

Vergaderjaar 2014–2015

33 606

Parlementaire enquête Woningcorporaties

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2014

Uw Kamer heeft mij op 26 november 2014 per brief verzocht om een kabinetsreactie op het eindrapport van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties (hierna: enquêtecommissie), in aanvulling op de feitelijke vragen van uw Kamer over het rapport van de enquêtecommissie. Deze brief bevat de verzochte kabinetsreactie.

Het kabinet complimenteert de enquêtecommissie met het rapport «Ver van huis» (Kamerstuk 33 606, nr. 3–10). Via uw Kamer wil het kabinet de voorzitter, de commissieleden en de onderzoeksstaf danken voor de uitgebreide en zorgvuldige analyse, de conclusies en de aanbevelingen ter verbetering van het stelsel van toegelaten instellingen in de volkshuisvesting.

Het kabinet herkent in de analyse van de enquêtecommissie de diverse oorzaken die hebben geleid tot problemen in het huidige corporatiestelsel. In de loop der tijd zijn corporaties steeds groter geworden en is het werkdomein van de corporaties gewijzigd. Daar waar vroeger de kerntaak beperkt was tot het bouwen en exploiteren van sociale huurwoningen, zijn de activiteiten in de loop der jaren uitgebreid met commerciële huurwoningen, koopwoningen, maatschappelijk en commercieel vastgoed en een breed palet aan activiteiten onder de noemer leefbaarheid. De in de afgelopen twintig jaar nauwelijks gewijzigde wet- en regelgeving heeft niet kunnen waarborgen dat dit allemaal in goede banen is gebleven. Ook is gebleken dat het interne toezicht onvoldoende in staat is geweest om het handelen van de corporaties bij te houden en bestuurders van corporaties bij te sturen. Daarnaast is in individuele gevallen gebleken dat het externe toezicht onvoldoende heeft gefunctioneerd. Dit alles heeft ertoe geleid dat er incidenten hebben plaatsgevonden die ten koste zijn gegaan van het maatschappelijk gebonden vermogen.

Het kabinet erkent dan ook de noodzaak om verbeteringen aan te brengen in de door de enquêtecommissie gesignaleerde knelpunten rond de doeltreffendheid en doelmatigheid van de corporatiesector. Daarnaast

omarmt het kabinet de aanbevelingen van de commissie die betrekking hebben op een betere publieke en democratische controlebaarheid van het functioneren van het stelsel en individuele woningcorporaties. Het kabinet vindt ook dat een cultuuromslag in de corporatiesector nodig is, waarin de sector zich weer richt op zijn kerntaken in plaats van het voortdurend opzoeken en bediscussiëren van de grenzen van de regelgeving. Het kabinet ziet inmiddels de eerste goede tekenen op dat vlak.

Het kabinet ziet in het rapport «Ver van huis» een ondersteuning van de lijn zoals deze door het kabinet is ingezet.

Voordat uitgebreider wordt ingegaan op de aanbevelingen van het rapport wil het kabinet eerst kort ingaan op de aanleiding voor deze parlementaire enquête.

1. Aanleiding Parlementaire Enquête Woningcorporaties

In januari 2012 wordt breed bekend dat woningcorporatie Vestia in zware financiële problemen verkeerd, doordat de woningcorporatie over een te grote derivatenportefeuille beschikt. De samenleving wordt hiermee wederom geconfronteerd met een incident binnen het stelsel van woningcorporaties. Eerder was er sprake van incidenten bij corporaties als Woonbron, Rochdale en Servatius. Vestia, in combinatie met de eerdere incidenten, is voor uw Kamer de directe aanleiding geweest om een parlementaire enquête in te stellen naar het stelsel van woningcorporaties.

Deze incidenten van de sector hebben het vertrouwen van de huurders in woningcorporaties geschaad. Woningcorporaties hebben als kerntaak om te zorgen voor huisvesting als mensen hiertoe zelf niet in staat zijn. Het kabinet constateert dat het overgrote deel van de woningcorporaties in Nederland dit ook doet. Woningcorporaties dragen zorg voor een goede woon- en leefomgeving in buurten en wijken, investeringen in woonruimte voor mensen die het om financiële of andere redenen lastig hebben op de woningmarkt. Het kabinet waardeert die inzet.

Het speculeren met derivaten of het kopen van een stoomschip behoort echter niet tot deze kerntaak. Dergelijke incidenten, alsmede de hoge salarissen van sommige corporatiedirecteuren, hebben voor een deuk gezorgd in het imago van de sector als geheel en individuele woningcorporaties in het bijzonder. Het kabinet heeft in de afgelopen jaren veelvuldig overlegd met uw Kamer over de verbetering van het stelsel van woningcorporaties om uitwassen te voorkomen. Dit heeft geleid tot het wetsvoorstel «Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting» dat in oktober 2012 is aangenomen door uw Kamer. Het kabinet heeft naar aanleiding van het regeerakkoord «Bruggen slaan» besloten een Novelle op de Herzieningswet toegelaten instellingen voor te bereiden. Deze Novelle heeft als onder andere doel ervoor te zorgen dat woningcorporaties zich weer richten op hun kerntaak. De invulling van de Novelle is verder vorm gegeven op basis van de afspraken die het kabinet op 28 augustus 2013 heeft gemaakt met Aedes, vereniging van woningcorporaties, over een aantal belangrijke thema's in het corporatiestelsel. Op korte termijn treedt het kabinet over het wetsvoorstel met uw Kamer in gesprek.

Zoals het kabinet hiervoor reeds heeft aangegeven is het rapport «Ver van huis» een ondersteuning van het huidige kabinetsbeleid zoals verwoord in het regeerakkoord. Het overgrote deel van de aanbevelingen is dan ook in lijn met de door het kabinet voorgestelde Novelle. Met name in de

afbakening van de kerntaken en de organisatie van het externe toezicht staat het kabinet een iets andere regeling voor dan de enquêtecommissie.

2. Kabinetsreactie op de aanbevelingen

Onderstaand wordt nader ingegaan op de aanbevelingen van de enquêtecommissie. De nummering zoals deze gebruikt is gebruikt in het rapport «Ver van huis» is in deze brief ook aangehouden. In reactie op de aanbevelingen van de enquêtecommissie zal het kabinet aangeven of een aanbeveling een ondersteuning is van de ingezette beleidslijn en, zo niet, of het kabinet overweegt in overleg met uw Kamer de beleidslijn te herzien. Hierbij wordt veelvuldig verwezen naar het wetsvoorstel Herzieningswet inclusief de novelle (hierna: het wetsvoorstel).

1. Cultuuromslag bewerkstelligen

De enquêtecommissie moedigt de sector aan om te zorgen dat er een omslag in denken en handelen plaatsvindt. Minder vanuit privaat ondernemerschap, meer vanuit maatschappelijke dienstbaarheid, aldus de commissie. Van de Minister verlangt zij dat hij het cultuurveranderingsproces waar nodig actief ondersteunt en monitort. Het kabinet acht deze cultuurverandering van cruciaal belang.

Het daadwerkelijk realiseren van de cultuuromslag baart het kabinet echter wel zorgen, gezien de voortdurende wens van corporaties, gemeenten en andere partijen om commerciële activiteiten te kunnen blijven ontwikkelen. Het kabinet wil dat de sector zich richt op het goed uitvoeren van de kerntaak, in plaats van op het blijven verkennen van de grenzen. Het risico op onverantwoordelijk gedrag in de corporatiesector blijft groot. Het kader waarbinnen de cultuurverandering vorm moet krijgen vraagt dus verankering in wet- en regelgeving. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarin.

Daarnaast zal het kabinet hier met toezichthouders, WSW, brancheorganisaties Aedes en de VTW, de toegelaten instellingen, de gemeenten en de huurdersorganisaties aande cultuurverandering blijven werken, zowel gezamenlijk als ieder voor zich vanuit de verschillende verantwoordelijkheden. Daarbuiten acht het kabinet het bewaken van de goede governance van dusdanig belang, dat zij de eisen die daaraan kunnen bijdragen in de wet heeft opgenomen. Betrokkenheid van de raad van toezicht bij bestuursbesluiten, eisen aan bestuurders en raad van toezicht, eisen aan financiële verslaglegging en de verplichting tot visitatie waren reeds in het voorliggende wetsvoorstel verankerd. Daaraan is met de tweede nota van wijziging toegevoegd de benoeming van bestuurders voor vier jaar, verplichting tot permanente educatie van bestuurders en leden van de raad van toezicht en een statutaire verplichting tot evaluatie van het functioneren van de raad van toezicht. Met het opnemen van deze elementen in de wet is publiekrechtelijk geborgd dat alle toegelaten instellingen daaraan gebonden zullen zijn.

Het kabinet wijst erop dat alle genoemde partijen een eigen rol en verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het functioneren van het stelsel en/of individuele toegelaten instellingen. De ontwikkelingen en incidenten die zich de afgelopen jaren in de sector hebben voorgedaan, hebben bij de meeste zo niet al deze partijen de noodzaak tot een koerswijziging reeds doen voelen. Dit heeft niet alleen geleid tot bijvoorbeeld een aanscherping van de regels voor het gebruik van derivaten, maar ook tot de thans bij uw Kamer aanhangig gemaakte striktere wetgeving met betrekking tot de vervulling van de kerntaak door toegelaten instellingen en het voorkomen c.q. beperken van ongewenste risico's daarbij. De voorstellen in het voorliggende wetsvoorstel bevatten

eisen en prikkels die de gewenste taakvervulling door en positie van alle betrokken partijen verder kunnen ondersteunen. Een voorbeeld hiervan is de stevigere positie die gemeenten en huurdersorganisaties zullen krijgen. Verder is het externe toezicht inmiddels geïntensiveerd naar een meer risicogericht en proactief toezicht om bij (dreigende) financiële problemen of problemen op het terrein van rechtmatigheid of governance tijdig te kunnen bijsturen. Ook bij het WSW is naar aanleiding van de Vestia-casus een nieuwe risicoattitude en -aanpak ontstaan.

2. Terug naar de kerntaak: begrenzen van (neven)activiteiten

Wat de enquêtecommissie betreft zijn toegelaten instellingen «ver van huis» geraakt en is heroriëntatie op het fundament van toegelaten instellingen nodig. Het kabinet stelt vast dat de enquêtecommissie daarbij kiest voor de aanbeveling om het taakgebied van toegelaten instellingen toe te spitsen op de kerntaak: het huisvesten van personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Het kabinet ziet dat in hoofdlijn als ondersteuning van de ingezette lijn. Zoals in het voorliggende wetsvoorstel is aangegeven, zorgt het toespitsen op de kerntaak ervoor dat het maatschappelijk bestemde vermogen nu en in de toekomst daarvoor beschikbaar blijft en de verleiding wordt weerstaan om dat vermogen op eigen initiatief of door druk van buitenaf breder in te zetten. De toegestane activiteiten inzake maatschappelijk vastgoed en leefbaarheid worden daarom beperkt.

Net als de enquêtecommissie is het kabinet van mening dat bijvoorbeeld commerciële activiteiten niet tot de kerntaak van een toegelaten instelling behoren. Toegelaten instellingen worden met het voorliggende wetsvoorstel verplicht om hun administratie te scheiden of de niet-DAEB activiteiten in een juridisch gesplitste dochter onder te brengen. Zo wordt gezorgd dat maatschappelijk bestemd vermogen niet voor niet-DAEB activiteiten wordt aangewend en dat de financiële risico's die met niet-DAEB activiteiten gepaard gaan niet terugslaan op dit vermogen. Dit geldt onder andere voor grondposities: wanneer grond niet binnen vijf jaar zal worden bebouwd met minimaal 90% DAEB bezit, dient de grond te worden ondergebracht bij de niet-DAEB tak of de dochter. Het verwerven en bebouwen van grondposities in de DAEB tak is onderdeel van de prestatieafspraken met de gemeente. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de aanbeveling van de enquêtecommissie om de regels betreffende het verwerven van grond te verscherpen.

Niettemin wil het kabinet ook niet uitsluiten dat toegelaten instellingen in bepaalde situaties investeringen in niet-DAEB plegen. Het kan immers zijn dat een gemeente bepaalde niet-DAEB activiteiten noodzakelijk vindt maar dat marktpartijen niet geïnteresseerd zijn. In dat geval moet het volgens het kabinet mogelijk blijven dat toegelaten instellingen deze activiteiten op zich nemen.

Het kabinet heeft onder andere daarover op 28 augustus 2013 afspraken vastgelegd met Aedes, vereniging van woningcorporaties. In dit akkoord is hierover afgesproken:

«Met het oog op de implementatie van het EC besluit van 15 december 2009, behoud van het maatschappelijk bestemd vermogen van corporaties en zo goed mogelijke inzet daarvan ten behoeve van het wonen, het vermijden van marktverstoring en de focus op de kerntaken worden de Daeb en niet-Daeb activiteiten van corporaties gescheiden. De corporatie krijgt daarbij de keuze tussen een administratieve scheiding en een juridische scheiding, waarbij de administratieve scheiding aanvullende waarborgen kent met oog op deze drie genoemde doelen.»

«Niet-Daeb activiteiten zijn toegestaan voor zover ze ten dienste staan van Daeb-activiteiten, zoals het realiseren van herstructurering in achterstandswijken en stads- en dorpsvernieuwing.»

«Verder zal bij niet-Daeb activiteiten zeker gesteld moeten zijn dat de gemeente het noodzakelijk vindt, er geen commerciële aanbieders in de markt te vinden zijn voor deze activiteiten (te toetsen door de gemeente met voor alle belanghebbenden een beroepsmogelijkheid bij de Minister), en er tegen marktconforme voorwaarden gewerkt wordt.»

Bij administratieve scheiding gelden extra waarborgen om marktverstoring, kruissubsidie en risico's die terug kunnen slaan op DAEB activiteiten tegen te gaan. Er moet, zoals afgesproken, een markttoets plaatsvinden door de gemeente (toetsing van de belangstelling van beleggers) en een financiële toets op het rendement door het WSW en door de financiële toezichthouder. Met de markttoets wordt duidelijk of marktpartijen bereid zijn het project uit te voeren. Wanneer dat het geval is, dan ligt uitvoering door marktpartijen in de rede. Juridisch afgesplitste dochters vallen onder het toezicht onder ministeriële verantwoordelijkheid. De toezichthouder kan bijvoorbeeld via een aanwijzing, beperkingen opleggen aan de dochterondernemingen indien de financiële gezondheid van de moeder in gevaar komt. Door op deze manier niet-DAEB activiteiten door toegelaten instellingen toe te staan, kan bijvoorbeeld door de gemeente gewenste herstructurering of het bouwen van gemengde wijken ook zonder medewerking van marktpartijen doorgang vinden.

Het voorstel dat recent door enkele hoogleraren in de publicatie Wonen 6.0 is gedaan om (ten hoogste) 10% van het bezit van woningcorporaties dat als niet-DAEB is te kwalificeren, te laten rekenen tot de DAEB-activiteiten, zodat in dat geval voor dat geheel staatsteun beschikbaar blijft, leidt naar de mening van het kabinet tot het ongewenste effect van uitbreiding van de staatssteun in plaats van inperking ten opzichte van de huidige regelgeving. Het wetsvoorstel voorziet erin dat het huidige percentage van niet-daeb bezit vrij van staatssteun wordt gemaakt om te voldoen aan de eisen van de Europese Commissie.

Een toelichting aan de hand van cijfers uit 2012 laat dit zien. In 2012 behoorde ongeveer 6,8% van alle verhuureenheden van toegelaten instellingen tot de niet-DAEB. Daarbij gaat het om ca. 170.000 verhuureenheden. Bijna 40% hiervan betreft woongelegenheden. Voor het overige gaat het om parkeerplaatsen, bedrijfsruimten, garages en dergelijke.

Indien de lijn van Wonen 6.0 zou worden gevolgd, dan zou de corporatiesector als geheel ca. 251.000 verhuureenheden die als niet-DAEB zijn te kwalificeren tot de DAEB mogen rekenen. Naast de huidige 170.000 verhuureenheden is dat nog een potentiële stijging met 81.000 eenheden ofwel met 48%. In de berekening is daarbij verondersteld dat de 47 corporaties die in 2012 meer dan 10% verhuureenheden aan niet-DAEB bezaten, hun niet-DAEB afbouwen tot 10%. Gemiddeld moeten deze corporaties dan iets minder dan 5% van hun huureenheden afstoten. Voor enkele corporaties ligt dit percentage tussen de 10 en 15%. Als deze corporaties dit niet hoeven, dan wordt de potentiële omvang van de niet-DAEB nog bijna 20.000 verhuureenheden groter en komt deze uit op 271.000 verhuureenheden. Dit is een potentiële stijging van 59% ten opzichte van de huidige situatie. Ter illustratie van het zeer ruim definiëren van de niet-daeb bij 10% van het bezit van corporaties: het zou kunnen impliceren dat de nieuwbouwproductie van corporaties voor de komende jaren, volledig in de niet-daeb zou kunnen worden gebouwd.

3. Begrenzen van werkgebied

De enquêtecommissie beveelt aan om, ter versterking van de binding met de huurder, maar ook vanuit het oogpunt van beheersbaarheid en voorkomen van te veel macht (checks-and-balances), activiteit van de toegelaten instellingen te beperken tot het eigen woningmarktgebied. Deze wens heeft het kabinet reeds vertaald in het voorliggende wetsvoorstel. Hiermee wordt de lokale (regionale) binding van de toegelaten instelling versterkt en overleg tussen de toegelaten instelling en de gemeenten over de uitvoering van de volkshuisvestingsopgaven in die regionale woningmarkt bevorderd. Gemeenten kunnen gedurende één jaar gezamenlijk voorstellen bij de Minister indienen tot het vormen van een woningmarktregio, waarbij de Minister een aantal criteria hanteert.

Het kabinet acht het niet wenselijk in dit wetsvoorstel een verplichting tot defuseren op te leggen. Gezien het eigendomsrecht vergt dit nadere analyse en afweging. Het wordt niet toegestaan de werkzaamheden in andere regio's dan de eigen woningmarktregio uit te breiden. Wel mag de toegelaten instelling haar onroerende zaken blijven exploiteren, onderhouden, verbeteren of verkopen binnen de reikwijdte die de wet biedt. De Minister kan, wanneer in een regio investeringen van een toegelaten instelling uit een andere regio noodzakelijk zijn, ontheffing verlenen.

4. Begrenzen van de schaalgrootte

Net als de enquêtecommissie acht ook het kabinet het noodzakelijk dat fusies tussen toegelaten instellingen worden goedgekeurd door de externe toezichthouder. Daarbij hebben de betreffende gemeenten en huurdersorganisaties een belangrijke rol, in het bijzonder over verwachte effecten op lokale binding en op investeringen. Nodig is in elk geval een positief oordeel dat de voordelen die met de fusie gepaard gaan niet ook op andere manieren kunnen worden gerealiseerd.

De enquêtecommissie wil een beperking opleggen betreffende het aantal dochters en verbindingen van toegelaten instellingen. Het kabinet acht het bovenal van belang dat iedere dochter financieel gezond en zelfstandig financierbaar is. Dit zal naar verwachting beperkingen stellen aan het aantal dochters. De toezichthouder kan in het kader van het toezicht op de dochters, bijvoorbeeld via een aanwijzing, beperkingen opleggen aan de dochter indien de financiële gezondheid van de moeder in gevaar komt. Er is geen maximum gesteld aan het aantal dochtermaatschappijen dat een toegelaten instelling mag hebben.

5. Centrale kaderstelling, lokaal bindende afspraken

De enquêtecommissie schetst in de aanbevelingen een rol als regisseur voor de Minister. Dit betekent dat de Minister niet rechtstreeks verantwoordelijk moet worden gehouden voor individuele toegelaten instellingen, maar wel voor het functioneren van het stelsel. Deze rol wordt met het wetsvoorstel ingevuld: de Minister is systeemverantwoordelijk voor het stelsel van toegelaten instellingen en ziet erop toe dat andere partijen hun rol kunnen spelen. Hiertoe worden de spelregels aangepast en wordt de regierol van de Minister versterkt door zowel het financiële toezicht als het volkshuisvestelijke toezicht (integriteit, governance en rechtmatigheid) onder ministeriële verantwoordelijkheid te plaatsen. Ook is een toetsende rol voor de externe toezichthouder voorzien waar het gaat om de besluitvorming door toegelaten instellingen. Het gaat daarbij om besluiten die grote maatschappelijke en/of financiële gevolgen kunnen hebben, zoals verkoop van woningen aan derden, fusie van toegelaten instellingen, verkoop van aandelen in de woningvennootschap of

dochterondernemingen en de voornemens ten aanzien van de scheiding DAEB en niet-DAEB of de ontwikkeling van niet-DAEB activiteiten.

Het initiatief om afspraken te maken over de gewenste volkshuisvestelijke prestaties ligt bij de gemeente, huurdersorganisatie en toegelaten instelling gezamenlijk. De gemeente en de huurdersorganisatie kunnen de toegelaten instelling aanspreken wanneer zij onvoldoende invulling geeft aan de afspraken. Hiervoor dient de gemeente wel eerst een woonvisie op te stellen waarin zij aangeeft welke prestaties zij nodig acht.

De enquêtecommissie stelt voor dat de Minister zich jaarlijks verantwoordt via een «Staat van de Volkshuisvesting». Ook zou de Minister moeten zorgen voor regels en normen voor deze lokale prestatieafspraken en monitoren of ze ook daadwerkelijk tot stand komen, maar niet aanspreekbaar zijn op de prestaties van de individuele corporaties. De enquêtecommissie maakt het verschil tussen «het microniveau» (de individuele corporatie) en het «macroniveau» (de sector als geheel). Op het macroniveau zou de rol van de Minister moeten worden versterkt. Het kabinet wil deze aanbeveling op de volgende wijze overnemen. De regierol voor de Minister betekent naar oordeel van het kabinet dat hij van te voren aangeeft wat hij van de volkshuisvestelijke prestaties verwacht en waarop hij zich via de «Staat van de volkshuisvesting» wil verantwoorden richting de Tweede Kamer. Daartoe kan in samenspraak met gemeenten, toegelaten instellingen en huurders, een Woonagenda sociale huisvesting worden opgesteld. Deze Woonagenda betreft dan prioriteiten die landelijk aan de orde zijn voor alle toegelaten instellingen. De Woonagenda is bedoeld om bij wijze van regie urgentie en richting te geven aan het maatschappelijk handelen van toegelaten instellingen. De prioriteiten zouden, naast zaken die echt uitsluitend lokaal van belang zijn, aan bod moeten komen met inachtneming van de specifieke lokale omstandigheden. Dit wordt op verschillende manieren gemonitord en dit zal ook aan bod komen in de jaarlijks op te maken «Staat van de Volkshuisvesting».

6. Gemeenten meer invloed: vergroten democratische legitimiteit

De enquêtecommissie stelt voor om gemeenten te verplichten een woonvisie op te stellen. Daarnaast zouden gemeente en toegelaten instelling moeten worden verplicht om prestatieafspraken betreffende DAEB activiteiten te maken. Hier zijn volgens de enquêtecommissie de doeltreffendheid, transparantie en legitimiteit van de sector bij gebaat. Het kabinet stelt voorop dat van iedere gemeente mag worden verwacht dat zij een woonvisie opstelt. Daarmee geven gemeenten immers aan welke inspanningen op het terrein van de volkshuisvesting zij noodzakelijk achten. Het kabinet wil een dergelijke visie echter niet verplicht stellen, omdat dit leidt tot een verplichte planfiguur in de Woningwet voor gemeenten. Dat raakt de autonomie van gemeenten. Ook zal er veel regelgeving en toezicht benodigd zijn om helder vast te stellen hoe aan een dergelijke verplichting zou zijn voldaan. Echter, zonder vastgelegd beleid inclusief afstemming daarover met omliggende gemeenten kan een gemeente geen beroep doen op de wettelijke verplichting van toegelaten instellingen om bij te dragen aan de uitvoering van haar volkshuisvestingsbeleid. Een toegelaten instelling behoeft in een dergelijke situatie dan ook niet te voldoen aan de verplichting om daarover met de gemeente te overleggen. Ook zal de gemeente niet de hulp van de Minister kunnen inroepen om geschillen met toegelaten instellingen over de uitvoering van haar volkshuisvestingsbeleid te beslechten. Het is dus in het eigen belang van een gemeente om haar volkshuisvestingsbeleid vast te leggen.

Eenzelfde redenering geldt voor de voorgestelde verplichte prestatieafspraken tussen gemeente en toegelaten instelling. Weliswaar is een verplichting niet goed juridisch vorm te geven (twee partijen kunnen niet worden verplicht afspraken te maken), maar een goed verloop van het proces kan wel worden gefaciliteerd. Dit gebeurt doordat toegelaten instellingen voor 1 juli voorafgaand aan een begrotingsjaar een meerjarig overzicht van voorgenomen werkzaamheden verstrekken, wat gezien moet worden als het bod van de toegelaten instelling aan de gemeente. Om dit bod op waarde te schatten kan de gemeente informatie opvragen bij bijvoorbeeld de financiële toezichthouder en zelf informatie opvragen. Met de prestatieafspraken kunnen toegelaten instellingen hun verplichting nakomen naar redelijkheid bij te dragen aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid en kunnen gemeenten invloed uitoefenen op de DAEB investeringen van de toegelaten instellingen. Geschillen over het maken of nakomen van de prestatieafspraken worden door de Minister behandeld.

7. Versterking positie huurders: vergroten maatschappelijke legitimiteit

De enquêtecommissie beveelt aan om de huurder een stevigere positie te geven in het corporatiestelsel. Zij stelt voor de positie van huurdersorganisaties te versterken met advies- en instemmingsbevoegdheden ten aanzien van een aantal onderwerpen.

Het kabinet is van mening dat de positie van de huurder in veel processen reeds goed gewaarborgd is, maar is bereid voorstellen om die positie te versterken of uit te breiden in overweging te nemen, dan wel te ondersteunen dat lokale partijen dit vormgeven. In het wetsvoorstel is reeds geregeld dat de huurdersorganisatie als gelijkwaardige partij aan tafel zit bij het gesprek tussen toegelaten instelling en gemeente over de voornemens van de toegelaten instelling en de woonvisie van de gemeente, met het doel te komen tot prestatieafspraken. Het kabinet is bereid in overleg met Aedes, VNG en Woonbond best practices te ontwikkelen voor hoe het overleg over prestaties efficiënt en effectief kan worden ingericht.

De commissie beveelt aan de positie van de huurdersorganisatie te versterken, in de zin van een gekwalificeerd adviesrecht of instemmingsrecht bij een aantal besluiten. Dat strekt tot een versterking van de positie van de huurders en vergroten van de maatschappelijke legitimiteit van toegelaten instellingen. Het kabinet ziet daarin een spanning met maatregelen om de positie van de huurdersorganisatie bij het maken van prestatieafspraken te versterken. Dit laatste doet recht aan het belang van de huurders bij de inzet van de middelen van de toegelaten instellingen ten behoeve van met name betaalbare huren en onderhoud. Het is onvermijdelijk dat de afweging tussen de inzet van middelen voor de zittende huurders en die voor toekomstige huurders tegelijkertijd gemaakt worden omdat de financiële middelen van de toegelaten instellingen schaars zijn en alle doelen niet tegelijkertijd gehonoreerd kunnen worden. Dat pleit voor prestatieafspraken waarbij de huurdersorganisatie een gelijkwaardige positie heeft als de gemeente die geacht wordt de belangen van de gehele doelgroep, dus ook de toekomstige huurders, te vertegenwoordigen.

Het kabinet acht het goed mogelijk dat de huurdersorganisatie lokaal een gelijkwaardige positie bij de prestatieafspraken krijgen, maar dat kan alleen op een evenwichtige manier als de huurdersorganisatie niet tegelijkertijd op onderwerpen die in de prestatieafspraken aan de orde komen, zoals grote investeringen, een instemmingsrecht of een gekwalificeerd adviesrecht heeft. Dit zou immers kunnen werken als een vetorecht.

Dat zou een onlogische stapeling van beïnvloedingsbevoegdheden zijn. Ook zou dit de effectiviteit van een corporatie kunnen belemmeren. Bovenstaande benadering zou betekenen dat de huurdersorganisatie dezelfde informatie krijgt als de gemeente ter voorbereiding van het maken van prestatieafspraken en dat de huurdersorganisatie ook geschillen kan voorleggen aan de Minister.

Het aantal partijen dat in deze benadering geschillen kan voorleggen aan de Minister en de bijbehorende complexiteit aan belangen geeft naar het oordeel van het kabinet aanleiding om te bezien op welke wijze de Minister bij deze geschillen het beste recht kan doen aan de belangen en de afwegingen daartussen. Een denkbare nader te verkennen route zou zijn, dat de Minister een adviescommissie een advies uit laat brengen over het geschil. Bij die adviescommissie zouden vertegenwoordigers van gemeente, toegelaten instelling en huurdersorganisaties een rol kunnen spelen. Met een dergelijke adviescommissie zou bij geschillen recht gedaan kunnen worden aan betrokkenheid van alle actoren om invulling te geven aan het lokale volkshuisvestingsbeleid.

Het kabinet zal de komende periode in gesprek gaan met VNG, Aedes en Woonbond over de uitwerking van deze mogelijke versterkingen. De enquêtecommissie beveelt aan dat de gemeente en huurders zich een oordeel vormen over het volkshuisvestelijk presteren en dat zij het volkshuisvestelijk presteren controleren, maar beveelt eveneens aan dat de gemeente geen sanctie-instrumentarium krijgt. In de hiervoor aangegeven benadering ligt het in de rede dat de gemeente en huurdersorganisaties een oordeel vellen of de prestatie die was afgesproken voldoende wordt opgepakt. De gemeente en huurders hebben recht op alle verantwoordingsinformatie en kunnen zich mede aan de hand daarvan een oordeel vormen. Daar is in het voorliggende wetsvoorstel, maar ook in de afspraken met het WSW, in voorzien. De Minister geeft geen oordeel over de kwaliteit van alle afzonderlijke prestatieafspraken maar beslecht wel geschillen daarover. Het oordeel over afzonderlijke prestatieafspraken is primair aan de betrokken partijen zelf.

Het kabinet kan zich vinden in de aanbeveling huurdersorganisaties te laten oordelen over de volkshuisvestelijke prestaties. Dat zou kunnen worden vormgegeven via een zienswijze van de huurdersorganisatie op het volkshuisvestelijk verslag, die dan in een separate paragraaf in het jaarverslag van de toegelaten instelling moet worden opgenomen. Daarnaast is het kabinet bereid met de organisatie die de verplichte visitaties van toegelaten instellingen accrediteert te bezien op welke wijze het oordeel van de huurdersorganisatie het best kan worden betrokken bij de visitaties. Verder zou overwogen kunnen worden de huurdersorganisatie een sterkere rol te geven waar het gaat om een voornemen tot fusie van de toegelaten instelling. Onder de huidige regelgeving is bij fusies reeds sprake van een zwaarwegende zienswijze van de betrokken gemeenten en huurdersorganisaties. In de voornemens voor de AMvB¹ is ook al opgenomen dat een toegelaten instelling de meerwaarde van een fusie moet aantonen ten opzichte van andere vormen van samenwerking.

Een verdergaande stap zou een instemmingsrecht van huurdersorganisaties vormen. Een dergelijk model is ingrijpend in relatie tot het recht van stichtingen en verenigingen om hun krachten te bundelen. Gezien die omstandigheid wil het kabinet zorgvuldig bezien of een dergelijk recht zou passen in het door het kabinet voorgestane stelsel waarbij huurdersorganisaties en gemeenten op basis van uitgebreide informatie, adviesrechten

¹ Met de AMvB wordt in dit kader de AMvB bedoeld die wordt opgesteld in het kader van de Novelle op de herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.

en de mogelijkheid afspraken te maken hun invloed kunnen uitoefenen op toegelaten instellingen.

Het kabinet tekent daarbij bovendien aan dat hierbij een uitzondering zou moeten worden gemaakt voor die fusievoornemens die voortvloeien uit een financiële noodzaak die door de financiële toezichthouder wordt aangegeven. In dat geval zal sprake blijven van een zienswijze, maar niet van instemmingsrecht.

Wat betreft de aanbevelingen betreffende de interne governance van corporaties is het kabinet van oordeel dat met de huidige mogelijkheden tot voordracht door de huurdersorganisatie van twee leden van het interne toezicht en/of de bestuurder er sprake is van een adequate regeling die in de praktijk naar haar waarneming niet tot knelpunten leidt. Wel meent het kabinet dat het directe belang van huurders bij een zorgvuldig bestuur van de toegelaten instelling, zoals blijkt uit de ervaringen, niet volledig wordt gewaarborgd door de huidige rechten van huurders. In dat licht is het kabinet bereid te overwegen om de raad van toezicht een advies te laten vragen aan de huurdersorganisatie over de voordracht van een nieuwe bestuurder, ook bij herbenoeming na elke vier jaar. De raad van toezicht moet alvorens die voordracht te doen wel de «fit and proper»-test hebben toegepast, zoals het voorliggende wetsvoorstel die verplicht stelt.

Financiële ondersteuning van huurdersorganisaties is reeds geregeld in de Wet overleg huurders verhuurder. Naar de waarneming van het kabinet laat de praktijk op dit punt van de afgelopen jaren geen wezenlijke knelpunten zien, waardoor zij geen noodzaak ziet tot aanpassingen.

De enquêtecommissie beveelt ook aan dat het mogelijk gemaakt moet worden voor toegelaten instellingen om besluiten rechtstreeks aan de huurder voor te leggen door middel van een huurderraadpleging. Dit is reeds mogelijk en behoeft daarom geen wetswijziging. Wel kan het kabinet zich voorstellen dat initiatieven van huurdersorganisaties op het gebied van investeringen of activiteiten waarvan zij vinden dat hun toegelaten instelling deze redelijkerwijs zou moeten oppakken, door de toegelaten instelling moeten worden uitgevoerd, onder de voorwaarde dat er een voorstel ligt waarbij de onderlinge belangen en verplichtingen in evenwicht zijn. Het kabinet overweegt of zij hiertoe aanvullende wetgeving zal ontwikkelen.

8. Onafhankelijk en geïntegreerd extern overheidstoezicht door Woonautoriteit

Het kabinet heeft, net als de enquêtecommissie, geconstateerd dat het externe toezicht in sommige gevallen niet goed heeft gefunctioneerd. De weg naar, ook kwalitatief, beter toezicht is reeds eerder ingezet, mede naar aanleiding van enkele casussen uit het recente verleden en het rapport van de commissie Hoekstra. Zowel het CFV als de ILT hanteert meer risicogericht toezicht en beschikt inmiddels over eigen sanctiebevoegdheden richting toegelaten instellingen. Deze weg zal met het voorliggende wetsvoorstel worden voortgezet.

De aanbeveling van de enquêtecommissie om in het externe toezicht op de toegelaten instellingen het financiële toezicht te combineren met rechtmatigheids-, integriteits- en governancetoezicht, wordt door het kabinet niet overgenomen. Het financiële toezicht en het volkshuisvestelijke toezicht richten zich op verschillende aspecten van het functioneren van toegelaten instellingen en hebben hierin hun eigen gescheiden taken, verantwoordelijkheden en afwegingskaders. Door de beide toezichtvormen organisatorisch gescheiden te beleggen kunnen beide aspecten goed tot hun recht komen, zonder dat de ene vorm in de praktijk boven- of

ondergeschikt wordt aan de andere. Afwegingen tussen verschillende belangen komen op die wijze transparant naar voren. Dit is ook wat de Kamer het kabinet in de motie-Verhoeven/Visser gevraagd heeft te doen.

Net als de enquêtecommissie vindt ook het kabinet dat er een duidelijke scheiding moet zijn tussen het beleid en toezicht. Om die reden is het volkshuisvestelijke toezicht sinds 1 januari 2014 belegd bij de ILT teneinde onafhankelijke taakuitoefening ten opzichte van het beleid te waarborgen. De ervaringen zijn dat deze functiescheiding heeft bijgedragen aan de rolvastheid van zowel toezicht als beleid. Het kabinet ziet dan ook geen noodzaak om de scheiding verder door te voeren in de vorm van een aparte ZBO-status voor het toezicht, zoals de enquêtecommissie voorstelt. De status als ZBO is, zoals blijkt uit het rapport van de commissie Borstlap betreffende de NZa, geen garantie voor een onafhankelijke taakuitoefening. Rolvastheid is belangrijker. De praktijk van de verschillende rijksinspecties laat zien dat voor een onafhankelijke taakuitoefening de ZBO-status niet nodig is zolang de functies van beleid en toezicht duidelijk gescheiden belegd zijn. Via mandatering van de toezichttaken en de bijbehorende sanctiebevoegdheden meent het kabinet dat er goede waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening zullen zijn. Ook hiermee kan, zoals de enquêtecommissie wenst, het toezicht buiten de beleidssturing van het departement, maar wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid, daadwerkelijk onafhankelijk worden uitgeoefend en wordt de invloed van «beleidsmatig opportunisme» voorkomen.

Bovendien acht het kabinet de positionering van de financiële toezichttaak in een ZBO niet wenselijk uit een oogpunt van politieke aanspreekbaarheid en heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Eerder was ook de Raad van State in zijn advies op de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting kritisch op de ZBO-vorm voor de Financiële Autoriteit woningcorporaties. Vanuit de beginselen van de democratische rechtsstaat vond de Raad van State de hiermee gepaard gaande beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vermindering van de controle-mogelijkheden door de Staten-Generaal «wenselijk noch noodzakelijk». In de aanbeveling van de enquêtecommissie om de toezichthouder van voldoende krachtige bevoegdheden en instrumenten te voorzien om informatie te kunnen verzamelen, oordeel te vormen en te interveniëren, is voorzien. Beide toezichthouders hebben reeds alle sanctiemogelijkheden gemandateerd gekregen, behalve de bevoegdheid tot intrekking van een toelating en een verzoek aan de rechtbank tot bewindvoering.

9. Versterking en professionalisering intern toezicht

Versterking en verdere kwaliteitsverbetering van de raad van toezicht acht de enquêtecommissie, naar aanleiding van de casussen waarbij het interne toezicht tekortschoot, van groot belang. Aan haar aanbeveling om de Minister de bevoegdheid te geven om leden van de raad van toezicht te kunnen schorsen of ontslaan geeft het kabinet gehoor in het voorliggende wetsvoorstel. De Minister mag dit doen als een lid niet in het belang van de volkshuisvesting handelt of wenst te handelen (na een aanwijzing) of stelselmatig een misleidende voorstelling van de gang van zaken bij de toegelaten instelling heeft gegeven. Ook kan het lid hoofdelijk aansprakelijk worden gehouden bij onbehoorlijke taakvervulling.

Ook de door de enquêtecommissie voorgestelde «fit and proper»-test voor nieuwe leden van de raad van toezicht, uitgevoerd door de volkshuisvestelijke toezichthouder, is in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen. Bij de uitvoering is sober- en doelmatigheid het uitgangspunt. Om ervoor te zorgen dat deze leden blijvend beschikken over voldoende kennis, is de verplichting van permanente educatie

opgenomen in het wetsvoorstel. Tevens is hierin voor de raad van toezicht opgenomen dat tweejaarlijks een externe evaluatie zal plaatsvinden ten aanzien van zijn functioneren, en valt zijn salariëring onder de Wet normering topinkomens. De zittingstermijn wordt, zoals de enquêtecommissie ook aanbeveelt, gemaximeerd op acht jaar (in termijnen van vier jaar).

Net als de enquêtecommissie vindt ook het kabinet dat voor bepaalde ingrijpende beslissingen van het bestuur een «meer ogen»-principe niet mag ontbreken, en dat dus toestemming van de raad van toezicht vereist is. In het voorliggende wetsvoorstel is voorgeschreven dat in de eerste plaats omvangrijke (des-)investerings- en de jaarlijkse voorgenomen werkzaamheden moeten worden goedgekeurd. Hier kunnen nog beslissingen aan worden toegevoegd met de AMvB. De informatiepositie van de raad van toezicht is hiermee versterkt.

10. Evenwichtiger corporatiebestuur

Volgens de enquêtecommissie moet meer aandacht worden besteed aan de kwaliteit van bestuurders, moeten regels worden gesteld aan de beloning van interim-bestuurders en moeten waarborgen worden ingebouwd tegen ongewenste alleenheerschappij. Zo zou de Minister de bevoegdheid moeten krijgen om de raad van toezicht een zwaarwegend advies te kunnen geven een corporatiebestuurder te schorsen of ontslaan. De externe toezichthouder kan op grond van de huidige wetgeving, bijvoorbeeld middels een aanwijzing, ervoor laten zorgen dat de volkshuisvesting niet wordt geschaad door de toegelaten instelling. De raad zal moeten besluiten of ontslag of schorsing van de bestuurder dit kan bewerkstelligen. Het kabinet zal dit echter niet expliciet voorschrijven omdat, zoals de enquêtecommissie ook stelt, de raad van toezicht de werkgever van de bestuurder is.

Ook bestuurders zullen met het voorliggende wetsvoorstel een «fit and proper»-test moeten doorstaan voordat zij voor vier jaar mogen aantreden. Verlening van de termijn kan telkens met vier jaar, waarbij opnieuw de test moet worden afgelegd. Daarnaast kan tussentijds worden getoetst of de bestuurders aan de eisen van de «fit and proper»-test voldoen. Daarmee is gegarandeerd dat zij hierop minimaal eenmaal per vier jaar worden beoordeeld. Met deze waarborgen acht het kabinet het niet noodzakelijk om de zittingstermijn van bestuurders te beperken tot acht jaar. Overigens ligt betreffende de toepassing van de Wet normering topinkomens voor bestuurders en interim-bestuurders momenteel een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer.

De enquêtecommissie heeft aanbevolen om voor toegelaten instellingen van enige omvang en/of toegelaten instellingen met een hoog risico-profiel, vanuit het perspectief van checks-and-balances en professionalisering van het bestuur, een meerhoofdige leiding uitgangspunt te laten zijn. Momenteel heeft het kabinet hiervoor geen voorschriften opgenomen. Er dient te worden bezien of een meerhoofdige leiding via wetgeving moet worden geregeld, dan wel dat dit in het kader van de corporate governance in de eigen sectorcodes kan worden opgenomen en uitgewerkt. Op basis van nader overleg met de betrokken partijen (Aedes en de VTW) zal het kabinet hier graag met u het debat over aangaan en de uitkomst zo nodig uitwerken in een volgend wetsvoorstel.

11. Versterking taakinfilling accountant

Betreffende de rol van de accountant, heeft de enquêtecommissie aanbevolen om toegelaten instellingen aan te wijzen als zogeheten «organisaties van openbaar belang» (OOB). Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het verklaren van toegelaten instellingen tot OOB, als bedoeld in de Wet toezicht accountantsorganisaties. De wettelijke controle van een OOB is met meer waarborgen omkleed dan de wettelijke controle van een niet-OOB. Zo worden strengere eisen aan de onafhankelijkheid van de accountant gesteld en worden controle- en adviesdiensten gescheiden. Deze waarborgen kunnen verhoogde lasten betekenen, die bijvoorbeeld bij kleinere toegelaten instellingen zwaar kunnen wegen. Bij de uitwerking zal dit op proportionaliteit gewogen moeten worden. Ook zal moeten worden gelet op marktwerking.

Op korte termijn start het Ministerie van Financiën een onderzoek naar de uitbreiding van het OOB-begrip, waarin bekeken zal worden of en voor welke categorieën organisaties het aanmerken tot OOB proportioneel is. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal aan het onderzoek en eventuele wetgeving haar medewerking verlenen.

Ten aanzien van het delen van de managementletter met de toezichthouder neemt het kabinet het standpunt in dat de inhoud van de managementletter en de maatregelen die naar aanleiding daarvan genomen worden, primair onderwerp van gesprek zijn tussen de bestuurder en de interne toezichthouder. Denkbaar is het in het jaarverslag opnemen van een passage over de managementletter, de afspraken die naar aanleiding daarvan zijn gemaakt tussen bestuur en de interne toezichthouder, en de uitvoering van de afspraken van het vorige jaar. In het rapport «In het publiek belang» van 25 september 2014 beveelt de Nederlandse Beroepsorganisatie Accountants reeds aan dat accountants te allen tijde toestaan dat in het jaarverslag informatie wordt verstrekt over de inhoud van de managementletter. Op basis van die passage zou een externe toezichthouder kunnen besluiten nadere informatie op te vragen, zoals de onderliggende managementletter. Dit kan de toezichthouder nu reeds op basis van andere signalen. Het kabinet beziet op korte termijn of er overwegende bezwaren zijn om kostprijs-hedge-accounting te verbieden, zoals de enquêtecommissie aanbeveelt.

12. Vergroting controleerbaarheid en transparantie

Met de enquêtecommissie is het kabinet van mening dat meer uniformiteit en eenduidige informatieverzameling kan bijdragen aan het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van individuele toegelaten instellingen en van de sector als geheel. Om die reden is in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen dat onroerende zaken op marktwaarde in verhuurde staat dienen te worden gewaardeerd, zoals de enquêtecommissie ook aanbeveelt. Zo wordt een einde gemaakt aan de stille reserves op de balansen als gevolg van waardering op basis van sociale bedrijfswaarde of historische kostprijs, waardoor toezichthouders en financiers een reëel inzicht krijgen in het financiële reilen en zeilen in alle onderdelen van de toegelaten instelling (DAEB tak, niet-DAEB tak en dochter). Om de huurders en gemeenten inzicht te geven in wat de toegelaten instelling doet en een basis te geven voor het maken van prestatieafspraken, stelt de enquêtecommissie verplicht en verbeterd inzicht in de vermogenspositie en investeringscapaciteit van de toegelaten instelling voor. Gemeenten en huurdersorganisaties krijgen op basis van de jaarrekening inzicht in de vermogenssituatie van een toegelaten instelling. Daarnaast kunnen zij inzicht verkrijgen in de borgingsmogelijkheden bij

het WSW van de financiering van de investeringsvoornemens van een toegelaten instelling of van een door de toegelaten instelling uit te voeren investeringspakket. Het Rijk ontwikkelt samen met de VNG een model waarmee de verschillende informatiebronnen voor gemeenten tot inzicht en overzicht leiden. Op dit moment wordt in overleg met de VNG daarnaast bezien hoe op basis van een eenvoudige parameter een referentie voor de investeringsruimte van een toegelaten instelling kan worden verkregen. Dat zal in de AMvB worden uitgewerkt. Op basis van deze informatie heeft de gemeente en de betreffende huurdersorganisaties een referentie voor de haalbaarheid van de in de woonvisie voorziene investeringen door toegelaten instellingen. Daarnaast zal via een nota van wijziging een grondslag worden opgenomen om regels te stellen aan het «bod» dat toegelaten instelling aan de gemeente moet doen. In de AMvB zal worden opgenomen dat het overzicht in ieder geval bestaat uit voornemens met betrekking op nieuwbouw van sociale huurwoningen, de gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad (onder andere verkoop van bezit door de toegelaten instelling en liberalisatie van woningen), betaalbaarheid en bereikbaarheid van de woningvoorraad, de huisvesting van specifieke doelgroepen, de kwaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad en de woonomgeving, investeringen in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed voor zover die tot het werkterrein van toegelaten instellingen behoren. Een toegelaten instelling die voornemens heeft op in ieder geval bovenstaande onderwerpen is gehouden om deze op te nemen in het overzicht. Deze voornemens worden vervolgens betrokken bij het overleg over te maken prestatieafspraken op grond van artikel 44 van het voorliggende wetsvoorstel. Daarnaast zal met een nota van wijziging worden opgenomen dat de gemeente een afschrift ontvangt van een oordeel van de Minister over jaarstukken van de toegelaten instelling.

Het vergaand informatierecht voor de financiële toezichthouder, zoals de enquêtecommissie bepleit, maakt reeds onderdeel uit van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en de beleidsregels van het CFV. Om per toegelaten instelling een jaarlijks overzicht van de financiële situatie te kunnen geven, kan het CFV alle informatie en inlichtingen vorderen, evenals inzage van zakelijke gegevens en bescheiden. Bij weigering kan het CFV de verplichting opleggen bepaalde rechtshandelingen van de toegelaten instelling aan voorafgaande goedkeuring van het Fonds te onderwerpen. Zowel het informatierecht als de sanctiebevoegdheid betreffende het vorderen van informatie zullen met het voorliggende wetsvoorstel aan de financiële en volkshuisvestelijke toezichthouder worden toebedeeld.

Op het terrein van de informatievoorziening wordt reeds intensief samengewerkt tussen de toezichthouders, het WSW en het beleidsdepartement onder de vlag van «Corpodata». Zoals de enquêtecommissie adviseert, zal deze werkwijze worden voortgezet. De samenwerking tussen CFV en WSW is bovendien geïntensiveerd met het eind vorig jaar afgesloten informatieprotocol WSW-CFV en het daaruit voortvloeiende periodieke gezamenlijke overleg over toegelaten instellingen in (dreigende) problemen. Eveneens is een protocol ILT-CFV in de maak, waarin zij vastleggen op welke terreinen zij samenwerken en op welke wijze zij elkaar informeren over hun werkzaamheden en toezichtbevindingen.

Het kabinet stelt met het voorliggende wetsvoorstel visitaties verplicht. De toezichthouder kan de visitatierapporten opvragen en gebruiken om zijn toezichtstaken op het gebied van financiën respectievelijk de governance, integriteit en rechtmatigheid uit te voeren. De aanbeveling om de vrijblijvendheid van visitaties (die met de voorgestelde verplichting niet meer aan de orde is) te verkleinen door de toezichthouder mee te laten

kijken naar wat met de resultaten wordt gedaan, neemt het kabinet om die reden niet over. Bij de aanwijzing van de Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland (SVWN) kan de toezichthouder eisen stellen aan de manier van visiteren, waardoor de door de enquêtecommissie gewenste uniformiteit en kwaliteit van visitaties wordt bewaakt.

Het kabinet zegt toe de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over het functioneren van de sector van toegelaten instellingen middels een «Staat van de volkshuisvesting», waarmee zal worden ingegaan op de ontwikkelingen in de corporatiesector, zoals onder meer financiën en risico's, de kwaliteit en kwantiteit van de sociale huurvoorraad, prestatieafspraken, ontwikkelingen in schaalgrootte, integriteit in de sector en beloningen.

13. Meer prikkels in het borgingsstelsel

De enquêtecommissie signaleert als keerzijde van het borgingsstelsel dat er een «moral hazard» op de loer ligt. Om deze te verkleinen beveelt zij aan dat toegelaten instellingen failliet zouden moeten kunnen gaan. Ook het kabinet heeft deze «moral hazard» gesignaleerd en heeft daarom in het wetsvoorstel benadrukt dat sanering gericht dient te zijn op het kunnen voortzetten van de DAEB activiteiten, niet het voortbestaan van de toegelaten instelling. Het kan betekenen dat de DAEB activiteiten worden afgesplitst naar een andere toegelaten instelling en de bestaande organisatie failliet gaat en wordt opgeheven.

Verder beveelt de enquêtecommissie aan dat bij toegelaten instellingen die gesaneerd moeten worden, de Minister een motivatieplicht krijgt om de Tweede Kamer te informeren over alle scenario's die zijn onderzocht en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt. Het kabinet informeert in een saneringssituatie uw Kamer over de aard van de problematiek en de gekozen oplossing.

De enquêtecommissie beveelt ook aan meer prikkels in het borgingsstelsel te introduceren. Prikkel kunnen de werking van het stelsel in theorie verbeteren, maar dienen goed op hun consequenties te worden gezien. Het huidige stelsel zorgt voor een grotere beschikbaarheid van financiering tegen lagere kosten. Ook tijdens de kredietcrisis heeft het stelsel zijn meerwaarde bewezen. Meer prikkels, in het bijzonder een eigen risico voor geldverstrekkers, kunnen bijdragen aan een betere weging van risico's, maar hebben als mogelijke keerzijde dat het ten koste gaat van de toegankelijkheid van financiering voor toegelaten instellingen. Het kabinet licht op dit moment in opdracht van de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen de achterborgstelling van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) door. In dit kader wordt eveneens gekeken naar de prikkelwerking in het stelsel en de wenselijkheid van een eigen risico voor geldverstrekkers. Eerder is aangegeven dat de analyse naar verwachting eind 2014 zal worden afgerond. Inmiddels is deze verwachting bijgesteld naar het voorjaar van 2015, vanwege de benodigde beschikbaarheid van gegevens om de analyse goed uit te voeren. Uw Kamer zal over de uitkomsten worden geïnformeerd.

14. Financieringsmogelijkheden en zorgplicht vergroten

Om het gelijke speelveld tussen geldverstrekkers bij de financiering van toegelaten instellingen te vergroten, beveelt de enquêtecommissie aan om actief te onderzoeken of ook andere financieringsmogelijkheden voor de corporatiesector in de toekomst mogelijk zijn, zoals geld van institutionele beleggers. Het kabinet vindt het van belang dat er financiering voor de sociale huursector beschikbaar is en zet ook in op een verbreding van de mogelijkheden van financiering door beleggers, maar stelt een aantal waarborgen voor in de wet. Één daarvan is het aanwijzen van categorieën van instellingen waarmee toegelaten instellingen financiële

transacties mogen aangaan. Hieronder vallen specifiek professionele beleggers zoals gedefinieerd in de Wet op het financieel toezicht. Door deze waarborg kunnen aan de ene kant andere dan sectorbanken optreden als financier, maar wordt aan de andere kant geborgd dat de financiers solide zijn en een minimaal risico voor de sector meebrengen. Een uitgebreidere zorgplicht van de banken ten opzichte van toegelaten instellingen door deze als niet-professionele belegger aan te merken, kan niet op basis van de betreffende financiële wet- en regelgeving (Wft) worden verplicht omdat de Wft een uitwerking is van Europese regels (MiFID). De Wft kan daarom geen scherpere eisen stellen aan het aanmerken van een belegger als «niet-professioneel» dan de MiFID. Momenteel worden in de beleidsregels derivaten geen eisen aan de banken gesteld, maar aan de toegelaten instellingen. Op basis van de Wft kunnen de toegelaten instellingen de bank verzoeken hen als niet-professionele belegger te beschouwen. In de beleidsregels worden toegelaten instellingen, wanneer zij derivaten afsluiten, verplicht dit te doen. Om deze reden ziet het kabinet geen aanleiding om op dit punt nadere regels te stellen.

15. Herinrichting borgingsstelsel

De enquêtecommissie beveelt een vereenvoudiging van het borgingsstelsel en herverdeling van de verantwoordelijkheden bij sanering aan. De enquêtecommissie adviseert de zekerheidsstructuur terug te brengen van drie naar twee schillen, waarbij de saneringsheffing (eerste schil) en het weerstandsvermogen van het WSW (tweede schil) worden samengevoegd. Een dergelijke aanpassing van de zekerheidsstructuur dient goed op zijn consequenties onderzocht te worden, gegeven dat het huidige stelsel op de internationale kapitaalmarkt bekend en beproefd is. Er is dan immers geen weerstandsvermogen meer bij het WSW om op terug te vallen en dan zouden de achtervangers sneller worden aangesproken. Voorts is het huidige weerstandsvermogen geen begrotingsgeld maar eigendom van het WSW, dat niet zomaar is samen te voegen met het publieke saneringsgeld. Het kabinet zal de consequenties van dit voorstel daarom nader in kaart brengen en uw Kamer over de uitkomst daarvan berichten.

Het opleggen van een heffing aan alle toegelaten instellingen om te komen tot herverdeling van middelen of het saneren van een individuele toegelaten instelling wordt, zoals de enquêtecommissie ook aanbeveelt, door de Minister gemandateerd aan het WSW. De mandatering houdt in dat de Minister in het mandaatbesluit zal voorschrijven hoe het WSW deze taak moet uitoefenen. Sanering blijft daarmee een publiekrechtelijke taak.

16. WSW als hoeder van de borg

Omdat het WSW acteert dankzij een publieke garantstelling, acht de enquêtecommissie het wenselijk om de reikwijdte van de instemmingsbevoegdheden van de achtervangers bij belangrijke besluiten van het WSW kritisch tegen het licht te houden. Nu al overlegt het Rijk samen met de VNG in de rol van achtervangers minstens twee keer per jaar met het WSW. Hierbij worden de door de enquêtecommissie genoemde punten zoals de ontwikkeling van de solvabiliteit, jaarrekening en de rating rapporten betrokken.

De enquêtecommissie beveelt aan dat het WSW onder publiekrechtelijk toezicht van de Minister komt. Op dit moment is het borgingsstelsel op privaatrechtelijke basis georganiseerd, middels de statuten van het WSW en de achtervangovereenkomsten met Rijk en gemeenten. Versterking van de controle op het WSW is via aanpassing van deze overeenkomsten

mogelijk. Het gaat daarbij om zowel een sterkere informatie- en monitoringpositie als om meer goedkeuringsvereisten ten aanzien van de risicobereidheid van de achtervangers en het daaruit volgende risicobeleid. Het voornemen is deze aanpassingen gelijktijdig met inwerking-treding van het wetsvoorstel – naar verwachting 1 juli 2015 – van kracht te laten worden (onder de voorwaarde van geen gevolgen voor saldo en schuld).

Invoering van publiekrechtelijk toezicht op het WSW vormt een aanzienlijke aanpassing van het stelsel die goed op zijn consequenties dient te worden onderzocht. Zo zal het op een wijze moeten geschieden die geen negatief effect heeft op de rating van het WSW. Een dergelijk effect verwacht het kabinet niet bij een goede vormgeving, omdat die rating voor een belangrijk deel ook juist gebaseerd is op de overheidsachtervang. Een vorm van publieke regulering is er vanuit het belang van de achtervangers op gericht de risicobeheersing door het WSW verder te versterken. Een goede risicobeheersing is juist ook voor de rating van belang. Het zal hierbij enerzijds kunnen gaan om voorschriften betreffende de financiële soliditeit en kwaliteit van het WSW zelf en anderzijds om voorschriften voor de eisen die zij stellen aan de deelnemende toegelaten instellingen op het gebied van financiële eisen voor de borging. Bij de vormgeving zal verder goed gekeken moeten worden naar de mogelijke gevolgen van deze aanpassing voor de EMU-relevantie van het totale volume aan door WSW geborgde leningen. Regulering dient zo te geschieden dat deze leningen niet op enigerlei wijze als relevant voor de staatsschuld gaan worden beschouwd.

Het kabinet zal bezien of publieke regulering en toezicht langs deze lijn wenselijk en mogelijk is. Daarbij geldt als randvoorwaarde dat er geen effecten mogen zijn op EMU-saldo en/of schuld. Zoals aan de Kamer bericht vindt overigens ook een verdiepende analyse plaats naar waarborgfondsen, waarvan de resultaten in het voorjaar van 2015 worden verwacht. Deze analyse kan hierbij worden betrokken.

17. Integriteit: fraude en zelfverrijking hard aanpakken

Het kabinet is verheugd over het feit dat de enquêtecommissie vaststelt dat met de extra middelen voor de aanpak van fraude in de rijksbegroting 2015 de bouwstenen aanwezig zijn om de kwaliteit en kwantiteit van de voorkoming, opsporing en vervolging van integriteitschendingen waarbij strafbare feiten zijn gepleegd in de corporatiesector verder te verbeteren. Met betrekking tot de opsporing wordt vanuit de ILT-IOD het structurele overleg betreffende integriteitsignalen bij toegelaten instellingen uitgebreid met de financiële toezichthouder CFV, waardoor een bredere handhaving wordt verkregen. In het wetsvoorstel is een informatieplicht voor bestuurders opgenomen. Het opzettelijk niet voldoen aan deze informatieplicht wordt beschouwd als een overtreding.

De ILT-IOD gaat haar netwerk aan contacten met de branche, toezicht-houders, opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie verbeteren en uitbreiden om een vroegtijdige signalering, evenals een snellere afhandeling, van integriteitsignalen mogelijk te maken.

Naar aanleiding van een aanbeveling van de enquêtecommissie Hoekstra is de ILT opdracht gegeven het toezicht meer proactief, risicogericht en door inspecties ter plaatse («on site») vorm te geven. In 2015 start de ILT daarom met het uitvoeren van audits bij die toegelaten instellingen die daar op basis van een risicoanalyse voor zijn geselecteerd. Deze risico-analyse richt zich zowel op thema's die voor de woningcorporatiesector als geheel een risico vormen, als op individueel corporatieniveau. De thema's worden vervolgens onderdeel van het toezichtprogramma van de

ILT. Deze wijze van toezicht leidt tot efficiënt toezicht en een beperking van de toezichtlast bij de toegelaten instellingen. Signalen over mogelijke fraude worden onder de aandacht gebracht van de ILT-IOD.

18. Experimenteer met alternatieven voor woningcorporaties

Het kabinet is van oordeel dat het stelsel zoals dat is neergelegd in het wetsvoorstel voor de herziening van de Woningwet en de voorstellen in het wetsvoorstel antwoord geven op de behoefte om de relatie tussen de overheid, toegelaten instellingen en belanghebbenden scherper te benoemen en het in- en externe toezicht te versterken. Met het nieuwe stelsel worden de onderlinge verwachtingen duidelijker neergezet en kunnen (potentiële) geschillen worden voorkomen. Tevens wordt daarmee invulling geven aan de duidelijke behoefte van Rijk, gemeenten, huurders en andere belanghebbenden aan verantwoording door toegelaten instellingen over hun beleidskeuzes en prestaties.

De enquêtecommissie beveelt aan om een wettelijke basis te scheppen om de komende jaren ook te kunnen experimenteren met andere (rechts)vormen binnen of buiten het huidige stelsel, zoals huurderscoöperaties of de introductie van een vorm van aandeelhouderschap en private medefinanciering. Verder beveelt de enquêtecommissie aan dat het ombouwen van toegelaten instellingen onder voorwaarden mogelijk wordt gemaakt.

Het kabinet geeft graag ruimte op de woningmarkt aan initiatieven van bewoners om op hun eigen manier het wonen te organiseren. De enquêtecommissie merkt terecht op dat recent een wettelijke basis is voorgesteld voor de wooncoöperatie, een (rechts)vorm buiten het huidige stelsel van toegelaten instellingen, maar binnen het stelsel van de Woningwet. Voor de uitwerking van de wooncoöperatie is sterk geleund op het gedachtegoed van het lid van de Eerste Kamer voor de PvdA de heer Duivesteijn. Hij wenst te komen tot een woonstelsel waarin wordt tegemoetgekomen aan de wens van veel mensen, uit alle inkomensgroepen, om zelf te voorzien in hun huisvesting. Met de wettelijke basis is een eerste stap gezet in een groei-model. Via het koploperprogramma Wooncoöperaties van Platform31 wordt kennis en ervaring ontwikkeld over wooncoöperaties, ook in andere vormen dan nu in de wet voorzien. Mochten de ervaringen in het programma daar aanleiding toe geven, zal het kabinet overwegen wettelijke maatregelen te nemen om ook andere vormen te ondersteunen.

Uiteraard zijn ook binnen het stelsel van toegelaten instellingen alternatieve vormen van zeggenschap mogelijk. In de sector zijn reeds voorbeelden te vinden van groepen huurders die gezamenlijk als vereniging een complex huren en de verdeelsleutel voor de huren zelf kunnen bepalen, of huurders die zelf het onderhoud uitvoeren tegen betaling door de toegelaten instelling. In de komende periode zal, in nauwe samenwerking met de kennisontwikkeling rondom de wooncoöperatie, een verkenning worden opgezet naar dergelijke alternatieve vormen van zeggenschap. Ook de mogelijkheden voor het omvormen van kleine toegelaten instellingen tot coöperaties of verenigingen binnen of buiten het stelsel van toegelaten instellingen, maar binnen het stelsel van de Woningwet, behoort daartoe. Verder is in de voorgestelde regelgeving een experimenteerbepaling opgenomen.

Het kabinet ondersteunt de aanbeveling om de mogelijkheid aan een toegelaten instelling te bieden uit het stelsel te kunnen treden niet. Bij het mogelijk maken van uittreden is te verwachten dat de financieel sterkere toegelaten instellingen zullen willen uittreden, omdat zij het minst afhankelijk zijn van de genoemde solidariteit en faciliteiten als de sanering

en de borging van leningen door het WSW. Het vertrek van financieel sterke toegelaten instellingen uit het stelsel zou vervolgens die solidariteit aanzienlijk ondermijnen. Het bestaande bestel is er daarom mee gebaat dat toegelaten instellingen daarbinnen blijven en dat zij meewerken aan de instandhouding daarvan. Deze lijn wordt ook onderschreven in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 oktober 2010 inzake de Veste.

3. Tot slot

Het kabinet is de enquêtecommissie zeer erkentelijk voor de grondige analyse, conclusies en aanbevelingen in het rapport «Ver van huis» en ziet uit naar de parlementaire behandeling van de Novelle op de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting opdat een samenhangend en effectief pakket aan wet- en regelgeving kan worden aangenomen om de noodzakelijke verbeteringen in het corporatiestelsel door te voeren.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok