan Verdraaiing van feiten en het royeren van kritische leden Ontbreken van reglementen en stelselmatig overtreden van de voorschriften (wet BBSH) Vluchten in een schorsing van de Ledenvergadering en haar statutaire rechten ontnemen. etc.

Momenteel is, gezien de bestaande feiten, voorlopig onomstotelijk bewezen dat er de laatste jaren (vanaf '91) sprake is van grove malversatie, onjuiste informatieverstrekking en zelfs het bewust vervalsen van notulen alsook het negeren van afspraken en het stelselmatig overtreden van de wettelijke voorschriften en statuten. De gemeente blijft, aldus haar schrijven, de ontwikkelingen kritisch volgen!? Wij zijn van mening dat, totdat er een duidelijke verantwoording en weerlegging van de feiten heeft plaatsgevonden, het voltallige bestuur niet kan aanblijven. Dit geldt tevens voor de Direktrice (...) alsmede het hoofd interne dienstverlening (...) vanwege hun belangrijke rol in deze. Wij verzoeken u dan ook vriendelijk doch dringend in te grijpen..." Bij de brief waren geen bijlagen gevoegd.

1.12. De gemachtigde van verzoeker verzocht in een brief van maart 1996 de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op korte termijn in te grijpen bij woningbouwvereniging X wegens bestaande wantoestanden. Als wantoestanden werden genoemd:

"het vervalsen van notulen, het niet uitvoeren van genomen besluiten, het foutief informeren van gemeente en ministerie, het verstrekken van onjuiste informatie in de jaarverslagen, het manipuleren van stemuitslagen, het op dubieuze wijze royeren van woordvoerders van kritische leden, het onderuit schoffelen van de posities van de bewoners/leden, het verstrekken van geld aan bepaalde personeelsleden, slecht financieel beheer, voorstellen van leden worden niet behandeld en nog veel meer. Bovendien worden de vele ingediende moties van wantrouwen/ontslag genegeerd. Kortom, woningbouwvereniging X schiet in ernstige mate te kort in haar sociale, democratische en financiële prestaties." Hij verwees daarbij voor nadere informatie naar verzoeker.

1.13. Naar aanleiding van deze brieven heeft er op verzoek van verzoekers gemachtigde op 16 april 1996 een gesprek plaatsgevonden tussen hem en enige andere leden van de desbetreffende woningbouwvereniging enerzijds en de Inspectie Volkshuisvesting Utrecht anderzijds.

Van dit gesprek is door de Inspectie Volkshuisvesting Utrecht een verslag gemaakt. Dat luidt, voor zover van belang, als volgt:

"De aanwezigen lichten hun grieven uitvoerig toe. Ten opzichte van eerdere contacten met IVH (Inspectie Volkshuisvesting; N.o.) zijn de zaken alleen maar verslechterd. (...) Men verlangt dat het Rijk nu iets doet aangezien ook de gemeente niet optreedt. Van onze kant wordt gesteld dat het Rijk niet het juiste loket is. Woningcorporaties zijn private ondernemingen, zij het met een sociale doelstelling neergelegd in de wet. Zowel gemeente als Rijk houden toezicht maar dat gebeurt achteraf, b.v. aan de hand van jaarverslagen. Dat de gemeente tot het oordeel komt dat niet tegen de woningbouwvereniging kan worden opgetreden is begrijpelijk aangezien ook ons oordeel is dat er in feite sprake is van verzielte verhoudingen binnen de vereniging waardoor een open communicatie niet meer mogelijk wordt. Voor overheidsingrijpen moet er meer aan de hand zijn: zaken die het functioneren van de corporatie zo hinderen dat het lokale volkshuisvestingsbelang eronder lijdt dan wel sprake is of kan zijn van financieel wanbeheer. Deze twee zijn nu niet aan de orde, zo blijkt uit informatie van de gemeente en van de woningcorporatie. Voor wat betreft de interne problemen wordt verwezen naar statuten en huishoudelijk reglement alsmede naar het intern toezichthoudend orgaan: De Raad van Commissarissen. Volgens de aanwezigen is van een onafhankelijke interne toezichthouder geen sprake, het is allemaal een pot nat. Het Rijk heeft een bepaalde interne structuur voorgeschreven in het BBSH en is dan ook om die reden gehouden erop toe te zien dat het gaat zoals is bedoeld. Bij de rechter krijgt men geen poot aan de grond en bij het interne toezicht eigenlijk ook niet. In de gegeven omstandigheden is er voor het Rijk ook geen aanleiding om in te grijpen aangezien niet helder is aangetoond wat er exact mis is en wat het intern toezicht wel en niet heeft gedaan dan wel bereid is te gaan doen."

1.14. Op 2 mei 1996 zond de Inspecteur van de Volkshuisvesting in de provincie Utrecht een brief naar verzoekers gemachtigde waarin hij het gesprek van 16 april 1996 bevestigde. De inspecteur gaf daarin onder meer het volgende aan:

"In (het) gesprek (van 16 april 1996; N.o.) is komen vast te staan dat in de gegeven omstandigheden bemoeienis van de zijde van het Rijk niet opportuun is. Door mij opgevraagde informatie van zowel de woningbouwvereniging als de gemeente B. naar aanleiding van negatieve persberichten over de woningbouwvereniging geven mij geen aanleiding om de staatssecretaris te verzoeken tot het nemen van maatregelen. Uit die informatie is mij

namelijk niet gebleken dat er sprake is van een bedreiging van de financiële continuïteit van de woningbouwvereniging, noch van mogelijk ernstige schade aan de volkshuisvesting ter plaatse. Dit neemt uiteraard niet weg dat ik aandacht heb gevraagd voor het belang van een goede verstandhouding tussen alle bij het reilen en zeilen van de vereniging betrokken partijen, inclusief de bewoners. Voor wat betreft de door u gesignaleerde interne problemen bij de woningbouwvereniging merk ik op dat niet in eerste instantie het Rijk als toezichthouder daarop aanspreekbaar is, temeer niet daar niet gedocumenteerd kan worden aangetoond dat het bestuur van de vereniging handelt in strijd met de eigen statuten. Op grond van bepalingen in het Besluit beheer sociale huursector dient in de statuten van de woningbouwvereniging als toegelaten instelling te zijn voorzien in een

intern toezichthoudend orgaan. In de statuten van woningbouwvereniging X (...) is geregeld dat dit interne toezicht wordt uitgeoefend door een raad van commissarissen. Naast het benaderen van de eveneens statutair voorgeschreven klachtencommissie is u dan ook geadviseerd uw grieven helder en gedocumenteerd aan de raad van commissarissen te presenteren en deze te vragen om eveneens helder en gedocumenteerd te antwoorden op daarbij van uw kant gestelde vragen. (...) Dezerzijds is aan u toegezegd dat u over het resultaat van door u ondernomen acties contact met ons kantoor mag opnemen zo u meent dat daartoe aanleiding bestaat."

1.15. Verzoekers gemachtigde zond op 13 respectievelijk 14 mei 1996 nagenoeg gelijklopende brieven naar de gemeenteraad van B. en de Raad van Commissarissen van de woningbouwvereniging met gerichte vragen over een besluit van de woningbouwvereniging om over te gaan tot verkoop van huurwoningen aan leden.

1.16. Verzoekers gemachtigde reageerde bij brief van 15 mei 1996 op de brief van de Inspecteur van de Volkshuisvesting van 2 mei 1996. Hij stelde daarin dat uit de toegezonden stukken duidelijk was op te maken dat er wel degelijk sprake was van onjuist handelen door het bestuur. Hij wees bij wijze van voorbeeld op het feit dat er op 21 juni 1995, ondanks toezeggingen van het bestuur, geen klachten, huishoudelijk of participatiereglement was, terwijl in het jaarverslag van 1993 stond vermeld dat deze door de leden waren vastgesteld. Verder bracht hij naar voren dat de Raad van Commissarissen, die belast was met het toezicht, niet functioneerde, omdat deze actief deelnam aan handelingen die in strijd waren met de statuten.

Volgens de gemachtigde van verzoeker had de rechter deze handelingen onrechtmatig bevonden. Ten aanzien van de statutair voorgeschreven klachtencommissie merkte verzoeker op dat deze was samengesteld uit een bestuurslid, de directeur van de woningbouwvereniging en een lid dat was gekozen door het eerstgenoemde bestuurslid. Hij concludeerde dat een lid of huurder van de woningbouwvereniging "bij de duivel te biecht ging" en dat er daarom geen sprake kon zijn van enige onafhankelijkheid.

1.17. Op 21 mei 1996 stuurde de gemachtigde van verzoeker opnieuw een brief aan de Inspecteur van de Volkshuisvesting waarin deze aan de orde stelde dat het bestuur van de woningbouwvereniging op een op 10 april 1996 gehouden ledenvergadering het besluit om 153 woningen te verkopen aan de leden had voorgelegd. Verzoekers gemachtigde deelde de Inspecteur mee dat in 1991 al een besluit was genomen om 133 woningen te verkopen, maar dat de woningbouwvereniging aan dat besluit geen uitvoering had gegeven. Hij verzocht de Inspecteur om het besluit van 10 april 1996 onrechtmatig te verklaren en het bestuur van de woningbouwvereniging te verplichten alsnog uitvoering te geven aan het besluit zoals dat in 1991 was genomen. Verzoekers gemachtigde legde aan de Inspecteur tevens brieven over van dezelfde datum aan de gemeenteraad van B. en de Raad van Commissarissen van de woningbouwvereniging. In de brief aan de gemeenteraad werd de kwestie van de verkoop van huurwoningen aan de orde gesteld. In de brief aan de Commissarissen wees verzoekers gemachtigde erop dat de woningbouwvereniging in strijd met het BBSH had geweigerd nadere informatie te verstrekken met betrekking tot het

zogenaamde egalisatiefonds.

1.18. De Raad van Commissarissen van de woningbouwvereniging reageerde bij brief van 22 mei 1996 op de brief van 14 mei 1996. Daarin deelde de Raad verzoekers gemachtigde mee dat deze geen aanleiding zag om een reactie te geven op de door verzoekers gemachtigde gestelde vragen, omdat verzoeker niet in enige relatie stond tot de woningbouwvereniging. De Raad van Commissarissen wees verzoekers gemachtigde erop dat de Raad uitsluitend verantwoording schuldig was aan de leden van de woningbouwvereniging.

1.19. Op 28 mei 1996 schreef verzoekers gemachtigde opnieuw een brief aan de Raad van Commissarissen van de woningbouwvereniging waarin hij onder meer klaagde over het feit dat het bestuur geen klachten, participatie, of huishoudelijk reglement had behandeld of vastgesteld. Volgens verzoekers gemachtigde was dit in strijd met de statuten van de woningbouwvereniging en het BBSH.

1.20. Verzoekers gemachtigde schreef op 29 mei 1996 een brief aan de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Inspecteur voor de Volkshuisvesting Utrecht. Daarin klaagde hij over het standpunt dat de Raad van Commissarissen had ingenomen in zijn brief van 22 mei 1996. Daarnaast klaagde hij erover dat het bestuur van de woningbouwvereniging geen uitvoering wenste te geven aan al bestaande besluiten, maar daar een nieuw besluit voor in de plaats wilde stellen. Hij verzocht de staatssecretaris om spoedig krachtig in te grijpen.

1.21. De Raad van Commissarissen reageerde bij brief van 3 juni 1996 op de brieven van 21 en 28 mei 1996. Deze brief was gelijklopend aan de brief van 22 mei 1996.

1.22. Bij brief van 11 juni 1996 reageerde de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op de brief van 29 mei 1996. Daarin gaf hij onder meer het volgende aan:

"Onlangs hebt u schriftelijk gevraagd om ingrijpen mijnerzijds, zulks ter zake van een aantal problemen die u hebt ervaren en wellicht nog ervaart met de woningcorporatie waarvan u een woning huurt, (...). Deze problemen zijn opgesomd in uw brief van maart 1996 en inmiddels door een aantal leden van de Bewonersvereniging B. nader toegelicht in een onderhoud dat zij op 16 april hebben gehad met de Inspectie Volkshuisvesting te Utrecht. In dat gesprek is komen vast te staan dat in de gegeven omstandigheden mijn bemoeienis niet opportuun is. Door de Inspectie opgevraagde informatie van zowel de woningbouwvereniging als de gemeente B. naar aanleiding van negatieve persberichten over de woningbouwvereniging geven mij geen aanleiding tot het nemen van maatregelen. Uit genoemde informatie is mij namelijk niet gebleken dat er sprake is van een bedreiging van de financiële continuïteit van de woningbouwvereniging, noch van mogelijk ernstige schade aan de volkshuisvesting ter plaatse. Dit neemt uiteraard niet weg dat ik een goede verstandhouding tussen alle bij het reilen en zeilen van de vereniging betrokken partijen, inclusief de bewoners, op prijs stel en ook in uw aandacht aanbeveel. Voor wat betreft de door u gesignaleerde interne problemen bij de woningbouwvereniging merk ik op dat niet in eerste instantie het Rijk als toezichthouder daarop aanspreekbaar is, temeer niet daar u

niet gedocumenteerd aantoont dat het bestuur van de vereniging handelt in strijd met de eigen statuten. Op grond van bepalingen in het Besluit beheer sociale huursector dient in de statuten van de woningbouwvereniging als toegelaten instelling te zijn voorzien in een intern toezichthoudend orgaan. In de statuten van (de desbetreffende; N.o.) woningbouwvereniging (...) is geregeld dat dit interne toezicht wordt uitgeoefend door een raad van commissarissen. Naast het benaderen van de eveneens statutair voorgeschreven klachtencommissie adviseer ik u dan ook uw grieven helder en gedocumenteerd aan de raad van commissarissen te presenteren en deze te vragen om eveneens helder en gedocumenteerd te antwoorden op daarbij van uw kant gestelde vragen."

1.23. Verzoeker rappelleerde de Staatssecretaris en de Inspecteur van de Volkshuisvesting Utrecht op 25 juli 1996. Hij gaf daarbij aan dat beiden nog niet hadden gereageerd op onder meer zijn brieven van 15, 21 en 29 mei 1996.

1.24. De Inspecteur van de Volkshuisvesting Utrecht berichtte de gemachtigde van verzoeker op 31 juli 1996 dat deze naar aanleiding van zijn brief van 25 juli 1996 medio september 1996 zou worden uitgenodigd voor een gesprek.

1.25. Op 8 augustus 1996 diende verzoekers voorzitter een bezwaarschrift in tegen een besluit van de Staatssecretaris van 12 juli 1996 inzake het niet doen uitvoeren van het besluit van de woningbouwvereniging om over te gaan tot verkoop van 161 woningen met een huurprijs boven een bepaald bedrag aan de zittende huurders. Op 27 augustus 1996 ontving verzoeker een ontvangstbevestiging. Daarin deelde de Inspecteur van de Volkshuisvesting Utrecht, namens de Staatssecretaris, verder nog mee dat hij de uitnodiging voor het gesprek medio september opschortte, totdat onherroepelijk op de bezwaren zou zijn beslist.

1.26. Bij brief van 3 september 1996 liet de gemachtigde van verzoeker aan de Inspecteur weten dat hij opschorting van de behandeling van de problemen met betrekking tot de woningbouwvereniging niet wenselijk achtte, temeer omdat deze problemen, volgens hem, steeds groter werden en niet in relatie stonden met het besluit van de Staatssecretaris van 12 juli 1996.

1.27. De Inspecteur antwoordde bij brief van 19 september 1996. daarin deelde hij de gemachtigde van verzoeker onder meer het volgende mee:

"Toen ik eind juli 1996 niet weten dat uw bestuur in september een uitnodiging tegemoet kon zien was mij niet bekend dat u bezwaar zou maken tegen de beslissing van de Staatssecretaris om het besluit van de woningbouwvereniging niet te doen uitvoeren. Nu dat bezwaar er ligt heeft de behandeling dáárvan prioriteit en zou mijn positie als adviseur van de Staatssecretaris in het geding komen wanneer ik hangende de bezwaarprocedure met een van de betrokkenen overleg voer over zaken die feitelijk en emotioneel alles te maken hebben met het onderwerp van de procedure. Wat de verdere inhoud van uw brief betreft teken ik ten overvloede het volgende aan. U schrijft dat 'de problemen' steeds groter worden, en dat het op mijn weg ligt om die te behandelen. Mijns inziens is het groter worden van problemen geen autonoom verlopend proces, terwijl het niet op mijn weg ligt om ze voor de betrokkenen op te lossen. Dat is slechts anders wanneer achter de

ondervonden problemen **feiten** (dus niet: beweringen) een rol spelen die ik krachtens de mij door de wet opgelegde taak dien te onderzoeken en desnodig te sanctioneren. Naar ik u al eerder heb laten weten is mij daarvan tot dusver niet gebleken. Dezerzijds is voorts gewezen op het feit dat huurders van de woningbouwvereniging zich als zodanig en desnoods collectief bij de door de wet verplicht gestelde instanties binnen de corporatie kunnen beklagen, en dat het overgrote deel van uw klachten civielrechtelijk van aard is, zodat u zich desnodig daarmee bij de rechtbank dient te vervoegen. Tenslotte moge nog dienen dat het mij opgedragen toezicht **achteraf** wordt uitgeoefend, dat wil zeggen nadat eerst de gemeente het haar opgedragen toezicht heeft uitgeoefend. Noch van die zijde, noch anderszins is mij tot dusver gebleken van feiten die onmiddellijk ingrijpen door mij noodzakelijk maken. Overigens ben ik vanzelfsprekend, maar onverplicht, te allen tijde bereid om als intermediair tussen u en de corporatie te fungeren, vooral omdat er mij veel aan gelegen is dat het primaire belang van de volkshuisvesting optimaal wordt gediend en niet wordt belemmerd door onenigheid tussen huisvesters, bewoners en de overheid."

1.28. Op 21 oktober 1996 besliste de Staatssecretaris op het bezwaarschrift van verzoeker. Hij verklaarde verzoeker primair niet ontvankelijk in zijn bezwaar en subsidiair wees hij verzoekers bezwaar af als zijnde ongegrond. Hij handhaafde daarom zijn beslissing.

1.29. Bij brief van 12 november 1996 vroeg verzoeker de Inspecteur om de sedert maart 1996 voorgelegde zaken weer in behandeling te nemen nu inmiddels op het bezwaarschrift was beslist. Hij verzocht de Inspecteur tevens om de woningbouwvereniging een aanwijzing te geven op grond van artikel 41 BBSH omdat de woningbouwvereniging in strijd zou hebben gehandeld met de artikelen 16, 18, 19, 20, 24 en 25 van het BBSH en een goed functionerend toezichthoudend orgaan zou ontbreken, zowel intern (de Raad van Commissarissen) als extern (de gemeente). Bij brief van dezelfde datum vroeg verzoeker de inspecteur om toezending van het verslag van de hoorzitting die was gehouden op 10 september 1996 bij de behandeling van verzoekers bezwaarschrift.

1.30. De Inspecteur reageerde bij brief van 20 november 1996. Daarin gaf hij onder meer het volgende aan:

"Aan uw verzoek om de woningbouwvereniging een aanwijzing te geven kan ik helaas geen gevolg geven, in zoverre dat ik de Staatssecretaris niet zal adviseren die stap te zetten. De gevraagde zeer ingrijpende maatregel staat nl. in geen verhouding tot het na onderzoek door mij geconstateerde geringe gewicht van de door u aan de corporatie verweten gedragingen. In het kader van het reguliere toezicht houd ik wel de vinger aan de pols, en zal ik zeker aandacht geven aan de bestuurlijke aspecten van de bedrijfsvoering door de woningbouwvereniging." Verder verwees hij naar zijn brief van 19 september 1996 waarin hij had aangekondigd dat hij zich wilde beperken tot het gevraagde optreden als intermediair tussen verzoeker en de woningbouwvereniging. Hij gaf aan dat hij in die brief was teruggekomen op de aankondiging dat het bestuur van verzoeker zou worden uitgenodigd voor een gesprek, omdat hij in de tussentijd afdoende geïnformeerd was geraakt over de door verzoeker en de woningbouwvereniging aangevoerde feiten en

meningen.

2. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat verwoord in de klachtsamenvatting onder **KLACHT**.

3. Standpunt Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

In zijn reactie op het verzoekschrift bracht de Staatssecretaris onder meer het volgende naar voren. "In 1994 is de inspectie geïnformeerd over een bestuurlijke crisis bij woningbouwvereniging X. De crisis was een gevolg van een langlopend conflict tussen het bestuur van (woningbouwvereniging X; N.o.) en een aantal bewoners die eigenaar wensten te worden van huurwoningen. Sindsdien heeft de inspectie veelvuldig overleg gevoerd met betrokken partijen, i.c. de gemeente B., woningbouwvereniging en (delegaties van) bewoners c.q. de bewonersvereniging en is met laatstgenoemde veelvuldig gecorrespondeerd. Overeenkomstig de vigerende ordening van de sociale huursector heeft de inspectie een consistente lijn gevoerd en bovendien gehandeld conform interne richtlijnen. De door de bewoners aangedragen kritiekpunten op het functioneren van de woningbouwvereniging hadden vooral betrekking op de interne bedrijfsvoering en een gebrekkige interne communicatie. Naar het oordeel van het rijk dienden deze problemen intern en zo nodig civielrechtelijk te worden opgelost. Daarbij is voor de gemeente B. in de ogen van de inspectie een stimulerende rol weggelegd. Dit standpunt heeft het rijk herhaaldelijk, zowel mondeling als schriftelijk, uitgedragen. De betreffende bewoners hebben zich evenwel nimmer bij dit standpunt willen neerleggen en bij herhaling om rijksoptreden in het kader van haar toezichthoudende taak gevraagd. Rijksinterventie was en is evenwel niet opportuun. Het rijk is overigens wel als partij betrokken in het kader van een besluit van aanmerkelijk belangprocedure inzake de verkoop van huurwoningen door (de woningbouwvereniging; N.o.). Op 15mei 1996 heeft de gemeente B. mij verzocht een beslissing te nemen over de uitvoering van een door (de woningbouwvereniging; N.o.) genomen besluit van aanmerkelijk belang over de verkoop van 161 huurwoningen. Deze zaak doorloopt een bestuursrechtelijk traject en wordt in het kader van uw klachtformulering buiten beschouwing gelaten. (...) Uitgangspunt in de vigerende ordening van de sociale huursector is dat de zorg voor de huisvesting primair tot de eigen verantwoordelijkheden van bewoners en overige marktpartijen behoort. Lokale en regionale partijen zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van een goede volkshuisvesting. In de huidige ordening is, sinds de inwerkingtreding van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH), dan ook geen plaats meer voor een gedetailleerde rijksbemoeienis. De ministeriële verantwoordelijkheid richt zich in deze ordening op: handhaving van de gedragsregels ten aanzien van de individuele instelling; zorg voor de kwaliteit van het toezichtssysteem; nastreven van een voldoende maatschappelijk rendement, ofwel de output van de sector. Uitgangspunt van het BBSH is het vertrouwen dat toegelaten instellingen binnen redelijke vrijheidsgraden zelfstandig tot een verantwoord beheer en beleid kunnen komen. Het BBSH stelt hiertoe eisen aan de interne checks and balances: verplichte raad van toezicht, medezeggenschap huurders, jaarverslaglegging conform het Burgerlijk Wetboek, verplichte accountantsverklaring. De interne

bedrijfsvoering is vooral een zaak van de instelling zelf (én van het interne toezicht). De gemeenten hebben een belangrijke rol gekregen in het toezichtstraject. Omdat prestaties van corporaties het beste kunnen worden beoordeeld tegen de achtergrond van de lokale situatie is het de gemeente die in eerste instantie de werkzaamheden van de corporatie beoordeelt. Dit wordt ook wel het eerstelijnstoezicht genoemd. De gemeente beoordeelt het jaarverslag, deelt het oordeel mede aan de corporatie en zal daarover zonedig overleg voeren. Als de gemeente een negatief oordeel heeft kan zij de minister om sancties verzoeken. De gemeente heeft geen zelfstandig sanctierecht. Een verzoek om sancties kan de gemeente overigens ook tussentijds doen. Daarnaast heeft de gemeente de bevoegdheid om bepaalde corporatiebesluiten te schorsen en de minister daarover om een oordeel te vragen (de zogenaamde besluiten van aanmerkelijk belang). De gemeente signaleert derhalve als eerste wanneer de corporatie zijn (wettelijke) taken en plichten niet of in onvoldoende mate vervult. Waar de gemeente om maatregelen vraagt zal het rijk zorgdragen dat de gemeente de opgedragen taken naar behoren kan vervullen. Dit staat los van de zelfstandige bevoegdheid van het rijk om in te grijpen voorzover de rechtmatigheid in het geding is. Tot zover de beschrijving van de verhouding tussen de toezichthoudende taak van het rijk en de gemeente. (...) De inspectie volkshuisvesting is op 1 september 1994 door de wethouder volkshuisvesting van de gemeente B. op de hoogte gesteld van de bestuurlijke crisis bij (de woningbouwvereniging; N.o.). De oorzaak was een langlopend conflict tussen (de woningbouwvereniging; N.o.) en huurders die huurwoningen willen kopen. In dezelfde maand ontving de inspectie een brief van een bewoner betreffende het functioneren van (de woningbouwvereniging; N.o.). Naar aanleiding van deze signalen heeft de inspectie een vooronderzoek gehouden, waarbij de inhoud van de signalen is onderzocht en waarbij is nagegaan hoe de verantwoordelijkheden liggen voor betrokken partijen. Een dergelijk vooronderzoek gaat vooraf aan een eventueel gericht onderzoek. De bewoners zijn in het kader van dit vooronderzoek uitgenodigd voor overleg dat op 4 oktober 1994 plaats vond. In dat overleg stond het functioneren van (de woningbouwvereniging; N.o.) in relatie tot problemen rond het jaarverslag 1993 centraal. Van de zijde van de inspectie is gesteld dat de gemelde problematiek van privaatrechtelijke aard is en dat overheidsingrijpen niet direct voor de hand ligt. Bij brief van 10 oktober 1994 heeft (de desbetreffende bewoner; N.o.) het gesprek met de inspectie bevestigd. Bij een vooronderzoek worden in de regel ook overige betrokken partijen gehoord, in dit geval woningbouwvereniging X. Dit overleg vond plaats op 25 oktober 1994 en gaf geen aanleiding een gericht onderzoek in te stellen. Desgevraagd laat de gemeente B. per brief van 3 november 1994 weten dat het vraagstuk, zoals gemeld door (de desbetreffende bewoner; N.o.), privaatrechtelijk dient te worden opgelost. Ruim een jaar later, op 8 december 1995 verscheen in (een landelijk dagblad; N.o.) een artikel waarin X werd beticht van wantoestanden. Op 20 december 1995 vond hieromtrent overleg plaats tussen de inspecteur en de wethouder volkshuisvesting van de gemeente B. Vanwege het mogelijke risico dat de bestuurscrisis ten koste zal gaan van de kerntaak van X is afgesproken dat op korte termijn een tripartite overleg zou plaatsvinden. De gemeente is door de inspectie verzocht hiertoe het initiatief te nemen. Dit overleg

tussen de inspecteur, de wethouder volkshuisvesting en de voorzitter en directeur van X vond plaats op 18 januari 1996. Daarbij werd afgesproken dat de voorzitter schriftelijk zal reageren op de aantijgingen, hetgeen per brief van 7 februari 1996 geschiedde. Op grond van de bevindingen concludeerde mijn inspectie dat er geen sprake is van ernstige problemen van financiële aard en dat de belangen van de volkshuisvesting niet in ernstige mate worden geschaad. Wel is er sprake van een voortslepende vete tussen de corporatie en een aantal bewoners. Gevraagd naar haar zienswijze hebben burgemeester en wethouders van B. per brief van 23 mei 1996 laten weten dat de reactie van X geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen. Voorts wordt opgemerkt dat er geen aanwijzingen zijn dat de volkshuisvestelijke en financiële belangen in ernstige mate zijn of worden geschaad. Per brief van 1 maart 1996 verzocht de (gemachtigde van verzoeker; N.o.) wederom om ingrijpen van rijkswege. Daarnaast wendde in maart 1996 een aantal bewoners, waaronder de (gemachtigde van verzoeker; N.o.), zich via een brandbrief tot mij met het verzoek om in te grijpen. Op verzoek van de (gemachtigde van verzoeker; N.o.) vond op 16 april naar aanleiding van zijn brief van 1 maart 1996 nader overleg plaats met de inspectie. In dat overleg is nogmaals gesteld dat het rijk niet het juiste loket is, waarbij geadviseerd werd om de grieven helder en gedocumenteerd aan de Raad van Commissarissen voor te leggen. Een en ander is schriftelijk bevestigd bij brief van de inspectie per 2 mei 1996. In reactie op de ontvangen brandbrieven heb ik bij brief van 11 juni 1996 geantwoord dat in de gegeven omstandigheden rijksbemoeienis niet opportuun is. Voor wat betreft de gesignaleerde interne problemen heb ik aangegeven dat het rijk niet in eerste instantie als toezichthouder daarop aanspreekbaar is. De (gemachtigde van verzoeker; N.o.) heeft vanaf 15 mei 1996 de inspectie diverse brieven gezonden. Per brief van 25 juli 1996 verzocht de (gemachtigde van verzoeker; N.o.) om behandeling van de problemen zoals verwoord in een viertal brieven. Hoewel de zaak door mijn brief van 11 juni 1996 als afgedaan kon worden beschouwd heeft de inspectie niettemin de (gemachtigde van verzoeker; N.o.) bij brief van 31 juli 1996 voorgesteld een bespreking te houden. Achterliggend doel van dat overleg was een bijdrage te leveren aan oplossing van het conflict tussen X en de bewoners. Op dat moment was nog niet bekend dat de bewonersvereniging een bezwaarschrift had ingediend tegen mijn beslissing ten aanzien van de uitvoering van een besluit van aanmerkelijk belang. Hangende deze procedure heeft de inspectie afgezien van overleg. Omdat het rijk, de woningbouwvereniging X en de bewonersvereniging betrokken waren bij deze bezwaarprocedure kwam het de inspectie niet wenselijk voor om, gelet op haar adviesfunctie aan mij, officieus overleg te plegen met één van de betrokkenen. Bij brief van 27 augustus heeft de inspectie haar opvatting kenbaar gemaakt aan de bewonersvereniging. Per brief van 3 september 1996 reageerde de bewonersvereniging op voornoemde brief. In antwoord hierop heeft de inspectie per brief van 19 september 1996 toegelicht waarom het voorgenomen overleg is opgeschort, waarbij andermaal is aangegeven dat geen feiten zijn gebleken die onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk maken. Deze brief vormde voor de bewonersvereniging wederom aanleiding om te reageren, hetgeen geschiedde bij brief van 12 november 1996. Bij brief van 20 november 1996 heeft de inspectie bevestigd als intermediair te willen optreden en dat aan

het verzoek een aanwijzing te geven geen gevolg zal worden gegeven. (...) Op uw vraag over de uitkomsten van een onderzoek, als genoemd in de brief van de inspectie van 20 november 1996, wil ik nader ingaan. Met dit onderzoek wordt bedoeld de afweging of, op basis van ontvangen signalen en een beoordeling van verantwoordelijkheden, een gericht onderzoek van rijkswege dient te worden ingesteld, een zogenaamd vooronderzoek derhalve. In feite is dit vanaf september 1994 een continue proces geweest. Ik meen hiervoor voldoende uiteengezet te hebben om welke redenen geen gericht onderzoek danwel rijksinterventie voor de hand ligt. De beoordeling van de jaarverslagen van X, door zowel de gemeente als het rijk, heeft evenmin aanleiding gegeven tot interventie. De zorg voor de naleving van statuten is, in tegenstelling tot de opvatting van de bewonersvereniging, geen rijkstaak. Een uitzondering geldt voor bepalingen zoals genoemd in artikel 7 van het BBSH. Mij is evenwel geen strijdigheid met voornoemd artikel gebleken. ad 3. Het rijk is tot dusverre niet als intermediair opgetreden omdat het rijk door de bewonersvereniging voortdurend is aangesproken op haar toezichhoudende taak. Wel heeft de inspectie aangeboden om als intermediair tussen de bewonersvereniging en X te fungeren. Noch de gemeente B., noch de bewonersvereniging en noch woningbouwvereniging X heeft de inspectie overigens verzocht een intermediaire rol te vervullen. ad 5. Abusievelijk is het verslag van de hoorzitting niet aan de bewonersvereniging toegezonden. Deze fout is recent hersteld. Daarbij teken ik nogmaals aan dat de hoorzitting is gehouden in het kader van een bezwaarprocedure over een BAB-beslissing en derhalve geen relatie heeft met de klachtformulering. Naar aanleiding van de brief van de (gemachtigde van verzoeker;N.o.), op 27 november 1996 aan u toegezonden, merk ik het volgende op. In tegenstelling tot de mening van de bewonersvereniging is de ontvangen informatie wel degelijk adequaat behandeld. De door de bewonersvereniging gebruikte terminologie doet geen recht aan de werkelijkheid. Ik betreur het dat de bewonersvereniging een eenzijdig beeld schetst van de problematiek. Documenten waarin mijn standpunt dan wel die van de inspectie zijn verwoord heeft de bewonersvereniging u niet toegezonden. De van de bewonersvereniging ontvangen grote hoeveelheid brieven zijn zoveel als mogelijk alsmede binnen redelijke termijnen beantwoord, waarbij ik mij realiseer dat de bewonersvereniging liever een ander antwoord had gehad. Volharding in haar opvattingen kan de bewonersvereniging niet worden ontzegd. Desondanks heeft de inspectie van meet af aan zich ontvankelijk opgesteld en telkens weer getracht duidelijk te maken dat de problemen van de woningbouwvereniging intern en zonedig civielrechtelijk moeten worden opgelost."

4. Reactie verzoeker

De gemachtigde van verzoeker besteedde in zijn reactie op het standpunt van de Staatssecretaris onder meer aandacht aan de volgende punten. Volgens de gemachtigde van verzoeker was de bestuurlijke crisis bij de woningbouwvereniging niet het gevolg van een conflict tussen de woningbouwvereniging en huurders die hun woning willen kopen en richtten de klachten zich met name op de handhaving van de gedragsregels ten aanzien van de individuele instelling en de zorg voor de kwaliteit van het toezichtstelsel. Verder wees de gemachtigde van verzoeker erop dat de Inspectie weliswaar naar voren bracht

dat er regelmatig aan haar verantwoording is afgelegd, maar dat bij verzoeker daar niets van bekend was. Om die reden kwam de gemachtigde van verzoeker tot de conclusie dat er ernstige schade aan het belang van de volkshuisvesting was toegebracht, omdat de ledenvergadering of bewoners geen controle konden uitoefenen en het in- en externe toezicht had gefaald. De gemachtigde van verzoeker bracht voorts naar voren dat uit de reactie van de Staatssecretaris niet was op te maken welke gedragingen precies waren onderzocht en wat de resultaten daarvan waren. Hij gaf aan dat dat nu juist de essentie was van de klacht. Verder bracht hij naar voren dat bij de desbetreffende woningbouwvereniging reglementen ontbraken, evenals duidelijke verslagen waarin kwesties met betrekking tot beheer en beleid waren vastgelegd. Naar zijn oordeel diende de Inspectie Volkshuisvesting Utrecht dan ook een aanwijzing te geven op grond van artikel 41 BBSH. Op verzoek van de Nationale ombudsman zond de gemachtigde van verzoeker het vonnis toe van de arrondissementsrechtbank Utrecht van 24 januari 1996. In dit vonnis is onder meer het besluit van de woningbouwvereniging van 14 december 1993 om "het besluit voor verkoop van goedkope en betaalbare huurwoningen" aan een referendum te onderwerpen aan de orde geweest, alsmede het besluit voor verkoop van huurwoningen zelf. Volgens de gemachtigde in zijn brief van 15 mei 1996 aan de Inspectie Volkshuisvesting, zou de rechtbank in dit vonnis hebben uitgesproken dat de Raad van Commissarissen van de woningbouwvereniging onrechtmatig had gehandeld. In de overwegingen van dit vonnis is hierover echter niets te vinden. Verder deelde de gemachtigde van verzoeker telefonisch onder meer mee dat de woningbouwvereniging in ieder geval in 1996 beschikte over het klachtreglement waarvan in het jaarverslag van 1993 was vastgelegd dat de ledenraadvergadering deze had vastgesteld, terwijl daar toen nog geen sprake van was.

5. Opmerkingen verzoeker naar aanleiding van verslag van bevindingen

De gemachtigde van verzoeker wees naar aanleiding van het verslag van bevindingen nogmaals op het feit dat de Inspectie van Volkshuisvesting niet had ingegrepen, terwijl, volgens verzoeker, de jaarverslagen van de woningbouwvereniging van 1993 en 1994 niet juist waren. Voorts wees hij er onder meer op dat er wel degelijk sprake was van vervalste notulen en dat het daarbij niet ging om verschillen tussen concept- en vastgestelde notulen. Voor het overige volhardde hij in zijn standpunt. **BEOORDELING**

1. Algemeen

1.1. De gemachtigde van verzoeker, het bestuur van een bewonersvereniging, wendde zich bij brief van 1 maart 1996 tot de Inspectie van de Volkshuisvesting in de provincie Utrecht te Utrecht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Inspectie) met een aantal klachten over woningbouwvereniging X te B. Verzoeker gaf daarbij aan dat de eerstelijns-toezichthouder, de gemeente B., geen voornemen had om actie te ondernemen jegens de woningbouwvereniging.

1.2. Voordat deze klacht werd ingediend, had de Inspectie in 1994 en 1995 al enige malen overleg gevoerd met de wethouder volkshuisvesting van de gemeente B., afgevaardigden van het bestuur van de woningbouwvereniging en leden van de woningbouwvereniging naar aanleiding van brieven en een krantenartikel over misstanden binnen de

desbetreffende woningbouwvereniging. Ook had de voorzitter van het bestuur van de woningbouwvereniging op verzoek van de Inspectie in een brief van 7 februari 1996 een verantwoording van het financiële beleid en beheer gegeven. Op grond van de ontvangen informatie kwam de Inspectie tot de conclusie dat er geen aanleiding was om in te grijpen.

1.3. Naar aanleiding van de klachten van verzoeker ingediend bij brief van 1 maart 1996 heeft op 16 april 1996 een gesprek plaatsgevonden tussen de Inspectie en enige leden van de woningbouwvereniging. In dat gesprek en in haar brief van 2 mei 1996 heeft de Inspectie onder meer aangegeven dat er naar haar oordeel op grond van ontvangen informatie van de gemeente B. en de woningbouwvereniging geen sprake was van een bedreiging van de financiële continuïteit van de woningbouwvereniging, noch van mogelijk ernstige schade aan de volkshuisvesting ter plaatse. De Inspectie verwees de leden naar de Raad van Commissarissen van de woningbouwvereniging, het interne toezichthoudend orgaan, en de klachtencommissie van de woningbouwvereniging. Nadien heeft de gemachtigde van verzoeker nog gecorrespondeerd met de Inspecteur en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de hiervoor genoemde klachten. Verder heeft de Inspecteur de gemachtigde van verzoeker aangeboden te bemiddelen tussen verzoeker en de woningbouwvereniging.

2. Ten aanzien van de afhandeling van de brief van 1 maart 1996 ingediende klachten

2.1. Verzoeker klaagt over de wijze waarop de Inspectie zijn bij brief van 1 maart 1996 ingediende klachten over woningbouwvereniging X te B. heeft afgehandeld. De Inspectie zou de klachten onvoldoende hebben onderzocht en ten onrechte tot de conclusie zijn gekomen dat er geen aanleiding was de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te adviseren woningbouwvereniging X een aanwijzing te geven zoals bedoeld in artikel 41 van het Besluit beheer sociale-huursector (hierna: BBSH).

2.2. In dit kader dient allereerst de rol van de Inspectie binnen de regeling van het toezicht op woningbouwverenigingen te worden vastgesteld. In Circulaire MG 94-46 van 23 december 1994 (zie **ACHTERGROND** onder 3.) wijst de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer erop dat gestreefd wordt naar verzelfstandiging en de daarbij behorende vrijheden voor toegelaten instellingen. Dat betekent dat Rijk en gemeenten zich niet bezig houden met de dagelijkse gang van zaken binnen de toegelaten instellingen. Het toezicht daarop ligt allereerst bij de eigen Raad van Toezicht en de (externe) accountant. Het eerstelijns-toezicht wordt uitgeoefend door de gemeenten. Dat houdt in dat de jaarstukken van een toegelaten instelling ter beoordeling aan de desbetreffende gemeente moeten worden voorgelegd. In hun jaarstukken dienen de toegelaten instellingen verantwoording af te leggen over hun handelen en hun prestaties op de volgende vier gebieden: de kwaliteit van de woningen, het huisvesten van de doelgroep, de verhouding met de huurders en het financiële beleid en beheer. Het Rijk oefent tweedelijns-toezicht uit. Daarmee blijft het Rijk wel eindverantwoordelijke voor het toezicht op toegelaten instellingen. Een van de instrumenten die de Minister heeft om inhoud te geven aan het uitoefenen van dit toezicht is het geven van aanwijzingen als bedoeld in artikel 41 van het BBSH (zie **ACHTERGROND** onder 1.). In de Nota van

toelichting op dit besluit (zie **ACHTERGROND** onder 2.) is vastgelegd dat het geven van een aanwijzing in een situatie van grotere zelfstandigheid een instrument is dat in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid biedt om in te grijpen als de toegelaten instelling een beleid of beheer voert dat in strijd is met de voorschriften, of dat niet in het belang van de volkshuisvesting is te achten.

2.3. De klachten van verzoeker, neergelegd in de brief van 1 maart 1996, waren voor een zeer groot deel al in 1994 door een lid van woningbouwvereniging X aan de orde gesteld. Naar aanleiding hiervan had de Inspectie tijdens een overleg op 25 oktober 1994 met de directie en een vertegenwoordiger van het bestuur van de woningbouwvereniging opheldering gevraagd en gekregen met betrekking tot onder meer:

- de kwestie van het jaarverslag 1993; - het ontbreken van een participatie- en klachtenreglement; - de deelname in een V.O.F.; - de gunstige leningen aan personeelsleden. Ook had de Inspectie informatie opgevraagd en verkregen van burgemeester en wethouders van de gemeente B. Deze hebben de Inspectie bij brief van 3 november 1994 meegedeeld dat zij zich in het kader van hun toezichtstaak hadden beraden over de beoordeling van het jaarverslag van de woningbouwvereniging van 1993. Zij kwamen op basis van het jaarverslag tot het oordeel dat noch het volkshuisvestingsbelang in enigerlei mate was geschaad, noch de financiële continuïteit van de corporatie gevaar liep.

2.4. Op 9 december 1995 verscheen een krantenartikel in een landelijk dagblad waarin onder meer werd geschreven dat:

- de financiële positie van de woningbouwvereniging ernstig verzwakt zou raken; - de woningbouwvereniging verschillende versies van notulen zou hebben gemaakt waardoor de gemeente en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer informatie kregen die op essentiële punten verschilde van de informatie die de leden van de woningbouwvereniging ontving en; - twee medewerkers van de woningbouwvereniging onder uiterst gunstige voorwaarden geld zouden hebben kunnen lenen van de woningbouwvereniging. Naar aanleiding van dit krantenartikel heeft de Inspectie op 20 december 1995 opnieuw overleg gevoerd met de wethouder van de gemeente B. Aan de Inspectie is toen meegedeeld dat verstrekking van geldleningen in het verleden wel incidenteel had plaatsgevonden, maar dat daar geen sprake meer van was. Met betrekking tot de verschillende versies van de notulen deelde de wethouder de Inspectie mee dat dat, volgens hem, te verklaren was uit het feit dat er zowel concept- als vastgestelde notulen in omloop waren. Op 18 januari 1996 vond vervolgens bestuurlijk overleg plaats tussen de Inspectie, meergenoemde wethouder en afgevaardigden van het bestuur van de woningbouwvereniging. Daarnaast heeft de voorzitter van het bestuur van woningbouwvereniging X de Inspectie in een uitgebreide brief van 7 februari 1996 verslag gedaan van de veranderde financiële situatie van de woningbouwvereniging in 1996 ten opzichte van die in 1991.

2.5. Uit hetgeen hiervoor onder 2.3. en 2.4. is weergegeven, volgt dat de Inspectie de

voornaamste klachten van verzoeker al had onderzocht naar aanleiding van eerdere klachten van een lid van de woningbouwvereniging en het verschijnen van een krantenartikel, voordat de gemachtigde van verzoeker op 1 maart 1996 een aantal (nagenoeg) gelijklopende klachten indiende. Daarnaast waren twee klachtonderdelen (het referendum en het niet uitvoeren van democratisch genomen besluiten) al ter beoordeling aan de arrondissementsrechtbank te Utrecht voorgelegd. Deze had op 24 januari 1996 de beide vorderingen afgewezen. Verder heeft de gemachtigde van verzoeker tijdens het onderzoek aangegeven dat de woningbouwvereniging het ontbrekende klachtreglement al had ingevoerd toen verzoeker zijn klacht indiende. Verzoeker kan dan ook niet worden gevolgd in zijn stelling dat de Inspectie zijn klachten onvoldoende heeft onderzocht. De Inspectie heeft zich op verschillende momenten uitgebreid laten voorlichten over de gang van zaken binnen de woningbouwvereniging. De Inspectie kon verder op grond van haar bevindingen tot de conclusie komen dat er geen sprake was van een bedreiging van de financiële continuïteit van de woningbouwvereniging of van mogelijk ernstige schade aan de volkshuisvesting ter plaatse. Er was

voor de Inspectie dan ook geen aanleiding de Staatssecretaris te adviseren woningbouwvereniging X een aanwijzing te geven zoals bedoeld in artikel 41 van het BBSH. De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Inspectie van de Volkshuisvesting in de provincie Utrecht te Utrecht, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, is niet gegrond. De Nationale ombudsman,

Bijlage

ACHTERGROND 1. Besluit beheer sociale-huursector (Besluit van 9 oktober 1992, Stb. 555) Artikel 16, eerste lid:

"De toegelaten instelling stelt de huurders van haar woongelegenheden in de gelegenheid klachten over haar handelen of nalaten, of het handelen of nalaten van personen die voor haar werkzaamheden verrichten, in te dienen bij een klachtencommissie die tot taak heeft haar met redenen omkleed over de behandeling van die klachten te adviseren." Artikel 18, eerste lid:

"De toegelaten instelling stelt de huurders van haar woongelegenheden of hun vertegenwoordigers tijdig in de gelegenheid zich uit te spreken over onderwerpen van beleid of beheer die voor huurders van wezenlijk belang kunnen zijn..." Artikel 19, eerste lid:

"De toegelaten instelling stelt de bewoners van haar woongelegenheden in de gelegenheid

kennis te nemen van:

a. haar statuten en reglementen:

b. de stukken, genoemd in artikel 26 (jaarrekening en jaarverslag; N.o.), en c. andere bescheiden die betrekking hebben op onderwerpen van beleid of beheer en die voor hen van wezenlijk belang kunnen zijn." Artikel 20, eerste lid:

"De toegelaten instelling draagt er zorg voor, dat een door bewoners van haar woongelegenheden in het leven geroepen bewonerscommissie de werkzaamheden die met haar taak verband houden kan verrichten." Artikel 24:

"De toegelaten instelling draagt zorg voor een sobere en doelmatige bedrijfsvoering."

Artikel 25:

"De toegelaten instelling draagt zorg voor een administratie die een volledig inzicht geeft in haar werkzaamheden en haar financiële situatie." Artikel 41, eerste lid:

"Onze Minister kan in het belang van de volkshuisvesting een toegelaten instelling een aanwijzing geven omtrent haar handelen of nalaten. In de aanwijzing stelt hij een termijn binnen welke de toegelaten instelling daaraan dient te voldoen..."

2. In de **Nota van Toelichting** bij het BBSH staat met betrekking tot artikel 41 onder meer het volgende vermeld:

"De bevoegdheid van de minister om aan toegelaten instellingen aanwijzingen te geven kwam ook voor in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting. In dit besluit is dit belangrijke en in het kader van het toezicht noodzakelijke instrument gehandhaafd. De minister dient, ook in een situatie van grotere zelfstandigheid van toegelaten instellingen, in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid te hebben in te grijpen, als de toegelaten instelling een beleid of beheer voert dat in strijd is met de voorschriften of niet in het belang van de volkshuisvesting is te achten."

3. In de **Circulaire MG 94-46** van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 23 december 1994 staat onder het kopje "*Toezicht*" onder meer het volgende vermeld. "Het Rijk blijft de eindverantwoordelijke voor het functioneren van en het toezicht op toegelaten instellingen. De invulling door toegelaten instellingen aan de gegeven vrijheden worden getoetst aan de regels van het BBSH. Hierbij dient als uitgangspunt dat toegelaten instellingen weliswaar particuliere instellingen zijn, maar met een duidelijke publieke taakstelling: het huisvesten van de doelgroep van beleid. Gegeven het streven naar verzelfstandiging en de daarbij behorende vrijheden voor toegelaten instellingen zullen Rijk en gemeenten zich niet bezig houden met de dagelijkse gang van zaken van toegelaten instellingen. Het toezicht op de dagelijkse gang van zaken ligt allereerst bij de eigen Raad van Toezicht en (externe) accountant. Toegelaten instellingen leggen als primair verantwoordelijke rechtspersoon over alles wat zij doen, dus ook terzake van

beleggingen en deelnemingen in welke vorm dan ook, middels het jaarverslag verantwoording af. Het is aan de toegelaten instelling aan te geven op welke wijze de activiteiten in het belang zijn van de volkshuisvesting. Het eerste lijnstoezicht wordt

uitgeoefend door gemeenten. Toegelaten instellingen dienen daar hun jaarstukken ter beoordeling voor te leggen. Verantwoording dient te worden afgelegd over, naast hun handelen, hun prestaties op de vier verantwoordingsvelden: de kwaliteit van de woningen, het huisvesten van de doelgroep, de verhouding met de huurders en het financiële beleid en beheer. Het Rijk oefent tweede-lijnstoezicht uit. Het feit dat gemeenten een taak hebben gekregen bij de beoordeling van de prestaties van de toegelaten instellingen laat onverlet, dat de minister uit hoofde van de eigen verantwoordelijkheid kan overgaan tot nader onderzoek bij toegelaten instellingen en eventuele sancties kan treffen."