

Vergaderjaar 2013–2014

32 769

Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 september 2014

Hierbij bied ik u de memorie van antwoord aan inzake het wetsvoorstel Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting) (32 769).

Inmiddels is dit wetsvoorstel, naar aanleiding van het nieuwe regeerakkoord en het rapport van de Commissie Hoekstra, aangevuld met een novelle. Ik heb uw Kamer de novelle bij brief van 25 juni 2014¹ toegezonden. Zoals aangekondigd per brief op 11 maart 2013², heb ik in de bijgevoegde memorie van antwoord de gestelde vragen over het wetsvoorstel geplaatst in het perspectief van de voorgestelde wijzigingen in de novelle.

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

¹ Kamerstukken I, 2013/2014, 33 966 A

² Kamerstukken I, 2012/2013, 32 769 C

Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin inzake het onderhavige wetsvoorstel. Zoals in de brief van 11 maart 2013³ is aangegeven, heeft de regering naar aanleiding van de voornemens in het regeerakkoord van het huidige kabinet met betrekking tot toegelaten instellingen en het rapport van de commissie Hoekstra over het toezicht op de toegelaten instellingen, aanleiding gezien het onderhavige wetsvoorstel op enkele belangrijke onderdelen te wijzigen. Dit heeft geleid tot een novelle op het wetsvoorstel die inmiddels bij de Tweede Kamer is ingediend⁴ (hierna: novelle). Ik heb uw Kamer de novelle bij brief van 25 juni 2014⁵ toegezonden. In deze memorie van antwoord zal de regering de door uw Kamer gestelde vragen over het wetsvoorstel dan ook plaatsen in het perspectief van de voorgestelde wijzigingen in de novelle.

Per onderwerp zal op de door de leden van de betrokken fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen worden ingegaan. Daarbij zal de indeling van het voorlopig verslag worden aangehouden.

1. Positie, financiering en werkzaamheden van instellingen

DAEB- en niet-DAEB-werkzaamheden

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de overwegingen zijn om de niet-DAEB-werkzaamheden bij de toegelaten instellingen te laten.

In het regeerakkoord van het huidige kabinet is opgenomen dat toegelaten instellingen weer dienstbaar moeten worden aan het publieke belang in hun werkgebied. Hun taak brengt de regering terug tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed. Niettemin sluit de regering een rol van toegelaten instellingen bij niet-DAEB-investeringen niet uit waar ontwikkelingsopgaven aan de orde zijn die zowel DAEB- als niet-DAEB-werkzaamheden vereisen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer toegelaten instellingen veel eenzijdig bezit hebben in oude wijken. Herstructurering van deze wijken kan nodig zijn om deze wijken aantrekkelijker te maken. Dit kan gepaard gaan met investeringen in niet-DAEB-werkzaamheden (meer dure huur en koop). Hoewel herstructurering op zichzelf geen kerntaak is van een toegelaten instelling, kan deze activiteit wel bijdragen aan de uitoefening van de kerntaak.

De regering is van mening dat beide soorten werkzaamheden gescheiden moeten worden bekeken. Dat betekent dat de DAEB-werkzaamheden beoordeeld en opgepakt worden naar maatschappelijke maatstaven met daarbij de mogelijkheid tot geborgde financiering en daaraan verbonden staatssteun, terwijl de niet-DAEB-werkzaamheden beoordeeld en opgepakt worden naar marktconforme maatstaven, waarbij de financiering van die werkzaamheden ongeborgd moet plaatsvinden. Nieuwe niet-DAEB-investeringen door toegelaten instellingen worden bovendien uitsluitend toegestaan indien de gemeente deze noodzakelijk acht en er geen commerciële aanbieders bereid zijn deze tegen marktconforme condities te doen. De investeringen dienen door toegelaten instellingen marktconform verricht en ongeborgd gefinancierd te worden.

³ Kamerstukken I 2012/2013, 32 769, C

⁴ Kamerstukken II 2013/2014, 33 966, nrs. 1–3

⁵ Kamerstukken I, 2013/2014, 33 966, A

Bovenstaande lijn, zoals ook opgenomen in de novelle, leidt ten opzichte van het onderhavige wetsvoorstel tot een verdere aanscherping van de toegestane niet-DAEB-werkzaamheden.

Activiteiten op de BES-eilanden en in het buitenland

De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld met betrekking tot het actief kunnen zijn van toegelaten instellingen op de BES-eilanden en in landen met een zwakke volkshuisvestingsstructuur.

De BES-eilanden zijn sinds 10 oktober 2010 op grond van artikel 134 van de Grondwet als drie afzonderlijke openbare lichamen aangewezen. Als zodanig maken zij onderdeel uit van Nederland. In artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de regeling neergelegd van de toepasselijkheid in die openbare lichamen van wettelijke regelingen. Het tweede lid van dat artikel bepaalt onder meer dat de Nederlandse wetgeving in die openbare lichamen alleen van toepassing is voor zover dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of anderszins onmiskenbaar uit enig wettelijk voorschrift volgt. Ten aanzien van de Woningwet is geen van beide het geval, wat betekent dat de Woningwet niet in die openbare lichamen van toepassing is. Instellingen op het terrein van de volkshuisvesting die aldaar gevestigd zijn, zijn dan ook geen toegelaten instellingen in de zin van de Woningwet.

Daar waar Nederlandse toegelaten instellingen werkzaamheden kunnen verrichten op het gebied van de volkshuisvesting in Nederland, is een investering op de BES eilanden wel mogelijk (artikel 40 wetsvoorstel). In het wetsvoorstel is opgenomen dat toegelaten instellingen niet op de BES-eilanden actief kunnen zijn dan na instemming van het openbaar lichaam. De huidige praktijk is dat toegelaten instellingen in nauwe samenwerking met de aldaar werkzame lokale organisaties opereren. Toegelaten instellingen die op de BES-eilanden actief zijn, zullen achteraf via hun jaarverantwoording, net zoals bij Nederlandse gemeenten, inzicht moeten geven aan de bijdrage die zij hebben geleverd aan de volkshuisvesting ter plaatse (artikel 36a). Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie gaat de regering ervan uit dat terughoudendheid wordt betracht met reizen naar de BES eilanden.

Ten aanzien van de steun aan landen met een zwakke volkshuisvestingsstructuur zullen bij AMvB regels worden gesteld. De regering zal deze regels dusdanig invullen dat uitsluitend garanties of leningen die vóór invoering van de wijziging van de wet zijn afgegeven c.q. verstrekt, kunnen worden voortgezet. Garantstellingen zijn private contracten met derden die zich moeilijk zonder juridische gevolgen laten openbreken. Deze lopende verplichtingen zullen dan ook worden gerespecteerd. Het zal toegelaten instellingen niet worden toegestaan anderszins activiteiten in het buitenland te ondersteunen of te ontwikkelen. De enige uitzondering daarop wordt gevormd voor investeringen vlak over de grens met België en Duitsland, voortkomend uit de uitspraak van het Europees Hof van Justitie te Luxemburg van 1 oktober 2009 (C567/07) in de zaak St. Servatius over haar investeringen in Luik. In deze uitspraak heeft het Hof bepaald dat een absoluut investeringsverbod in verband met de vrijheid van kapitaalverkeer in Europa niet is toegestaan, maar dat daaraan in het algemeen belang wel beperkingen opgelegd mogen worden. Via de in het wetsvoorstel en de bij AMvB te stellen criteria wordt uitvoering gegeven aan deze uitspraak.

Doorstroming op de woningmarkt

De leden van de VVD-fractie vroegen tevens in hoeverre het wetsontwerp de doorstroming op de woningmarkt zal bevorderen.

Zoals in de novelle is aangegeven kunnen de voorstellen ten aanzien van het stelsel van toegelaten instellingen niet los worden gezien van de hervormingen op de koop- en huurmarkt die de afgelopen jaren zijn ingezet. Zo geldt voor nieuwe hypotheekrenteaftrek weer een verplichting tot aflossen en wordt de hypotheekrenteaftrek beperkt. Op de huurmarkt is er meer ruimte voor huurverhoging en krijgt de kwaliteit van woningen een grotere rol bij het bepalen van de maximale huur. Met het wetsvoorstel en de novelle wordt de ordening en het toezicht op de sector verbeterd, wordt het taakgebied van toegelaten instellingen ingevuld, wordt de rol van de gemeenten versterkt en wordt de financiering van toegelaten instellingen verduidelijkt. Focus van de corporatiesector op de kerntaak betekent dat de prioriteit meer gelegd zal worden bij de laagste inkomens en minder bij de hogere inkomens. Daarmee blijft men dicht bij het publieke belang en draagt men bij aan een betere marktwerking. Zoals ook in de hervormingsagenda voor de woningmarkt⁶ is aangegeven zal er, wanneer toegelaten instellingen zich meer richten op hun kerntaak, ruimte ontstaan voor particuliere investeerders in het geliberaliseerd segment. Hierdoor wordt het aanbod particuliere huurwoningen met een huur boven de liberalisatiegrens hoger. Dit zal, naast de andere bovengenoemde maatregelen, een bijdrage leveren aan een betere doorstroming op de woningmarkt.

Het amendement Monasch over banken waar geleend kan worden

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de reikwijdte is van het aangenomen amendement (32 769, nr. 93) van het lid Monasch van de PvdA-fractie van de Tweede Kamer. Zij wilden weten welke criteria de regering voor ogen heeft bij de selectie van banken en hoe dit zich verhoudt met de mededingingsregelgeving. Ook vroegen deze leden wat er zou kunnen gebeuren als het één of meer banken niet langer wordt toegestaan om financiële middelen aan toegelaten instellingen te verstrekken.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie wat wordt verstaan onder financiële middelen en of de regering onderkent dat het amendement ertoe kan leiden dat de beschikbaarheid van kapitaal voor toegelaten instellingen geringer zal worden. Ten slotte vroegen deze leden hoe een en ander zich verhoudt tot Basel III en tot initiatieven in de sector om te komen tot een verbreding van de capital base van de sector (naar MTN, pensioenfondsen, e.d.).

De leden van de CDA-fractie vroegen inzicht in de risico's van schatkist-bankieren voor het EMU-saldo in relatie tot EU-regelgeving en hoe het aanwijzen van banken zich verhoudt tot EU-mededingingsregels. Deze leden wilden ook weten hoe de regering een en ander denkt in te vullen in de algemene maatregel van bestuur (AMvB) en of het aanwijzen van instellingen op basis van een ratingscriterium niet een betere optie zou kunnen zijn. Daarnaast verzochten deze leden om een reactie op het mogelijk opheffen van treasury-afdelingen van toegelaten instellingen.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie gaat de regering eerst in op de manier waarop zij in de AMvB invulling geeft aan het amendement-Monasch. Als financiële middelen

⁶ Kamerstukken II 2013/2014 32 847, nr. 87

worden in dit verband beschouwd aangetrokken financiering. Het voornemen is bij AMvB voor te schrijven dat leningen kunnen worden aangetrokken bij Nederlandse overheden, Nederlandse banken, banken uit andere lidstaten die vallen onder de Wet op het financieel toezicht en professionele beleggers als bedoeld in de Wet op het financieel toezicht, zoals pensioenfondsen en verzekeraars. Aan de toegestane banken zullen eisen van kredietwaardigheid worden gesteld. Dit zijn ook de categorieën van instellingen waarmee toegelaten instellingen andere financiële transacties kunnen aangaan. Het kunnen aanwijzen van categorieën van instellingen maakt een nota van wijziging op de novelle noodzakelijk. Ten aanzien van de aan te trekken financiële middelen door toegelaten instellingen wordt daarmee voldaan aan de Europese mededingingsregels en de regels met betrekking tot vrijheid van kapitaalverkeer in de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte.

De bij AMvB te geven regels hebben betrekking op het aantrekken van nieuwe leningen door toegelaten instellingen; ze hebben geen betrekking op bestaande financieringsafspraken met banken. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie kan derhalve gemeld worden dat geen inbreuk zal worden gemaakt op bestaande privaatrechtelijke overeenkomsten tussen toegelaten instellingen en banken die straks niet meer in aanmerking komen.

Met de AMvB zal de ruimte van toegelaten instellingen ten aanzien van bijvoorbeeld de MTN-programma's worden beperkt. Zij zullen zich in de toekomst dienen te beperken tot MTN-programma's van instellingen die op grond van de AMvB zijn toegestaan.

Door de voorgenomen regeling zal de beschikbaarheid van kapitaal voor toegelaten instellingen niet verminderen. De hoofdfinanciers van de toegelaten instellingen zijn op dit moment de Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank (ruim 90% van de financiering). Daarnaast wordt door toegelaten instellingen in hoofdzaak geleend bij in Nederland gevestigde banken. Dit betreft de huidige situatie. Een zeer klein gedeelte van de buitenlandse kapitaalverschaffers van toegelaten instellingen zal straks niet meer actief kunnen zijn op de financieringsmarkt van toegelaten instellingen. Daar staat tegenover dat pensioenfondsen en verzekeraars op de betrokken markt actief kunnen worden. Tegelijk is het wenselijk dat er voldoende ruimte is voor vermogensverschaffers om actief te worden op de nieuwe woningmarkt en er derhalve ook ruimte is voor toetreding. Hierbij zal er een evenwicht moeten zijn tussen de wenselijke ruimte voor instroom van (internationaal) kapitaal op de woningmarkt en de beperkingen die op grond van het amendement Monasch moeten worden gesteld ten aanzien van de financiële instellingen waarmee toegelaten instellingen zaken mogen doen. De voorgenomen vormgeving van de AMvB zal geen gevolgen hebben voor het EMU-saldo, omdat er geen sprake is van schatkistbankieren.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie ten aanzien van de treasury-afdelingen merkt de regering op dat artikel 55a, eerste lid, van het wetsvoorstel niet de opheffing van treasury-afdelingen bij toegelaten instellingen beoogt of tot gevolg heeft. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de toegelaten instellingen scherp zicht hebben op de risico's van hun financiële beleid en beheer. Daarom worden bij AMvB regels gesteld aan een verplicht treasurystatuut (het reglement, bedoeld in artikel 55a, derde lid, van het wetsvoorstel). Deze regels hebben zowel betrekking op het proces van opstellen als op de inhoud van het treasurystatuut. Het statuut heeft daarnaast als doel specifiek inzicht te geven in

het beleid dat de toegelaten instelling beoogt te voeren in de gevallen dat haar financiële continuïteit in gevaar komt.

In de novelle is artikel 55a, eerste lid, van het wetsvoorstel verplaatst naar artikel 21b, eerste lid, waardoor artikel 55a, tweede en derde lid, zijn vernummerd tot respectievelijk eerste en tweede lid.

Aanvragen toelating

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom een nieuw op te richten woningbouwcorporatie toelating zou aanvragen.

Voor een bestaande, nog niet toegelaten of nieuw op te richten woningbouwstichting of -vereniging zal het verkrijgen van financiering tegen aantrekkelijke voorwaarden van wezenlijk belang zijn. Het hebben van een toelating geeft een dergelijke organisatie toegang tot door het Waarborgfonds sociale woningbouw (WSW) geborgde financieringen. Zonder de WSW-borging kunnen zeker maatschappelijk opererende woningexploitanten met relatief lage rendementen uit de verhuur veel minder gemakkelijk of in het geheel geen financiële middelen aantrekken op de kapitaalmarkt. Dat geldt in het bijzonder wanneer het om niet rendabele, maatschappelijke projecten gaat. Banken zullen in dergelijke gevallen hoge zekerheden, in casu garanties van derden (gemeenten of het Rijk), eisen. Daarnaast levert de financiering met WSW-borging een rentevoordeel op.

De regering is zich er van bewust dat tegenover deze lusten ook lasten aan de toelating verbonden zijn. In financieel opzicht gaat het dan vooral om het financieel moeten bijdragen aan de solidariteit in de sector. De lasten hiervan liggen echter lager dan de baten die verkregen worden uit het geborgd kunnen lenen op de kapitaalmarkt. Tegenover die lasten staan voorts voordelen in de vorm van mogelijke saneringssubsidies.

Aanbesteden in relatie tot het plegen van onderhoud door de toegelaten instelling zelf

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de aanbestedingsplicht als omschreven in artikel 51 ertoe leidt dat toegelaten instellingen niet zelf meer hun gebouwen mogen onderhouden.

In artikel 51 is een aanbestedingsplicht opgenomen ten aanzien van het bouwen van en het treffen van voorzieningen aan maatschappelijk vastgoed. In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven dat onder het treffen van voorzieningen niet begrepen wordt het reguliere en groot onderhoud van onroerende zaken van de toegelaten instellingen. In het kader van artikel 45 (de omschrijving van het gebied van de volkshuisvesting) is toegelicht dat onder «treffen van voorzieningen» louter begrepen wordt het verbeteren/renoveren van onroerende zaken. Toegelaten instellingen is niet toegestaan zelf hun woningen te bouwen of te verbeteren/renoveren en daarvoor een aannemingsbedrijf in eigendom te hebben. Een eigen onderhoudsbedrijf voor het uitvoeren van regulier en groot onderhoud is wel toegestaan.

De positie van huurdersorganisaties in het wetsvoorstel en in de Wet op het overleg huurders verhuurder (WOHV)

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om aan te geven waar verschillen optreden tussen het wetsvoorstel en de WOHV en hoe de regering deze verschillen beoordeelt.

De WOHV is op alle verhuurders van huurwoningen in Nederland van toepassing, en heeft betrekking op het overleg tussen huurders en verhuurders over het verhuurbeleid van de verhuurder. Die wet heeft geen betrekking op overleg van de verhuurder met de huurders over het algemene bedrijfsbeleid van de verhuurder, of op overleg van de verhuurder met andere partijen (zoals gemeenten).

Het wetsvoorstel leidt tot een sectorspecifieke wet (de sector van toegelaten instellingen). Daarin worden nadere regels gesteld met betrekking tot maatschappelijke woningverhuurders die toegelaten zijn door de overheid, die niet van toepassing zijn op andere verhuurders. Vanwege hun maatschappelijke rol is de regering van mening dat aan deze verhuurders extra eisen gesteld kunnen worden met betrekking tot het overleg met huurders of met bewoners in de wijk, waarin deze verhuurders woningbezit hebben. Het gaat dan om overlegonderwerpen en overlegsituaties die niet onder de WOHV vallen, zoals een aanvraag om toelating door een verhuurder, het overleg over voorgenomen werkzaamheden en het overleg met de colleges van B&W daarover, fusies en splitsingen, visitaties en verkopen van huurwoningen.

Rol van gemeenten en de woonvisie

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke manier geborgd is dat gemeenten een woonvisie opstellen.

De regering onderschrijft het door de leden van de CDA-fractie genoemde belang van een schriftelijk vastgelegd gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid (c.q. een woonvisie). Het overleg tussen gemeente en toegelaten instelling en de daaruit voortvloeiende prestatieafspraken zijn een belangrijk element in het stelsel. Zoals ook in de brief aan de Tweede Kamer van 17 juli 2014 is aangegeven⁷ kan de gemeente goed beoordelen wat er lokaal nodig is en heeft ook de democratische legitimatie daarvoor. De regering wil met dit wetsvoorstel niet een gemeentelijke woonvisie introduceren als een verplichte planfiguur. Het past in de autonomie van de gemeente dat zij zelf bepaalt hoe zij haar volkshuisvestingsbeleid vastlegt. Toegelaten instellingen worden geacht naar redelijkheid hieraan bij te dragen. Uitgangspunt daarbij is dat die bijdrage wordt vastgelegd in concrete, bindende prestatieafspraken tussen gemeente en toegelaten instelling waaraan beide partijen elkaar kunnen houden. Evenwel, 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 daarnaast 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.

Met een vastgelegd volkshuisvestingsbeleid kunnen in elke gemeente, dus daar waar de mensen wonen, in buurt, wijk, dorp of stad, en waar de lokale toegelaten instelling haar bezit heeft, de juiste volkshuisvestelijke beslissingen genomen worden. Het is derhalve in het eigen belang van een gemeente om haar volkshuisvestingsbeleid vast te leggen.

⁷ Kamerstukken II, 2013/2014, 33 966, nr. 6

Borging voorkoming afwenteling van risico's in de niet-DAEB-tak op de uitvoering van de kerntaak/de DAEB-tak van toegelaten instellingen

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe geborgd wordt dat de gevolgen van mismanagement of financiële risico's in de niet-DAEB-tak geen negatieve gevolgen zullen hebben voor de uitvoering van de DAEB-werkzaamheden van de toegelaten instelling.

De toegelaten instelling moet de DAEB-taken en de niet-DAEB taken administratief of juridisch van elkaar scheiden. Bij een juridische splitsing tussen DAEB en niet-DAEB taken worden de niet-DAEB taken ondergebracht in een nieuw op te richten of bestaande NV of BV. Met de novelle wordt erin voorzien dat de Minister ook rechtstreeks toezicht kan houden op de afgescheiden en bestaande dochter(s) van de toegelaten instellingen. Na een juridische splitsing mag de toegelaten instelling zich niet verder garant stellen voor verplichtingen van de dochter.

Bij een administratieve scheiding ontstaan binnen de toegelaten instelling twee takken: de DAEB-tak voert haar kerntaken uit, de niet-DAEB tak is belast met al haar overige werkzaamheden. Bij een administratieve scheiding is er sprake van grotere risico's ten aanzien van het maatschappelijk bestemde vermogen en op marktverstoring bij het uitoefenen van niet-DAEB-werkzaamheden. Om deze reden is in de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling een minder breed palet aan niet-DAEB-werkzaamheden toegestaan dan in de entiteiten die ontstaan bij een juridische scheiding.

Voor zowel de administratieve als juridische scheiding geldt dat er actief financieel toezicht gehouden wordt. In het geval van een juridische scheiding kunnen dezelfde sancties worden toegepast op de dochtermaatschappijen als op toegelaten instellingen zelf, zolang de toegelaten instelling de meerderheid van de aandelen van de dochtermaatschappij bezit. De niet-DAEB-tak die ontstaat bij een administratieve scheiding valt altijd onder direct toezicht van de Minister. Wanneer er structurele verliezen of solvabiliteits- of liquiditeitsproblemen zouden optreden in de niet-DAEB-tak, kan bijvoorbeeld een aanwijzing worden gegeven om de niet-DAEB-werkzaamheden af te stoten of te beëindigen.

Met de novelle wordt erin voorzien dat nieuwe niet-DAEB-investeringen bij een administratieve scheiding door toegelaten instellingen slechts worden toegestaan indien de gemeente deze noodzakelijk acht en er geen commerciële aanbieders bereid zijn deze tegen marktconforme condities te doen. De investeringen dienen door toegelaten instellingen marktconform verricht en ongeborgd gefinancierd te worden. Zoals in de novelle is aangegeven acht de regering een toets door het WSW daarbij wenselijk. Het WSW kan een oordeel geven of er bij de niet-DAEB-voornemens sprake is van een positief rendement. Daarnaast kan het WSW een inschatting maken of de voornemens nu of op termijn een risico kunnen vormen voor de uitvoering van DAEB-werkzaamheden.

2. Europese regelgeving

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe artikel 61t van de wet, waarin volgens deze leden gesteld zou worden dat gedragingen van toegelaten instellingen die in strijd zijn met Europese regels strijdig zijn met het belang van de volkshuisvesting, zich verhoudt met de inzet van de regering om juist nu in te zetten op handhaving van het eigen -Nederlandse – volkshuisvestingsbeleid.

In de novelle wordt voorgesteld artikel 61t, vierde lid, van de wet, waarop deze vraag van de leden van de PvdA-fractie doelt, te doen vervallen. Dat lid blijkt niets toe te voegen aan artikel 120 van de Woningwet, waarin is bepaald dat gedragingen die in strijd zijn met bij of krachtens AMvB gegeven regels met het oog op de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen verboden zijn. Onder dat verbod vallen ook de mogelijk krachtens artikel 61t op te stellen regels en de regels zoals opgenomen in de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar het overleg met de Europese Commissie over het EC-besluit uit 2009. De gesprekken met de EC hebben geleid tot een brief gericht aan de Tweede Kamer van 30 oktober 2012⁸. Voorop staat dat het EC-besluit wordt uitgevoerd. Hieraan wordt mede invulling gegeven met dit wetsvoorstel. In het overleg met de EC heeft de EC haar aanvankelijke voorwaarde dat volledige implementatie van dit besluit voorwaarde is voor nieuwe maatregelen versoepeld. Dat maakt het mogelijk om, conform de motie-Monasch, gedurende een periode van vijf jaar de inkomensgrens van € 33.000,- tijdelijk te verhogen naar € 38.000,- (prijsspeil 2012), zonder dat deze maatregel vooraf ter beoordeling aan de EC wordt voorgelegd.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of zij problemen ziet met EU-regelgeving als gevolg van het aangenomen amendement van het lid Monasch van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer (32 769, nr. 64) waarbij de autoriteit vooraf goedkeuring dient te verlenen bij investeringen boven een bij AMvB te bepalen bedrag.

Met de novelle komt de betreffende bepaling te vervallen. Deze wordt vervangen door een goedkeuringsvereiste van niet-DAEB-werkzaamheden van toegelaten instellingen. Zoals eerder aangegeven zijn investeringen in niet-DAEB-activiteiten mogelijk indien de gemeente de investeringen noodzakelijk acht, er geen commerciële aanbieders bereid zijn deze tegen marktconforme condities op zich te nemen en sprake is van een positief rendement.

De regering acht een voorafgaande goedkeuring van dergelijke investeringen gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van het creëren van een gelijk speelveld met marktpartijen waar het gaat om niet-DAEB-investeringen en vanuit het oogpunt van inperking van risico's voor de toegelaten instelling. Indien de toegelaten instelling niet-DAEB-investeringen op zich neemt, zullen marktpartijen desgewenst bezwaar kunnen maken bij de Minister, indien zij menen dat het proces niet goed is doorlopen waardoor zij benadeeld zijn. Daarnaast wil de regering de risico's ten aanzien niet-DAEB-investeringen zoveel mogelijk beperken. De regering verwacht hierbij geen problemen in relatie tot EU-regelgeving. Met de voorafgaande door de gemeente uit te voeren markttoets voor niet-DAEB-investeringen wordt marktpartijen immers de mogelijkheid geboden de benodigde niet-DAEB-activiteiten te ontwikkelen.

3. Toezicht en visitaties

De leden van de VVD-fractie constateerden dat het wetsontwerp een goede wettelijke grondslag biedt om op te treden tegen misstanden bij toegelaten instellingen en preventieve maatregelen te treffen. Deze leden vroegen of de regering bereid is te bevorderen dat dit wettelijke toezichtsinstrumentarium daadwerkelijk en effectief zal worden ingezet.

⁸ Kamerstukken II 2012/2013, 29 453, nr. 277

Met de leden van de VVD-fractie is de regering van oordeel dat het wettelijke toezichtinstrumentarium effectief moet worden ingezet. De regering heeft met de novelle gekozen voor een vormgeving van het toezicht onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Het toezicht zal daarbij, indachtig de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra⁹, risicogericht plaatsvinden. Daarnaast bieden de maatregelen in het wetsvoorstel en de novelle, zoals eisen aan de bestuurders (fit and proper) en de administratieve organisatie (treasurystatuut, voorafgaande toestemming op besluiten door de Raad van Toezicht), een effectief kader om misstanden aan te pakken.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of het klopt dat artikel 53a eigenlijk ingrijpt op de huidige organisatiestructuur met de Stichting Visitatie Wooncorporaties Nederland en geaccrediteerde bureaus die de visitatie feitelijk uitvoeren. Ook hebben deze leden gevraagd of de regering dusdanig inhoud kan en wil geven aan dat artikel dat de huidige structuur en werkwijze overeind blijft.

De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven geen moeite te hebben met de wettelijke verplichting tot visitatie. Wel hebben deze leden gevraagd of met artikel 53a de uitvoerbaarheid in het geding komt; zij gaven als suggestie mee dat het wellicht beter is de mogelijkheid in te bouwen dat de in de wet genoemde onafhankelijke instantie de mogelijkheid krijgt om visitaties te laten verrichten door geaccrediteerde bureaus. Ook hebben deze leden gevraagd of de aan te wijzen onafhankelijke instantie de reeds bestaande visitatie-instantie zou kunnen zijn.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de regering zou willen expliciteren dat niet zozeer het aantal (geaccrediteerde) bureaus van belang is, maar het feit dat de toegelaten instellingen niet zelf een bureau dat de visitatie uitvoert kunnen uitzoeken (en betalen?) maar dat de regering bepaalt welk bureau welke toegelaten instelling visiteert.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer hebben de indieners van het amendement over de visitaties (de leden Van Bochove en Berndsen) een aantal keren verwezen naar de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN). De SVWN is een onafhankelijke instantie, welke gedragen wordt door Aedes, de Woonbond, de Vereniging van Toezichthouders in woningcorporaties (VTW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De indieners hebben onder meer gezegd dat het huidige visitatiestelsel bevredigend functioneert en dat goed bij het bestaande kan worden aangesloten.

In het licht van de overwegingen van de opstellers van het amendement en de vragen van de leden van de verschillende fracties heeft de regering in de novelle een wijziging van artikel 53a voorgesteld. Met de novelle blijft de huidige visitatiestructuur voor het overgrote deel in stand, met die aanpassing dat de toegelaten instelling niet zelf, maar een door de Minister aan te wijzen onafhankelijke instantie het bureau selecteert dat de visitatie uitvoert. Omdat de toegelaten instelling de opdrachtgever van de visitatie blijft, en de selectie van het bureau dat de visitatie uitvoert slechts uitbestedt, is de regering van oordeel dat de kosten van de visitatie door de toegelaten instelling zelf moeten worden gedragen.

In dit kader stelt de regering voor de SVWN, indien zij deze taak als zodanig wenst uit te blijven voeren, aan te wijzen als de onafhankelijke instantie als bedoeld in artikel 53a, die vervolgens via de bij haar

⁹ Eindrapportage Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties van 17 december 2012, Kamerstukken II 2012/2103, 29 453, nr. 286

geaccrediteerde visitatiebureaus uitvoering geeft aan het wetsartikel en de hierboven genoemde procedure. Indien een toegelaten instelling niet één keer per vier jaar de SVWN zou vragen om namens haar een visitatiebureau te selecteren om de visitatie uit te voeren, zal de Minister de toegelaten instelling ter zake een aanwijzing kunnen geven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering waarom zij afwijkt van het advies van de Raad van State en de kabinetsreactie op het rapport «Een herkenbare Staat: investeren in de overheid» door te kiezen voor één ZBO-status voor de Financiële Autoriteit woningcorporaties, in plaats van alle aspecten van het toezicht op toegelaten instellingen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. De kosten- en organisatorische overwegingen zijn voor deze leden niet doorslaggevend, evenmin als het feit dat vorige kabinetten andere keuzen hebben gemaakt, waar de regering nu juist een andere positie voor de toegelaten instellingen propageert.

Met de novelle heeft de regering de keuze gemaakt om geen Financiële Autoriteit woningcorporaties in te stellen, maar het toezicht op toegelaten instellingen volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. De vragen van de leden van de PvdA-fractie behoeven dan ook naar de mening van de regering verder geen beantwoording.

4. Naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering bereid is af te zien van invoering van de wet halverwege het jaar in verband met uitvoerbaarheidsaspecten en administratieve lasten. Ook vroegen deze leden om een schets van de praktische gevolgen van het niet gelijktijdig invoeren van de Europese bepalingen en de overige wetsartikelen, en of de regering bereid is tot invoering in één keer.

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat invoering van de wet halverwege het jaar zou leiden tot uitvoeringsproblemen bij de toegelaten instellingen. Daarom is de regering voornemens om het wetsvoorstel bij voorkeur per 1 januari 2015 in werking te laten treden.

De Europese bepalingen zijn dusdanig sterk verweven met de overige bepalingen van het wetsvoorstel en de novelle dat een gescheiden inwerkingtreding tot uitvoeringsproblemen kan leiden. Om die reden heeft de regering met de novelle voorgesteld het tweede, derde en vierde lid van artikel XXII te laten vervallen.

5. Governancevoorschriften en sectorcodes

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering hun opvatting onderschrijft dat het beginsel «pas toe of leg uit» onderdeel kan uitmaken van governancecodes en dat beginsel zich uitstekend leent om toegelaten instellingen tot een dergelijke verantwoording over de eigen governance te laten komen. Deze leden vroegen voorts of de regering hun opvatting deelt dat de meest wezenlijke normen ten aanzien van het toezicht hoe dan ook in de Herzieningswet (en derhalve publiekrechtelijk) geregeld zouden moeten worden.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de voor- en nadelen zijn van het amendement met betrekking tot het bij wet verplicht stellen van een governancecode en waarom de regering het amendement heeft ontraden. Voorts zouden deze leden willen vernemen wie geacht wordt toe te zien op de handhaving en naleving van deze code.

De regering onderschrijft de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat het beginsel «pas toe of leg uit» onderdeel kan uitmaken van governancecodes en dit beginsel zich uitstekend leent om

toegelaten instellingen zich buiten een wettelijk kader te laten verantwoorden over hun governance. Binnen een wettelijk kader zou dit aanzienlijk moeilijker liggen, omdat dan de wettelijke toezichthouder zich zou moeten uitspreken over de validiteit van de »uitleg« van een toegelaten instelling in geval van afwijkingen van de governancecode.

De regering heeft indertijd het amendement ontraden, omdat daarmee een ongebruikelijke wettelijke figuur zou ontstaan, namelijk een privaatrechtelijk instrument van een deel van de sector (wel een meerderheid van die sector) dat zonder een verzoek van een meerderheid van de sector door de wetgever de facto «algemeen verbindend» wordt verklaard.

Een ander argument betreft het tweede deel van de vraag van de leden van de CDA-fractie over het toezicht op de handhaving en naleving van de code, specifiek ten aanzien van toegelaten instellingen die geen lid zijn van Aedes. Kenmerk van een privaatrechtelijke code is dat het toezicht privaatrechtelijk geregeld dient te zijn. De huidige governancecode van Aedes regelt alleen het toezicht op de naleving en het treffen van sancties voor leden van Aedes. Aedes heeft er ook op gewezen geen maatregelen te kunnen treffen tegen niet aangesloten leden.

De regering onderschrijft de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat de meest wezenlijke elementen van de code publiekrechtelijk verankerd zouden moeten zijn. Mede met het oog op bovenstaande overwegingen heeft de regering nogmaals overwogen of de aanwijzing van de code het meest aangewezen instrument is. De regering heeft daarbij de governancecode van Aedes en VTW gezien en is tot de conclusie gekomen dat met de novelle een groot aantal essentiële elementen die betrekking hebben op eisen aan de governance reeds in de Herzieningswet worden verankerd. Op een drietal elementen heeft de regering het voornemen de wetgeving aan te scherpen. Het gaat om een verplichting tot aanstelling van bestuurders voor maximaal vier jaar met de mogelijkheid tot herbenoeming, een verplichting tot permanente educatie voor bestuurders en leden van de RvT en een verplichting tot externe evaluatie van de RvT. De laatste twee bepalingen zijn nu nog geen onderdeel van de governance code, maar behoren wel reeds tot de voornemens van Aedes en VTW om op korte termijn in de governance-code op te nemen. Met deze aanpassingen zijn de belangrijkste elementen die de governance aangaan publiekrechtelijk verankerd. Aanwijzen van een code is derhalve niet nodig. De handhaving van een governancecode blijft de verantwoordelijkheid van Aedes en VTW, voor zover het de bij hen aangesloten leden betreft.

Voor een aantal overige principes geldt dat deze primair tot aanvullende zelfregulering kunnen worden gerekend die geen wettelijke verankering behoeft (bijvoorbeeld dat de toegelaten instelling haar strategie laat toetsen door de raad van toezicht). Dit betekent uiteraard niet dat de regering het belang van een governancecode niet onderkent. Een governancecode, waarbij de toegelaten instellingen zich over de eigen governance en tegenover elkaar verantwoorden, kan een goed instrument zijn om de governance te versterken en de transparantie te vergroten.

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