

Vergaderjaar 2012–2013

29 453

Woningcorporaties

Nr. 303

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2013

Hierbij doe ik uw Kamer een inhoudelijke kabinetsreactie op de eindrapportage van de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties toekomen.

Bij brief¹ van 28 februari 2012 is door mijn ambtsvoorganger, naar aanleiding van de situatie bij Vestia, aangegeven te overwegen om een onafhankelijke commissie in te stellen die nadenkt over een herijking van de kaderstelling en het toezicht bij woningcorporaties. Bij brief² van 5 april 2012 is de Kamer geïnformeerd over de inhoud van de opdracht aan deze commissie. Bij brief³ van 14 januari 2013 heb ik uw Kamer de eindrapportage van de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties, bestaande uit de heren mr. R.J. Hoekstra (voorzitter), prof. dr. L.H. Hoogduin en prof. dr. ir. J. van der Schaar, aangeboden. In deze aanbiedingsbrief heb ik geschreven dat een inhoudelijke reactie op het rapport naderhand zou volgen en dat daarbij tevens zou worden aangegeven welke elementen op korte termijn betrokken kunnen worden bij de herziening van de Woningwet en de aanpassing van dit wetsvoorstel, dat reeds bij de Eerste Kamer voorligt, door middel van een novelle.

De Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (voortaan «de Commissie» te noemen) heeft zich, zoals zij zelf in haar rapportage aangeeft, «in haar taakopvatting beperkt tot de toezichtstructuur in het bestaande stelsel van toegelaten instellingen met een hybride karakter.» Voordat ik nader inga op de aanbevelingen die daaruit voortvloeien wil ik eerst enkele opmerkingen maken over de ontwikkelingen in dat bestel zelf. Vervolgens ga ik, in samenhang met het advies van de Commissie, in op de voorgenomen herpositionering van het toezicht. Tenslotte ga ik specifiek in op de aanbevelingen van de Commissie.

¹ Kamerstuk 29 453, nr. 227.

² Kamerstuk 29 453, nr. 243.

³ Kamerstuk 29 453, nr. 286.

Sinds de financiële verzelfstandiging na de brutering in 1995 hebben woningcorporaties jarenlang, als gevolg van prijsstijgingen op de woningmarkt, te maken gehad met een grote waardetoeename van hun bezit. Door de «volkshuisvestelijke woningwaardering» (bedrijfswaarde) van het CFV kwam dit in hun formele vermogenspositie echter niet goed tot uiting. Veelal werd bij verkoop van bestaand bezit een forse boekwinst gerealiseerd, die vervolgens werd ingezet ter financiering van de onrendabele top van investeringen. Corporaties zowel als lokale partijen waren zich doorgaans goed bewust van deze «stille reserves». Mede hierdoor kon er druk ontstaan op corporaties om een breder takenpakket op zich te nemen. Ook vanuit corporaties zelf groeide niet zelden de wens om te komen tot een «breed maatschappelijk ondernemerschap». Dit werd nog versterkt door de schaalvergroting binnen de corporatiesector, voornamelijk door de vele fusies die hebben plaatsgevonden. Als gevolg van deze ruimere taakopvatting zijn corporaties zich soms gaan begeven op terreinen waar niet hun kernexpertise (de bouw en verhuur van sociale huurwoningen) zit, en die mede daardoor meer risico's met zich meebrengen. Tevens namen jarenlang de uitgaven per woning stevig toe, waarbij het onduidelijk was in hoeverre dit samenhang met toegevoegd maatschappelijk nut, onbeïnvloedbare externe kosten of met een afnemende efficiëntie in de bedrijfsvoering. De Commissie stelt in haar rapportage onder meer dat «... de financiële prikkel bij woningcorporaties om kosten- en beleidsefficiënt te opereren beperkt wordt doordat zij zich niet de opbrengsten van efficiënt gedrag kunnen toe-eigenen». In de novelle op de herziene Woningwet zal ik in dit licht en gezien het regeerakkoord komen tot aanvullende maatregelen.

In het regeerakkoord is onder meer aangegeven dat de positie van een aantal Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) opnieuw wordt bezien, mede in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid op het betreffende beleidsterrein. Dit raakt ook de positie van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en de in het wetsvoorstel herziening Woningwet opgenomen Financiële Autoriteit woningcorporaties (FAw). De Commissie stelt in haar rapportage onder meer dat de minister altijd verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken, ook als deze worden gedaan door organisaties buiten het Rijk. De minister is verantwoordelijk voor handhaving van de eisen die op grond van de Woningwet aan woningcorporaties («toegelaten instellingen») worden gesteld. De Commissie concludeert dat overheidstoezicht en ministeriële verantwoordelijkheid in deze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Daarbij kan het financiële toezicht, volgens de Commissie, in een ZBO plaats vinden. Daarnaast is de Commissie van oordeel dat sprake moet zijn van een inhoudelijke aanscherping van dit toezicht, dat het financiële toezicht ook de governance-, integriteits- of rechtmatigheidsaspecten op het financiële terrein bevat, dat de saneringsfunctie niet in deze ZBO moet worden ondergebracht, en dat er op het departement onafhankelijk toezicht op de betreffende ZBO wordt ingericht. De Commissie onderschrijft de huidige positionering van het volkshuisvestelijke toezicht bij de minister, maar is daarbij van mening dat deze zou moeten worden belegd bij een inspectie die zelfstandig en onafhankelijk van de beleidsdirectie opereert. Daarnaast vraagt de Commissie om meer aandacht voor de communicatie en informatie-uitwisseling tussen de bij het toezicht betrokken partijen (CFV/FAw, Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), minister en saneringsinstelling).

Het lag in het voornemen van de regering om het huidige ZBO CFV om te vormen naar het ZBO FAw. Dit is opgenomen in het thans bij de Eerste Kamer voorliggende wetsvoorstel Herzieningswet. Volgens het wetsvoorstel zou de FAw de volgende taken krijgen: het financieel toezicht, het toekennen van (en heffen ten behoeve van) saneringssteun en project-

steun, en (aflopend) het afwikkelen van de bijzondere projectsteun voor de wijken. Ik kom op dit punt tot een gewijzigd voornemen. Overwegende dat de ministeriële verantwoordelijkheid ten volle moet zijn gewaarborgd, en dat er een grote inhoudelijke samenhang is tussen de diverse aspecten waarop het toezicht zich richt die een intensieve communicatie en informatie-uitwisseling vereisen, wil ik bij novelle op de herziene Woningwet het financiële toezicht niet langer opdragen aan het ZBO, maar onderbrengen in een separate, van de beleidsfunctie onafhankelijk opererende dienst onder ministeriële verantwoordelijkheid. De onafhankelijkheid van de beleidsfunctie zal organisatorisch worden vormgegeven door deze toezichtdienst niet onder het directoraat-generaal wonen en bouwen te laten vallen. Daarbij zal ik tevens borgen dat de diverse vormen van toezicht op een dusdanige wijze uitgewerkt worden dat het specifieke karakter van zowel het financieel als het volkshuisvestelijk toezicht goed tot zijn recht kan komen. Deze vormen van toezicht zullen gescheiden blijven.

De taak van het huidige ZBO-CFV wordt daarbij beperkt tot de sanering van toegelaten instellingen en de beide genoemde taken op het gebied van projectsteun. Er wordt daarmee geen nieuwe organisatie voor saneringstaken opgericht, zoals de Commissie voorstelt, want het verder vergroten van het aantal bij toezicht betrokken organisaties acht ik niet wenselijk. Overeenkomstig het advies van de Commissie komen de toezicht- en saneringsfunctie wel bij verschillende organisaties te liggen. Ik meen dat met deze herpositionering van het externe toezicht een duurzame basis wordt gelegd voor een goed werkend extern toezicht op woningcorporaties.

Het is daarbij mijn inzet dat het ministerie en het CFV de reeds in gang gezette verscherping van het toezicht en de risicogerichte benadering in het externe volkshuisvestelijke en financiële toezicht de komende tijd met kracht voortzetten en verder uitbouwen in de aanloop naar de nieuwe voorziene departementale organisatie. Uitgangspunt voor het in gang te zetten traject is behoud en verdere ontwikkeling van de bij het ministerie en het CFV opgebouwde expertise.

In het vervolg van deze brief ga ik, ter wille van de helderheid, in op de aanbevelingen die de Commissie doet in de volgorde waarin zij in de eindrapportage staan vermeld. Dat betekent dat eerst wordt ingegaan op de aanbevelingen die zijn gericht op het versterken van de interne organisatie en governance bij woningcorporaties, vervolgens op de aanbevelingen gericht op het verbeteren van het externe financiële toezicht (in zoverre dat hierboven nog niet aan de orde is geweest) en tenslotte op de aanbevelingen inzake het volkshuisvestelijk toezicht en de rol van gemeenten.

Aanbevelingen gericht op het versterken van de interne organisatie en governance van woningcorporaties

- Zorg voor voldoende checks and balances bij de woningcorporatie. Voorkom dat alle kennis bij te weinig personen ligt zodat onderlinge toetsing niet goed mogelijk is. Voor grotere woningcorporaties verdient het aanbeveling in elk geval een tweehoofdig bestuur te hebben. Het (tweehoofdig) bestuur dient daarbij gescheiden te zijn in een frontoffice-functie en een risicomanagementfunctie. Van belang is dat er een duidelijke risicomanagementfunctie met directe rapportage-lijn naar het bestuur komt. Zorg voor een goed investerings- en treasuryreglement waarin de corporatie aangeeft binnen welke grenzen de aan het financieel beleid en beheer verbonden risico's aanvaardbaar zijn en hoe ze worden beheerst.

Ik deel de hoofdlijn van dit advies. De aanwezigheid van voldoende checks and balances in een woningcorporatie heeft zowel een structureel-organisatorische als een culturele component. De structureel-organisatorische component leent zich aanzienlijk beter voor regels en richtlijnen dan de culturele component. In het wetsvoorstel inzake de herziening van de Woningwet zijn eisen opgenomen die de onafhankelijkheid en positie van de Raad van Toezicht versterken. Zo mag de toezichthouder geen voor-malig bestuurder van de woningcorporatie zijn geweest. Daarnaast moet de Raad van Toezicht zwaarwegende besluiten van het bestuur (grote investeringsplannen, aankopen en/of verkopen) tevoren goedkeuren. Voor bestuurders van woningcorporaties wordt in het wetsvoorstel geregeld dat ze niet tevens bestuurder van een dochteronderneming of deelneming (met uitzondering van maatschappelijke instellingen) zijn. Ook wordt in het wetsvoorstel het hebben van een risicobeheersinginstrument verplicht gesteld, analoog aan de voorschriften ter zake in het Burgerlijk Wetboek. Het specifieke advies van de Commissie om bij grotere corporaties een (minimaal) tweehoofdig bestuur te eisen met onderscheiden typen verantwoordelijkheden is niet in het huidige wetsvoorstel herziening Woningwet opgenomen. Toch sta ik in beginsel positief tegenover dit advies. Ik wil me beraden op een geschikte wijze van invoering er van, met name ten aanzien van de vraag of de betreffende grotere corporaties direct aan deze eis zouden moeten voldoen of pas bij gelegenheid van bestuurdersmutatie. Een punt van afweging hierbij en bij het bepalen van de grens vanaf welke grootte corporaties aan deze eis moet voldoen, is die tussen checks and balances enerzijds en hogere bestuurslasten anderzijds.

Een verdere versterking van de checks and balances tenslotte wordt bereikt doordat de governancecode van de sector bij Algemene maatregel van bestuur (AMvB) verplicht zal worden gesteld voor alle corporaties. Hierin zijn diverse voorschriften opgenomen gericht op een goed risicomanagement en een goede interne controle. Ook bevat de governancecode een specifiek artikel dat corporaties verplicht een klokkenluidersregeling op te stellen zodat werknemers zonder gevaar voor hun positie over eventuele onregelmatigheden kunnen rapporteren.

- Zorg ervoor dat besluitvorming binnen de corporatie zorgvuldig, transparant en toetsbaar is. Ontwikkel daarom een benchmark voor bedrijfskosten en bedrijfsprestaties, zo mogelijk ook voor de waardering daarvan door stakeholders, mede op basis van de data van de financieel toezichthouder.

Ik deel de intentie van dit advies. In het wetsvoorstel herziening Woningwet krijgen corporaties de verplichting om zich eens in de vier jaren te laten visiteren door een externe onafhankelijke en daartoe gecertificeerde instelling. Deze visitatie zal betrekking hebben op de totale bedrijfsvoering, dus met aandacht voor zowel de bedrijfskosten als de bedrijfsprestaties. Ook de waardering van de corporatie door stakeholders zal deel uitmaken van de visitatie. Het ontwikkelen van benchmarks acht ik in eerste instantie een zaak van de corporatiesector zelf, met dien verstande dat deze benchmarks qua bruikbaarheid, kwaliteit en eenduidigheid van voldoende niveau dienen te zijn en concreet aanleiding moeten geven tot verbeteringen waar nodig. Ik zal dit beoordelen. Op dit moment werkt Aedes samen met andere partijen, waaronder het CFV, aan de ontwikkeling van een basis-benchmark (het Corporatie Benchmark Centrum) gebaseerd op de jaarlijks aan de financieel toezichthouder aan te leveren informatie. Hierdoor kunnen corporaties en hun stakeholders de prestaties gericht vergelijken met die van relevante collega's. Ik acht het van belang dat de sector in eerste instantie zelf invulling geeft aan deze verantwoordelijkheid. Mocht ik echter constateren dat er sprake is van een te grote mate van vrijblijvendheid, dan zijn nadere maatregelen

mogelijk. Aedes gaat in kaart brengen wat de grootste kostenposten zijn, hoe deze zich ontwikkelen, wat daarvan de oorzaken zijn en welke kosten goed beïnvloedbaar zijn. De basis-benchmark kan daarbij behulpzaam zijn. Daarnaast kennencorporaties die meer inzicht willen in de (relatieve) rendementen van hun vastgoedportefeuille deelnemen aan de aeDex/IPD corporatie vastgoedindex. Hiermee kunnen deelnemers zowel hun financieel-economische als maatschappelijke prestaties zichtbaar maken. Daarnaast zijn er op dit moment enkele andere andere benchmarken voor woningcorporaties zoals de KWH-prestatie-index, de Woonbench, de Benchmark onderhoudslasten, en de Benchmark personeelslasten.

- Woningcorporaties dienen expliciet en transparant te sturen op het directe en indirecte rendement op het eigen vermogen. Idealiter maakt de corporatie daarbij inzichtelijk wat de kosten van het behalen van haar maatschappelijke doelen zijn ten opzichte van een marktconforme bedrijfsuitoefening en vermogenswaardering. Daartoe zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen rendementseisen op basis van de marktwaarde, het rendement van vastgoedexploitatie en het maatschappelijke rendement.

Ik deel de opvatting van de Commissie dat het wenselijk is dat corporaties een transparant onderscheid kunnen maken tussen het rendement dat ze behalen op hun vastgoed door bedrijfsmatig effectief en efficiënt te opereren en de maatschappelijke aanwending daarvan. Daarbij vind ik dat het initiatief hiervoor vooralsnog bij de sector zelf (Aedes/Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties (VTW)) dient te liggen. Op dit moment zijn er al modellen in ontwikkeling als het «DrieKamerModel»⁴ en de «regie-corporatie»⁵. Voorstellen voor een praktisch gericht experiment met dergelijke modellen zal ik in beginsel positief bezien. Platform31⁶ heeft reeds aangegeven een experiment met het DrieKamerModel te willen starten. Mochten sectorinitiatieven onverhoopt toch niet het gewenste resultaat wat betreft het rendement bewerkstelligen dan wil ik alsnog bezien of dit met nadere regelgeving wel te realiseren is.

- Om vergelijkbaarheid tussen woningcorporaties mogelijk te maken is het bovendien wenselijk dat er in de sector met een eenduidige waardering van het vastgoed wordt gewerkt.

Ik deel dit advies. Op dit moment hebben corporaties, ook binnen de richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ), meerdere keuzemogelijkheden voor de waardering van hun vastgoed. Door het CFV wordt, gedeeltes op basis van eigen parameters, een omrekening gemaakt naar de bedrijfswaarde van het vastgoed. Ik acht het, mede gezien de hiervoor genoemde aanbeveling van de Commissie, wenselijk dat corporaties zelf reeds op eenduidige wijze hun vastgoed waarden en wel tegen marktwaarde in verhuurde staat (op de wijze zoals gedefinieerd door de RJ). In de AMvB bij de herziene Woningwet zal dit voorschrift worden opgenomen en uitgewerkt.

- Ontwikkel een fit and proper test voor het aanstellen van zowel de bestuurders als leden van de Raad van Toezicht bij woningcorporaties, uit te voeren onder verantwoordelijkheid van de financieel toezicht-

⁴ Essentie van het DrieKamerModel is dat de maatschappelijke, vastgoed- en vermogensfunctie van een corporatie expliciet uit elkaar worden gehaald (3 aparte kamers), en apart worden verantwoord.

⁵ Essentie van de regie-corporatie is dat er 3 functies (financiën, vastgoed en markt) worden onderscheiden en de feitelijke taken van deze functies zoveel mogelijk worden uitgeplaatst onder aansturing van een «regisseur» voor elke functie.

⁶ Platform31 is een kennis, onderzoek- en experimenteerinstituut dat is ontstaan uit een fusie van SEV, Nirov, Nicis Institute en KEI.

houder. Aan de eisen van de fit and proper test zou permanent moeten worden voldaan. De fit and proper test kan lichter zijn voor kleine woningcorporaties dan voor grote woningcorporaties.

Ik onderschrijf de intentie en de doelstelling van deze aanbeveling. In het wetsvoorstel herziening Woningwet is in dit verband de bepaling opgenomen dat bestuurders en interne toezichthouders in het verleden niet betrokken zijn geweest bij een instelling waaraan een aanwijzing is gegeven. Ik betwijfel echter of het «rendement» van een fit and proper test (geschiktheideisen), uitgevoerd door de financieel toezichthouder, opweegt tegen de lasten er van, temeer als deze test een permanent karakter dient te hebben. Het gaat hier om circa 700 bestuurders en 2100 commissarissen, die dan (bijvoorbeeld) jaarlijks tegen het licht zouden moeten worden gehouden, nog afgezien van mutaties in bestuur en Raad van Toezicht. Vooreerst wil ik daarom aan Aedes en de Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties vragen of de sector zelf met een voorstel kan komen hoe een dergelijke fit and proper – toetsing op een doelmatige en efficiënte wijze vorm zou kunnen worden gegeven. Daarbij wil ik tevens kijken naar ervaringen in andere sectoren, met name naar de ervaringen die de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB) hebben ten aanzien van de geschiktheideisen bij bestuurders en commissarissen van banken en andere financiële instellingen.

- Leden van de Raad van Toezicht zouden beter aanspreekbaar moeten zijn op hun toezicht. Continu dient de Raad van Toezicht zich de legitimering van de instelling af te vragen en het handelen van het bestuur daarop te beoordelen. Om zich een oordeel over deze legitimering te kunnen vormen is een actievere opstelling naar buiten (stakeholders) gewenst.

Deze aanbeveling strookt geheel met mijn opvattingen op dit punt. In het wetsvoorstel herziening Woningwet is een aantal bepalingen opgenomen in deze richting. Zo wordt het Burgerlijk Wetboek van toepassing verklaard op de taakvervulling van de Raad van Toezicht, waardoor deze gemakkelijker aansprakelijk kan worden gesteld voor schade die is toegebracht aan de volkshuisvesting. Daarnaast kan de Raad van de Toezicht (of kunnen leden daarvan door de Raad van Toezicht), door de minister worden geschorst en, op verzoek door de Ondernemingskamer worden ontslagen als zij ernstige schade berokkenen aan de volkshuisvesting of een verkeerde voorstelling van zaken geven. Ook heeft de Raad van Toezicht in het wetsvoorstel de verplichting om de minister en de toezichtautoriteit actief te informeren wanneer er binnen de corporatie onregelmatigheden worden geconstateerd met betrekking tot rechtmatigheid en/of integriteit. Daarnaast is in het wetsvoorstel de meer algemene bepaling opgenomen dat de Raad van Toezicht ook verantwoordelijk is voor het maatschappelijk belang en de belangen van de stakeholders. Voor de invulling hiervan kan de sector zelf nadere richtlijnen of best practices opstellen. Ik zal dit met de VTW en Aedes bespreken.

- Leden van de Raad van Bestuur dienen actief de leden van de Raad van Toezicht bij de besluitvorming en strategie van de organisatie te betrekken. De kern is elkaar wederzijds goed informeren en adviseren.

In lijn met deze aanbeveling is in het wetsvoorstel aangegeven dat de Raad van Bestuur bij «zwaardere» beslissingen inzake onder meer investeringen, aankopen, verkopen en personeelsbeleid vooraf de Raad van Toezicht ter instemming dient te consulteren. Uiteindelijk echter is de wijze waarop bestuurders en toezichthouders elkaar informeren en adviseren vooral een kwestie van interne werkwijze en cultuur bij de

corporatie zelf, die zich slechts ten dele door regelgeving laat beïnvloeden. Overigens is het niet de bedoeling dat Raad van Bestuur en Raad van Toezicht materieel een vorm van gezamenlijk bestuur gaan uitoefenen. Voor een goed onafhankelijk toezicht is een zekere afstand tussen beide organen nodig.

Aanbevelingen gericht op verbetering van het externe toezicht

- Betere samenwerking en afstemming tussen het CFV (dan wel de in de Herzieningswet voorgestelde op te richten Financiële Autoriteit woningcorporaties (verder FAw) en WSW, met een eenduidig en op elkaar aansluitend toetsingskader. Het is gewenst dat beide instellingen gelijke conclusies trekken over de noodzaak van ingrijpen bij corporaties met (dreigende) financiële problemen. Afspraken over betere informatie-uitwisseling worden vastgelegd in een informatie-protocol tussen beide instellingen.

Ik onderschrijf deze aanbeveling van de Commissie volledig en ook het CFV heeft mij laten weten deze inzet te delen. Via de daartoe geschikte modaliteiten, zoals de beleidsregels van (nu nog) het CFV (en straks de departementale toezichtdienst) en de achtervangovereenkomst met het WSW (die geen publiekrechtelijke maar een private partij is) wordt reeds met kracht gestreefd naar een optimale samenwerking en informatie-uitwisseling tussen beide partijen. Tevens wil ik bevorderen dat dit in de praktijk ook zo blijft, onder meer door de onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling te monitoren. Ik zal daartoe het convenant naadloze aansluiting evalueren.

- Verandering in de cultuur van het toezicht van administratief toezicht naar een actief toezicht, ook «on site» waarbij de inrichting van de organisatie en het risicomanagement betrokken wordt. Dit gekoppeld aan een meer risicogerichte benadering, met een risicoverkenning vooraf, op sectorniveau en bij bepaalde instellingen, en met scenario analyses om de omvang van de risico's te kunnen inschatten.

Ik deel dit advies. De weg van een risicogericht toezicht is inmiddels stevig ingezet door zowel het departement als het CFV. Bij het toezicht vanuit het departement inzake interne governance, integriteit en rechtmatigheid wordt meer dan voorheen gelet op signalen die vroegtijdig (risico's op) onregelmatigheden in beeld kunnen brengen. Daarbij wordt in het oog gehouden dat onregelmatigheden op het ene terrein niet zelden samenhangen met onregelmatigheden op een ander terrein.

Ook het CFV heeft in zijn «Beleidsregels 2013» een omslag gemaakt naar risicogericht financieel toezicht. Het CFV richt zich op signalen (risico's) die uit een analyse van meerdere onderwerpen naar voren kunnen komen, zoals de kwaliteit van financiële verantwoording, financieel risicobeheer, liquiditeit, solvabiliteit, en de verhouding tussen activiteiten en draagkracht vermogen. Hierbij gebruikt het CFV ook scenarioanalyses. Daarnaast worden ook signalen die uit het toezicht door het departement of vanuit het WSW naar voren kunnen komen, benut. Tenslotte zijn zowel bestuur als Raad van Toezicht van een corporatie op grond van het wetsvoorstel inzake herziening van de Woningwet verplicht om financiële of andere wijzigingen die de financiële continuïteit van de corporatie kunnen bedreigen terstond te melden aan de externe toezichtdienst bij het ministerie. Dit alles heeft ten doel om, na analyse en beoordeling, waar nodig tijdig te interveniëren.

Het WSW, in formele publiekrechtelijke zin geen toezichthouder, heeft haar veiligheidseisen voor borging enigszins aangescherpt. Zo worden ten aanzien van de inzet van eigen middelen nu regels gegeven voor de minimale aanwending daarvan voor borgbare investeringen en/of het

aflossen van WSW-geborgde leningen. Daarbij wordt ook getoetst of niet-DAEB investeringen een bijdrage kunnen leveren aan de financiële continuïteit.

- Het reguliere toezicht vergt andere competenties dan het omgaan met instellingen die (bijna) in de problemen komen. In dat licht pleit de Commissie voor een expliciete scheiding, ook organisatorisch binnen de toezichthouder, tussen het reguliere toezicht en het geïntensiveerde toezicht.

Ik deel de gedachte achter deze aanbeveling. Echter, de omvang van werkzaamheden die voortvloeien uit verscherpt toezicht kan erg variëren afhankelijk van het aantal corporaties dat verscherpt toezicht nodig heeft. Daarom heeft een toezichtorganisatie met een vast aantal mensen die binnen de organisatie direct inzetbaar zijn voor verscherpt toezicht, maar ook andere taken kunnen uitvoeren, mijn voorkeur. Daarnaast is er in crisissituaties (dreigende sanering) de afgelopen jaren overgegaan op de vorming van ingewerkte, breed samengestelde en op de specifieke problematiek afgestemde crisisteam, waarin ook mensen van buiten de toezichtorganisatie zitting hebben. Deze lijn zal ik in de nabije toekomst bestendigen.

- Instelling van een aparte saneringsorganisatie die de taken bij interventie (sanering) overneemt van zowel WSW als CFV/FAw. Er zijn dan drie lagen van toezicht: regulier, verscherpt en sanering die ook organisatorisch worden gescheiden. De inrichting van een aparte saneringsinstelling waarborgt de afstemming tussen alle partijen op het moment van het noodzakelijk ingrijpen, en biedt een platform voor betere samenwerking en informatie-uitwisseling in de voorfase, met inachtneming van de afzonderlijke verantwoordelijkheden.

Op het punt van de aparte saneringsorganisatie is reeds in het algemene deel van deze brief ingegaan en het onderscheid tussen regulier en verscherpt toezicht is in het vorige punt besproken.

- Strakker toezicht vanuit het ministerie op het WSW, door in de achtervangovereenkomsten de gewenste prestaties van het WSW vast te leggen, en de monitoring en eventuele bijsturing vanuit het ministerie te regelen. Het (meta)toezicht op WSW en Faw vanuit het ministerie dient los van de beleidsafdeling bij een aparte daartoe voldoende geëquipeerde afdeling belegd te worden.

In overleg met het WSW en de VNG zal in de achtervangovereenkomst worden geregeld dat de bevoegdheden van de achtervangers inzake het WSW-beleid bij de verstrekking van borging groter worden, zodat de modaliteiten waaronder borging wordt verstrekt (normering kasstromen, inzet eigen middelen, toets op investeringen, acceptatie door gemeenten, risicobewaking etc. ...) beter kunnen worden gemonitord en eventueel bijgestuurd door de achtervangers. Dit is ook in lijn met een belangrijke conclusie van de door de VNG ingestelde Commissie Vermeulen⁷. Het toezicht op het WSW vanuit het departement, dat formeel-juridisch een privaatrechtelijk karakter heeft, zal in een van de beleidsfunctie onafhankelijke afdeling worden belegd. (Meta-)toezicht op de Faw is uiteraard niet meer aan de orde gezien de voorgestane inbedding van het externe financiële toezicht in het departement.

⁷ De Commissie Vermeulen ofwel de VNG-commissie «Gemeentelijke achtervang in de corporatiesector» heeft in september 2012 haar rapport «Herstel van vertrouwen» gepubliceerd.

- Vorm ten behoeve van de saneringssteun een fonds gefinancierd uit een reguliere heffing, waardoor de financiering van de saneringssteun ex ante is gewaarborgd.

Ik neem dit advies van de Commissie niet als zodanig over. Ik acht een zeker buffervermogen op zijn plaats, maar het vooraf creëren van fondsen ten behoeve van saneringssteun geeft het risico dat er voor langere duur «dood geld» wordt gecreëerd dat niet meer kan worden ingezet voor investeringen. Daarnaast ben ik van mening dat de recente verhoging van de maximale heffingsbijdrage van 1% naar 5% van de inkomsten uit jaarhuur voldoende garantie biedt dat eventueel benodigde saneringsgelden tijdig bijeen gebracht kunnen worden, zeker bij een adequate monitoring van de borg en een adequaat uitgeoefend financieel toezicht.

- Bepaal de omvang van de verdedigingslijnies (kapitaal bij woningcorporaties, kapitaal in fonds, omvang vermogen WSW) op grond van risicoanalyses door middel van stresstesten.

In principe deel ik de aanbeveling van de Commissie. Hierbij merk ik op dat het huidige CFV reeds een solvabiliteitsnorm voor individuele corporaties hanteert die mede gebaseerd is op een raming van de risico's uit meerdere bronnen (markt-, economische en operationele risico's). Ter bepaling van de risico's van derivaten doet het CFV op dit moment geregeld stresstesten. Het WSW toetst corporaties primair op hun kasstromen maar hanteert daarnaast ook marktanalyses ter bepaling van de risico's die zijn deelnemers lopen.

Wat betreft de omvang van het benodigde CFV-vermogen wordt verwezen naar het vorige punt.

De bepaling van de benodigde omvang van het WSW-garantievermogen moet kritisch worden gezien in relatie tot de gehele zekerheidsstructuur in de corporatiesector, waarbij het CFV corporaties saneert voordat het WSW op grond van haar borgings-activiteiten tot uitbetaling overgaat. Als gevolg hiervan zijn de betalingsrisico's voor het WSW bijzonder klein. Tot dusverre heeft het WSW hierdoor nog nooit betalingen verricht op grond van zijn borgstellingen. Daarnaast heeft het een garantievermogen van ca. € 3,7 miljard⁸ en een triple-A status.

- Verdeel de overige toezichtsvelden over het ministerie en de FAw volgens onderstaand schema.

	Ministerie	FAw
	Vhv toezicht	Financieel toezicht
Focus	Doeltreffendheid: taakuitoefening in lokale context, beleidsbewaking	Doelmatigheid: efficiënte inzet middelen, goede bedrijfsvoering, bedrijfscontinuïteit en vermogensbehoud
Governance	Functioneren externe governance	Functioneren interne governance
Rechtmatigheid	Bewaken werkdomein	Handhaven administratief financiële regels
Integriteit	Naar signalen, meldpunt	Geïntegreerd in monitoring en bedrijfsanalyses

⁸ Waarvan ca. € 3,2 miljard in de vorm van obligoverplichtingen van deelnemende corporaties en ca. € 0,5 miljard in de vorm van liquide fondsvermogen.

Gezien de aangegeven onderbrenging van het volkshuisvestelijke en financiële toezicht bij het ministerie is het onderscheid inzake de toezichtvelden minder relevant geworden. Dat laat overigens onverlet dat ook binnen het ministerie onderscheid zal worden gemaakt tussen het volkshuisvestelijke en het financiële toezicht, waarbij gewaarborgd zal worden dat het financiële toezicht voldoende onafhankelijk kan opereren. Daarbij kan ik nog niet zeggen of de verdeling van de toezichtvelden over beide typen toezicht de aanbeveling van de Commissie (geheel) zal volgen. Ik zal uw Kamer daarover nader informeren. Wel wordt opgemerkt dat het toezicht op een goede en efficiënte bedrijfsvoering in mijn opinie primair een aangelegenheid is van het interne toezicht en pas secundair van het externe toezicht.

Volkshuisvestelijk toezicht en de rol van gemeenten

- De Commissie onderschrijft de huidige positionering van het volkshuisvestelijk toezicht bij de minister. Wel vindt zij dat de wijze waarop dat toezicht is vormgegeven op onderdelen aanpassing behoeft. Een beleidskader volkshuisvesting zou de transparantie van het toezicht versterken en ook het toetsingskader dienen te zijn voor het ministeriële oordeel over de prestaties van de woningcorporaties.

Een beleidskader voor het volkshuisvestelijk toezicht is een aanbeveling waar ik in principe positief tegenover sta, mits daarbij het lokale (gemeentelijke) primaat bij de invulling (en beoordeling) van de corporatieprestaties overeind blijft. Op dit moment worden op het ministerie de mogelijkheden onderzocht voor de uitwerking van deze aanbeveling. Ik zal uw Kamer daarover nader informeren.

- Wat betreft deze bij het ministerie belegde toezichtstaken is de Commissie van mening dat deze moeten worden vormgegeven bij een inspectie die zelfstandig en onafhankelijk van de beleidsdirectie opereert.

Zoals aangegeven in deze brief wil ik het toezicht in een van de beleidsfunctie onafhankelijk opererende dienst bij het ministerie onderbrengen. Ik tref daartoe reeds de voorbereidingen. Of dit een inspectie of een andersoortig dienstonderdeel wordt wil ik nader bezien en afwegen. Uw Kamer zal daarover nader worden geïnformeerd bij aanbidding van de novelle inzake het wetsvoorstel herziening Woningwet.

- De lokale binding kan worden versterkt door wijzigingen in de praktijk van prestatieafspraken en verantwoording. Het verdient aanbeveling dat de gemeente zich dan expliciet een oordeel vormt over het presteren en dat aan zowel de Raad als het corporatiebestuur en de Raad van Toezicht kenbaar maakt.

Ik neem dit advies over. In het regeerakkoord is opgenomen dat corporaties onder directe aansturing komen van gemeenten en dat de schaal van corporaties moet aansluiten bij regionale woningmarkten. Daarbij merk ik op dat in het wetsvoorstel herziene Woningwet reeds een versterking van de positie van de gemeenten jegens de corporaties is opgenomen. Waar nu nog de corporatie wordt geacht bij haar werkzaamheden het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid «in acht te nemen» zal zij straks in elke gemeente waarin zij werkzaam is in een «bod» aan moeten geven welke bijdrage zij beoogt te leveren aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid in de betreffende gemeente. Bij voorkeur mondt dit uit in prestatieafspraken tussen gemeente en corporatie. Een expliciet aan de corporatie kenbaar gemaakt gemeentelijk oordeel sluit hier goed op aan. Het is eveneens in lijn met het in het regeerakkoord

opgenomen uitgangspunt om de rol en positie van gemeenten jegens corporaties te versterken. De begin dit jaar door de VNG ingestelde Commissie Dekker⁹ zal hiertoe met nadere adviezen komen, die ik bij de uitwerking van dit in het regeerakkoord opgenomen uitgangspunt wil betrekken. Ik zal uw Kamer hierover informeren.

- In lijn met de opvattingen van de commissie Vermeulen moet de informatiepositie van de gemeente ten aanzien van de achtervangpositie worden versterkt.

Ik neem deze aanbeveling van de Commissie over. Deze aanbeveling kan worden ingevuld door in de achtervangovereenkomsten tussen WSW en achtervangers (Rijk en gemeenten) nadere bepalingen op te nemen inzake aan borging te stellen eisen en informatievoorwaarden. Hiertoe ben ik reeds in overleg met WSW, VNG en gemeenten. Een belangrijk inhoudelijk element hierbij zal zijn dat gemeenten op een of andere wijze meer expliciet akkoord gaan met de corporatie-investeringen in hun gemeente waarvoor het WSW borging gaat verstrekken. De adviezen van de genoemde Commissie Dekker kunnen bij de uitwerking hiervan ook worden betrokken.

Tot slot van deze brief merk ik op dat een goede toezichtstructuur alleen nooit voldoende kan zijn om incidenten en onrechtmatigheden in de sector te voorkomen. Daartoe is het ook nodig dat er een andere cultuur ontstaat in de corporatiesector waarbij een transparante verantwoording van activiteiten vanzelfsprekend is en een maatschappelijk dienstbare attitude als de enig juiste wordt beschouwd.

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

⁹ De Commissie «Gemeenten en Woningcorporaties» onder leiding van oud-minister Dekker is in januari 2013 door de VNG ingesteld om te adviseren over hoe gemeenten meer «grip» op woningcorporaties kunnen krijgen en hoe corporaties beter kunnen aansluiten op het gemeentelijk woonbeleid.