

Vergaderjaar 2012–2013

32 769

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN¹

Vastgesteld 2 oktober 2012

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsontwerp. Deze leden zouden graag zien dat het takenpakket van de corporaties wordt beperkt tot diensten van algemeen economisch belang (DAEB-taken). Naar de opvatting van deze leden dienen de corporaties zich te concentreren op sociale woningbouw voor de lagere inkomensgroepen en maatschappelijk vastgoed. De corporaties zouden commerciële bezittingen en activiteiten moeten afstoten. Dit wetsontwerp biedt daarvoor een goede gelegenheid, die echter onvoldoende benut is. De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Deze leden waarderen de inzet om, nadat de Woningwet in 1901 werd aanvaard en overheidssteun aan corporaties mogelijk werd gemaakt, en in 1995 de subsidieverplichting van de overheid werd beëindigd en het zelfstandig ondernemerschap werd gestimuleerd, weer terug te keren op het pad van corporaties als maatschappelijke organisaties die hun hoofdtaak hebben in het realiseren van sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed. De relatie met gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor deze woonopgave, wordt versterkt, de positie van de huurdersorganisaties wordt sterker en het toezicht op onder meer kwaliteit en prestaties wordt via vierjaarlijkse visitaties en taakuitbreiding van een toezichthouder versterkt. De aan het woord zijnde leden hebben nog enige vragen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), vac. (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD)

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

2. Positie, financiering en werkzaamheden van instellingen

De leden van de **VVD**-fractie willen allereerst graag weten of de regering kan aangeven wat de overwegingen zijn om de niet-DAEB-taken bij de corporaties te laten. Deze leden hebben verder bezwaar tegen corporatie-activiteiten in landen met een zwakke volkshuisvestingstructuur en op de BES-eilanden. De situatie is daar heel verschillend van de Nederlandse en moet door plaatselijke instanties met inachtneming van plaatselijke omstandigheden geregeld worden. Voor buitenlandse activiteiten van corporaties is de toestemming van de minister vereist. Is de minister voornemens terughoudend te zijn met haar toestemming in deze? Recent heeft de regering laten weten de Antillenreizen van overheidsdienaren drastisch te willen beperken. Geldt dit ook voor de woningbouwcorporaties? En eveneens voor landen met een zwakke volkshuisvestingstructuur?

Eén van de problemen die thans de werking van de woningmarkt verstoren, is het gebrek aan doorstroming. Doorstroming is van vele factoren afhankelijk. Verwacht de regering dat dit wetsontwerp de doorstroming zal bevorderen?

Wat is de reikwijdte van het aangenomen amendement (32769, nr. 93) van het lid Monasch van de PvdA-fractie van de Tweede Kamer, op grond waarvan wordt bewerkstelligd dat corporaties hun treasury activiteiten uit handen geven en hun financiering gaan regelen via specifiek aangewezen financiële instellingen? Hoe verhoudt dit amendement zich tot de mededingingsregelgeving? Welke criteria heeft de regering voor ogen om deze selectie op zorgvuldige en effectieve wijze te doen plaatsvinden? Commerciële banken verstrekken kredietfaciliteiten in rekening courant/kasgeld aan woningcorporaties met een werkkapitaalfunctie en met de functie van het borgen van ongestoorde voortgang van het betalingsverkeer van woningcorporaties. Wat zal er kunnen gebeuren wanneer één of meer van deze banken niet langer meer wordt toegestaan om financiële middelen aan deze sector te verstrekken? De leden van de VVD-fractie krijgen graag een antwoord op deze vragen.

Kan de regering een definitie geven van wat moet worden verstaan onder financiële middelen (artikel 55a in het wetsvoorstel)? Onderkent de regering dat het amendement-Monasch ertoe kan leiden dat de beschikbaarheid van kapitaal voor de woningcorporaties geringer zal worden?

Internationale regelgeving, onder andere Basel III, dwingt banken tot het nemen van maatregelen die het kapitaal (eigen vermogen) versterken. Toebedeling van financiële middelen aan een of twee banken zal er zeer waarschijnlijk toe leiden dat de grenzen aan het verstrekken van financiële middelen aan deze kapitaalintensieve sector veel sneller bereikt zullen worden. Hoe denkt de regering dat met dit amendement een situatie als deze voorkomen kan worden?

De corporatiesector is druk bezig met initiatieven ter verbreding van de capital base (MTN Ymere / WSW, initiatieven richting pensioenfondsen, verzekeraars) juist om de zo gewenste «investeringskracht» van corporaties ook in de toekomst te kunnen laten doorgaan. Ziet de regering voldoende ruimte voor deze initiatieven?

Hoewel de leden van de **PvdA**-fractie de voorgestelde maatregelen steunen, doet het wetsvoorstel de vraag rijzen waarom een nieuw op te richten woningbouwcorporatie toelating zou aanvragen. Heeft de regering zich deze vraag gesteld en kan zij deze zonder aarzeling in positieve zin beantwoorden?

Verder zouden de leden van de PvdA-fractie willen weten of zij artikel 51, waarin is opgenomen dat toegelaten instellingen moeten aanbesteden, zo moeten opvatten dat toegelaten instellingen ook hun gebouwen niet meer zelf mogen onderhouden (in de tekst wordt de term «voorzieningen treffen» gehanteerd).

In de Tweede Kamer zijn tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel veel amendementen en moties ingediend en aangenomen, zo constateren de leden van de **CDA**-fractie. Deze zijn verwerkt in het gewijzigd voorstel van wet zoals de Eerste Kamer dat heeft ontvangen. Een groot aantal van deze amendementen gaat over de versterking van de positie van de huurder. De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven waar verschillen optreden tussen deze wet en de Wet op het overleg huurders verhuurder en hoe zij deze verschillen beoordeelt.

Dit wetsvoorstel wil de samenwerking tussen corporaties en gemeenten verbeteren. De leden van de CDA-fractie vinden dit een goede zaak. Deze afspraken dienen in haar ogen echter niet alleen te gaan over aantallen en geld, maar vooral ook over voor wie je bouwt en dus wat je bouwt. Dat betekent dat er volgens de leden van de CDA-fractie een woonvisie aan ten grondslag zou moeten liggen, waaruit de toekomstige bevolkingssamenstelling en woningbehoefte blijkt. Voor deze gegevens is de gemeente de aangewezen partij. Kan de regering aangeven op welke manier is geborgd dat de gemeente een dergelijke woonvisie opstelt?

Met dit wetsvoorstel wordt een administratieve scheiding ingevoerd tussen de DAEB-activiteiten en de niet-DAEB-activiteiten. De leden van de CDA-fractie zouden graag van de regering vernemen of – en zo ja, op welke wijze – geborgd is dat een eventueel mismanagement/financieel risico in het niet-DAEB-deel, geen negatieve gevolgen zal hebben voor de – van oudsher – kerntaak van de woningcorporatie, zijnde het DAEB-deel.

In de Tweede Kamer is aangenomen het amendement-Monasch (32769, nr. 93). De toelichting bij het amendement geeft de volgende uitleg:

«Met dit amendement wordt bewerkstelligd dat corporaties hun treasury activiteiten uit handen geven en hun financiering gaan regelen via specifiek aangewezen financiële instellingen. De indiener doelt op financiële instellingen die specifiek Nederlandse overheden en organisaties met een maatschappelijke taak voorzien van financiering zoals de Bank Nederlandse Gemeenten of de Nederlandse Waterschapsbank. Ook kan de financiering lopen via schatkistbankieren, indien dit geen negatieve gevolgen heeft voor het EMU saldo. De afzonderlijke treasury departments van corporaties kunnen worden opgeheven zodat corporaties zich beter kunnen focussen op hun kerntaak, volkshuisvesting.»

De regering heeft het amendement ontraden, maar het is desondanks door de Tweede Kamer aanvaard. In de Herzieningswet is daarom de volgende tekst opgenomen:

«Artikel 55a

1. In het belang van het verminderen van risico's bij het financiële beleid en beheer van toegelaten instellingen worden bij algemene maatregel van bestuur een of meer instellingen aangewezen, bij uitsluitend welke de

toegelaten instelling financiële middelen kan aantrekken ter bekostiging van haar werkzaamheden.»

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoe zij de risico's in genoemd artikel inschat ten aanzien van de volgende punten:

1. Schatkistbankieren volgens EMU-saldo en EU-regelgeving.
2. Aanwijzing banken in relatie tot EU-mededingingsregels.

Verder zouden de leden van de CDA-fractie van de regering willen vernemen hoe zij een en ander in de algemene maatregel van bestuur denkt in te vullen en of bijvoorbeeld aanwijzen van instellingen op basis van een ratingscriterium niet een betere optie zou kunnen zijn. Het opheffen van treasury afdelingen bij woningcorporaties komt op de leden van de CDA-fractie niet verstandig over. Ook hier graag een reactie van de regering.

3. Europese regelgeving

Ten aanzien van de relatie met Europese regels vragen de leden van de **PvdA**-fractie hoe te rijmen valt dat in het wetsvoorstel (artikel 61t) impliciet wordt gesteld dat gedragingen van toegelaten instellingen die in strijd zijn met Europese regels strijdig zijn met het belang van de volkshuisvesting, terwijl in contacten met Brussel nu juist wordt ingezet op handhaving van het eigen – Nederlandse – volkshuisvestingsbeleid. Kan de regering een nadere toelichting geven? Ook zijn de leden van de PvdA-fractie benieuwd of de gesprekken die de regering voert over de Europese richtlijn uit 2009 (mensen met een inkomen tot 33 000 euro hebben recht op een gesubsidieerde sociale huurwoning) al tot resultaat hebben geleid (tijdens de derde termijn van het Tweede Kamerdebat op 3 juli 2012 zou het resultaat binnen drie weken bekend zijn)? Zo dat resultaat er is, vernemen de aan het woord zijnde leden graag wat dat betekent voor het (tijdstip van het) al dan niet in werking treden van die elementen uit de wet die betrekking hebben op Diensten van Algemeen Economisch Belang.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat een amendement (32769, nr. 64) is aangenomen waarbij de Autoriteit vooraf goedkeuring dient te verlenen bij investeringen boven een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag. Dat bedrag bestaat uit een bedrag dat voor alle toegelaten instellingen geldt en een bedrag dat hoger is naarmate de financiële draagkracht van de toegelaten instelling groter is. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij hier problemen ziet in relatie tot EU-regelgeving en hoe zij de administratieve lasten beoordeelt die een en ander met zich mee kan brengen.

4. Toezicht en visitaties

Recent zijn enkele misstanden bij corporaties naar buiten gekomen, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Deze leiden tot grote financiële schade en stellen de gehele sector in een kwaad daglicht. Het is van groot belang dat hiertegen wordt opgetreden en dat preventieve maatregelen getroffen worden. Het wetsontwerp biedt hiervoor een goede wettelijke grondslag. Is de regering bereid te bevorderen dat het wettelijk toezichts-instrumentarium daadwerkelijk en effectief zal worden ingezet?

In het wetsvoorstel wordt visitatie verplicht gesteld. Het valt op dat de toelichting en het wetsartikel een ander begrippenkader hanteren. Klopt de indruk van de leden van de VVD-fractie dat het wetsartikel eigenlijk ingrijpt op de huidige organisatiestructuur met de Stichting Visitatie Wooncorporaties Nederland (SVWN) en geaccrediteerde bureaus die de

visitatie feitelijk uitvoeren? Kan en wil de regering zodanig inhoud geven aan het wetsartikel dat de huidige structuur en werkwijze overeind blijft?

Voor wat betreft het voorstel van de regering niet een nieuwe Financiële Autoriteit op te richten maar het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) te vervangen door de Financiële Autoriteit, zijn de leden van de **PvdA**-fractie van mening dat de regering aldus een creatieve weg lijkt te hebben gekozen om de kritiek van de Raad van State – het oprichten van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in de vorm van een Financiële Autoriteit is nodig noch wenselijk – te omzeilen. Maar in de ogen van deze leden doet deze constructie niet af aan de kritiek van de Raad. Ook naar de mening van deze leden zou het toezicht geheel (en niet alleen over de governance, integriteit en prestaties) onder ministeriële verantwoordelijkheid kunnen vallen met de volledige mogelijkheid van controle door de Staten-Generaal. Door het overdragen van taken aan een ZBO wordt de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt en wordt het toezicht ineffectief versnipperd over de minister en de ZBO. De Raad van State geeft in zijn advies een aantal redenen aan om een ZBO in te stellen en verwijst naar de kabinetsreactie op het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid», dat als uitgangspunt heeft dat publieke taken in beginsel onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd.

Kan de regering aangeven waarom zij afwijkt van de hiervoor genoemde uitgangspunten en toch kiest voor een ZBO in plaats van alle aspecten van het toezicht op toegelaten instellingen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid te brengen? Het argument van hoge kosten dat de regering in het nader rapport aanvoert, is voor de leden van de PvdA-fractie niet doorslaggevend, aangezien het werk dat nu door het CFV gedaan wordt, gedaan blijft worden en de medewerkers die zich nu met genoemde taken bezighouden als ambtenaar bij het ministerie kunnen worden aangesteld. En ook het feit dat momenteel het toezicht door het CFV door de toegelaten instellingen gezamenlijk wordt betaald en dit in het geval van ministerieel toezicht niet wenselijk zou zijn, is voor de aan het woord zijnde leden niet doorslaggevend. Het is zelfs de vraag of het wenselijk is dat de instellingen hun eigen toezicht betalen. Verwijzing naar eerdere kabinetten, zoals in het nader rapport gebeurt, is ook weinig steekhoudend waar dit kabinet nu juist een andere positie voor de toegelaten instellingen propageert.

Voor wat betreft de visitaties hebben de Woonbond, Aedes en de Vereniging van Toezichhouders in Woningcorporaties zich tot de Eerste Kamer gewend. Zij zijn vóór het voorstel van verplichte visitaties voor alle woningbouwcorporaties maar stellen voor het systeem met geaccrediteerde bureaus te handhaven in plaats van één instantie daarvoor verantwoordelijk te maken. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat niet zo zeer 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? Zo ja, is de regering dan bereid dit aldus te expliciteren?

De leden van de **CDA**-fractie zien de tekst naar aanleiding van het amendement dat visitatie verplicht stelt voor alle woningcorporaties (nr. 31) terug in de tekst van artikel 53a. Ook nu al vindt visitatie plaats binnen de corporatiesector, maar kunnen corporaties zich hieraan onttrekken door uit de koepelorganisatie te stappen. Met de wettelijke verplichting tot visitatie hebben de leden van de CDA-fractie dan ook geen enkele moeite. De vraag is echter of met de gehanteerde tekst de uitvoerbaarheid in het geding komt. Zou het niet beter zijn dat de verantwoordelijke minister een onafhankelijke instantie aanwijst en dat vervolgens die onafhankelijke

instantie een geobjectiveerd en onafhankelijk stelsel van visitatie voor woningcorporaties ontwikkelt, beheert en borgt? De nu voorgestelde tekst suggereert dat de in de wet genoemde instantie alles, inclusief de visitaties, zelf moet doen. Wellicht ware het beter de mogelijkheid in te bouwen dat de in de wet genoemde onafhankelijke organisatie de mogelijkheid krijgt om visitaties te laten verrichten door, door hen, geaccrediteerde organisaties. Op die wijze kan worden voorkomen dat tijd de belemmerende factor zou kunnen zijn voor zorgvuldige visitatie. Verder zouden de leden van de CDA-fractie graag willen weten of de aan te wijzen onafhankelijke instantie ook de reeds bestaande visitatie-instantie zou kunnen zijn. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de regering.

5. Naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De implementatie vergt veel van de corporaties. Dat wordt in de toelichting onderkend. Desalniettemin hebben de leden van de **VVD**-fractie enkele vragen met betrekking tot de implementatie. Bijzondere omstandigheden daargelaten, gaan wetten per 1 januari of per 1 juli van een kalenderjaar in. Het wetsvoorstel laat dit dan ook open. Is de regering bereid af te zien van invoering halverwege het jaar gezien de uitvoerbaarheid en de extra administratieve lasten? Kan de regering schetsen wat de praktische gevolgen zijn van het niet gelijktijdig invoeren van de zogenoemde Europese bepalingen en de overige wetsartikelen, waartoe de Tweede Kamer in derde termijn besloot? Is de regering bereid te streven naar een volledige invoering in één keer?

6. Governance voorschriften en sectorcodes

Onderschrijft de regering de opvatting dat het beginsel van «pas toe of leg uit» onderdeel kan uitmaken van codes? Deelt de regering de opvatting dat het functioneren van verschillende codes (private code met «pas toe of leg uit» op onderdelen en «aangewezen» code die hiervan afwijkt) op z'n minst verwarring veroorzaakt? Kan de regering bevestigen dat de Corporate Governance Code is aangewezen als code voor beursvennootschappen en dat die code ook het beginsel «pas toe of leg uit» kent? Wil de regering toezeggen dat bij de uitwerking analoog wordt gehandeld? De leden van de **VVD**-fractie ontvangen graag een reactie op deze vragen.

Onderschrijft de regering de opvatting dat verantwoording door corporaties van de eigen governance waardevol is, en dat, mede in het licht van het feit dat de meest wezenlijke normen ten aanzien van toezicht hoe dan ook in de Herzieningswet (en derhalve publiekrechtelijk) worden geregeld, het beginsel «pas toe of leg uit» uit de Governance Code zich uitstekend leent om corporaties tot een dergelijke verantwoording over de eigen governance te laten komen?

In de wet staan de taken en bevoegdheden van Bestuur en Raad van Toezicht uitgebreid omschreven. Vervolgens geeft het wetsvoorstel door amendering (32769, nr. 100) de regering de opdracht om een governance code aan te wijzen, dan wel op te stellen, en vervolgens verplicht te stellen. Binnen de koepelorganisatie Aedes geldt ook nu al een governance code. Corporaties kunnen zich er echter aan onttrekken door uit de koepelorganisatie te stappen. Kan de regering uiteenzetten wat de voor- en nadelen zijn en waarom de regering het amendement terzake heeft ontraden? Voorts zouden de leden van de **CDA**-fractie van de regering willen vernemen wie geacht wordt toe te zien op handhaving en naleving van deze code.

De commissie kijkt met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na het vaststellen van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en Huis der Koningin,
Bergman