Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500EA Den Haag
T 070 - 342 43 44
E Voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

DATUM 12 september 2014
BETREFT Afschrift advies artikel 96 Novelle

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Hierbij informeer ik u over onze brief van 11 april 2014 aan minister Blok waarin wij in het kader van artikel 96 van de Comptabiliteitswet 2001 advies hebben uitgebracht over de conceptnovelle op de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting.

Met het oog op de artikelen 91 en 96 van de Comptabiliteitswet hebben wij ons bij dit advies vooral gericht op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de controletaak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Daarnaast hebben wij gekeken naar de wijze waarop het toezicht en de verantwoording is ingericht, in relatie tot de verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

In ons advies geven wij aan dat onze bevoegdheden voldoende zijn gewaarborgd. Wel vragen wij de minister aandacht voor een aantal zaken, te weten:

- Toezicht: alertheid rond een adequate (rol)invulling van het toezicht in de praktijk, en met name de personele bezetting hierbij;
- Evaluatie van de wet: nadrukkelijk kijken naar de invulling van het toezicht op samenwerkingsverbanden van toegelaten instellingen;
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW): benoemen van een aantal aandachtspunten bij enkele wijzigingen rond het WSW die de minister volgens de memorie van toelichting voornemens is door te voeren.

UW KENMERK
ONS KENMERK 14005342 R
BIJLAGEN 1

200 ▶ 1814 - 2014

Tevens hebben wij in onze brief aandacht gevraagd voor de kwetsbaarheid van het systeem in de transitiefase.

Uit het thans beschikbare wetsvoorsteldossier dat u 20 juni 2014 heeft ontvangen, hebben wij opgemaakt dat ons artikel 96-advies hiervan geen onderdeel uitmaakt. Omdat ons artikel 96-advies onderdeel hoort uit te maken van uw wetsvoorsteldossier en omdat wij de inhoud van ons artikel 96-advies van belang achten voor de komende behandeling van de conceptnovelle op de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting in uw Kamer, bieden wij u in de bijlage een afschrift aan van onze brief van 11 april jongstleden.

Een afschrift van deze brief sturen wij naar de minister voor Wonen en Rijksdienst.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Algemene Rekenkamer

PERSOONLIJK
Minister voor Wonen en Rijksdienst
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
Drs. C. van Meurs
T 070-3424344
E C.vanMeurs@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 11 april 2014

BETREFT Uw brief van 11 februari 204 inzake de Novelle op de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting; overleg op grond van artikel 96 lid 1

Geachte heer Blok,

In uw brief van 11 februari 2014 (kenmerk 2014-0000082333) verzoekt u om overleg op grond van artikel 96 lid 1 van de Comptabiliteitswet 2001 over de conceptnovelle op de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Over het aanvankelijke voorstel voor de Herzieningswet hebben wij in 2010 overleg gevoerd met de toenmalige minister voor Wonen, Werken en Integratie.[1]

In het artikel 96 overleg gaat de Algemene Rekenkamer na wat de gevolgen zijn van een wetsvoorstel voor haar taakuitoefening en bevoegdheden. Daarbij beoordelen we ook of toezicht op en verantwoording over publieke taakuitoefening en publieke middelen in opzet adequaat zijn geregeld. Vanuit dit perspectief bevat de novelle twee belangrijke wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel voor de Herzieningswet:

1. De verplaatsing van het financiële toezicht, de saneringsfunctie en de verlening van projectsteun naar de minister voor Wonen en Rijksdienst, waarbij de saneringsfunctie kan worden gemandateerd aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw;
2. De scheiding die toegelaten instellingen moeten aanbrengen tussen de taken die zijn aangemerkt als diensten van algemeen belang (DAEB-taken) en hun overige "volkshuisvestelijke" activiteiten.

[1] Brief van de Algemene Rekenkamer aan de minister voor Wonen, Werken en Integratie (dd 12 april 2010, kenmerk 10001689; Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32769, nr. 5 (bijlage)).

UW KENMERK 2014-0000082333
ONS KENMERK 14001681 R
BIJLAGEN

200 1814 - 2014

Bij deze wijzigingsvoorstellen hebben wij enkele aandachtspunten.

Toezicht op de toegelaten instellingen en verbonden ondernemingen

In de conceptnovelle wordt voorgesteld om het toezicht op de toegelaten instellingen te concentreren bij de minister voor Wonen en Rijksdienst. Het eerdere voornemen om een Financiële autoriteit woningcorporaties in te stellen, komt hiermee te vervallen.

Onafhankelijke positionering van het toezicht

Gegeven de keuze om het financieel toezicht rechtstreeks onder de minister te positioneren, is het belangrijk om te waarborgen dat het toezicht onafhankelijk van de beleidsvorming en -uitvoering wordt uitgevoerd. De conceptnovelle bevat een algemene bepaling hiertoe (art. 61c, 2e lid). In september 2013 heeft u de Tweede Kamer, op haar verzoek, reeds geïnformeerd over de wijze waarop u de onafhankelijkheid van het toezicht wil waarborgen.[2] U ziet hiervoor drie pijlers:

- organisatorische ophanging in een ander directoraat-generaal dan de beleidsvorming;
- vaststelling werkwijze en jaarprogramma door de toezichthouder zelf;
- mogelijkheden voor de financieel toezichthouder om naar buiten te treden met haar oordelen en analyses.

We onderschrijven dat dit essentiële elementen zijn voor de organisatie van het toezicht, die aandacht behoeven in de nog op te stellen nadere regelgeving. Daarnaast zal alertheid op een adequate (rol)invulling van het toezicht in de praktijk belangrijk zijn, waarbij met name voldoende personele bezetting – kwantitatief en kwalitatief - een noodzakelijke voorwaarde is. Dat aan deze noodzakelijke voorwaarde niet altijd voldaan wordt hebben wij al enkele malen vastgesteld, zowel in de onderhavige sector als bij andere sectoren.

Reikwijdte van het toezicht

In het aanvankelijke voorstel voor de Herzieningswet bleven de bevoegdheden van de toezichthouders (minister en autoriteit) beperkt tot de toegelaten instellingen. Op dochterondernemingen en samenwerkingsverbanden van toegelaten instellingen werd geen toezicht geregeld. In onze brief van 12 april 2010 hebben wij hierover onze zorg geuit. We constateren dat de novelle op dit punt een belangrijke verbetering inhoudt. De minister krijgt nu ook rechtstreekse toezichttaken en -bevoegdheden bij ondernemingen waarin de toegelaten instelling een meerderheidsaandeel heeft. Hieronder vallen in ieder geval de rechtspersonen

[2] Uw brief de dato 6 september 2013, kamerstuknr 29 453 nr. 329.

waarin de niet-DAEB activiteiten worden ondergebracht in geval van een juridische scheiding. We geven in overweging om het toezicht uit te breiden tot vennootschappen waarin een toegelaten instelling middellijk deelneemt of een minderheidsaandeel heeft, omdat ook in die gevallen een toegelaten instellingen financiële risico's kan lopen.

De minister houdt niet rechtstreeks toezicht op de samenwerkingsvennootschappen (vof's/cv's). In de conceptnovelle wordt wel voorgeschreven dat de toegelaten instellingen in hun jaarverslag en volkshuisvestingsverslag verantwoording afleggen over de samenwerkingsvennootschappen waarin zij volledig aansprakelijk vennoot zijn. We bevelen aan om bij evaluatie van de wet na te gaan of deze vormgeving in de praktijk voldoende inzicht biedt, of dat het toezicht zich ook zou moeten kunnen uitstrekken tot de samenwerkingsverbanden van toegelaten instellingen.

Toezicht op WSW

In de conceptnovelle wordt voorgesteld het CFV op te heffen en de saneringsfunctie te leggen bij de minister. Hierbij krijgt de minister de mogelijkheid om de saneringsfunctie te mandateren aan de borgingsvoorziening, in casu het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). De conceptnovelle schrijft voor dat de borgingsvoorziening in geval van een mandaat de saneringsfunctie onafhankelijk moet uitvoeren van de huidige borgingsfunctie, waarbij de werkzaamheden wel in algemene zin op elkaar zijn afgestemd.

In de memorie van toelichting bij de conceptnovelle is aangegeven dat, vanwege de uitvoering van de sanering namens het Rijk, het toezicht op het WSW strakker zal worden ingericht. De wijze waarop dit toezicht vorm krijgt, moet nog nader worden uitgewerkt. We bevelen u aan om bij deze nadere uitwerking een relatie te leggen met het toezicht op de reeds bestaande borgingsfunctie van het WSW. Verder achten we het belangrijk dat bij de invulling van het toezicht op WSW, net als bij het toezicht op de toegelaten instellingen, aandacht is voor een onafhankelijke positionering ten opzichte van de beleidsvoering en voor de aanwezigheid van voldoende mensen en middelen voor het toezicht.

In de conceptnovelle wordt bepaald dat statutenwijzigingen van het WSW die betrekking hebben op de gemandateerde werkzaamheden, uw goedkeuring behoeven (art. 59, derde lid onder c). We geven u in overweging om bij mandatering nadere eisen te stellen aan de organisatie van het WSW, bijvoorbeeld als het gaat om de bestuurssamenstelling, bezoldiging en onverenigbaarheid van

functies, vergelijkbaar met de eisen die op dit punt in de novelle worden gesteld aan de toegelaten instellingen zelf.

Wij vinden het belangrijk om op te merken dat door de voorgenomen mandatering van de saneringsfunctie, waardoor deze functie samen met de borgingsfunctie in één organisatie terecht komen, het WSW wel een hele belangrijke positie zal krijgen in het stelsel.

Bevoegdheden Algemene Rekenkamer bij toegelaten instellingen
In onze brief over de oorspronkelijke Herzieningswet, in 2010, hebben wij het belang benadrukt van controlebevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer bij individuele toegelaten instellingen. We vroegen hierbij ook aandacht voor onze informatiepositie en die van de minister ten aanzien van dochterondernemingen. Met het overnemen van het amendement Van Bochove in het gewijzigd voorstel voor de Herzieningswet, zoals dat nu bij de Eerste Kamer ligt, wordt voorzien in de mogelijkheid voor de Algemene Rekenkamer om een onderzoek ter plaatse uit te oefenen bij de toegelaten instellingen (art. 61la).[3]

Met het amendement Van Bochove werd beoogd ervoor te zorgen dat de Algemene Rekenkamer haar taak kan uitoefenen om een volledig oordeel te vormen over het functioneren van het toezicht door de autoriteit op de toegelaten instellingen en het toezicht door de minister.

Wij constateren dat in de nu voorliggende conceptnovelle de onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer opnieuw is geformuleerd: de Algemene Rekenkamer krijgt tevens de bevoegdheid om onderzoek te verrichten bij van een toegelaten instelling afhankelijke ondernemingen. Ook is aan het artikel toegevoegd dat het onderzoek bij een toegelaten instelling mede betrekking kan hebben op een samenwerkingsvennootschap waarin zij volledig aansprakelijk vennote is. De bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer worden aldus in lijn gebracht met de in de novelle geformuleerde toezichttaak van de minister. Hiermee is ook een tweede belangrijke zorgpunt dat wij hadden bij het aanvankelijke voorstel voor de Herzieningswet weggenomen.

Taak en bevoegdheden Algemene Rekenkamer bij het WSW
In de novelle wordt voorgesteld het Centraal Fonds Volkshuisvesting op te heffen. De saneringsfunctie komt te liggen bij de minister voor Wonen en Rijksdienst, die

[3] Gewijzigd amendement van het lid Van Bochove, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 769, nr. 90; Gewijzigd voorstel van wet, Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 769, A.

deze kan mandateren aan de borgingsvoorziening. Indien u ervoor kiest de taak daadwerkelijk te mandateren aan het WSW, wordt het WSW een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) als bedoeld in artikel 91, 1e lid onder d van de Comptabiliteitswet 2001. Het WSW oefent na mandatering een bij of krachtens wet geregelde taak uit, die wordt bekostigd uit de opbrengst van een bij wet ingestelde heffing. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer op grond van de Comptabiliteitswet bij het WSW ten aanzien van de saneringsfunctie zowel rechtmatigheids- als doelmatigheidsonderzoek kan verrichten, waarbij alle relevante aspecten kunnen worden betrokken. Wij waarderen het dat u op dat punt in art. 59 lid 3, sub e van de conceptnovelle art. 91 CW van overeenkomstige toepassing verklaart. Strikt genomen vanuit wetstechnisch oogpunt menen wij dat dat niet nodig is.

Overige aandachtspunten

Hoewel strikt genomen geen onderdeel van onze toetsing in het kader van artikel 96 Comptabiliteitswet, vragen we nog uw aandacht voor de kwetsbaarheid van het systeem in de transitiefase.

Met de inwerkingtreding van de Herzieningswet inclusief de novelle, vinden twee belangrijke transities naast elkaar plaats: de transitie bij de instellingen en de transitie bij het toezicht. Dit brengt extra risico's met zich mee. Wij willen daarom het belang benadrukken van voldoende continuïteit en capaciteit in de komende jaren tot de nieuwe verhoudingen zijn uitgekristalliseerd.

Tot besluit

Wij beschouwen het art. 96 lid 1 overleg hiermee afgerond. We gaan ervan uit dat u deze brief, na behandeling in de ministerraad, als onderdeel van het wetsdossier ter kennis brengt van de Raad van State en de Staten-Generaal.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris