

Vergaderjaar 2013–2014

29 453

Woningcorporaties

Nr. 338

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2013

Inleiding

Met deze brief informeer ik u, aansluitend op mijn brief van 6 september over o.a. de vormgeving van onafhankelijk financieel toezicht (Kamerstuk 29 453, nr. 329), over een aantal concrete stappen die ik zet ten aanzien van de uitvoering van het financiële en volkshuisvestelijke toezicht op woningcorporaties, voortvloeiend uit de kabinetsreactie op de Commissie Hoekstra (Kamerstuk 29 453, nr. 303).

De in deze brief vermelde stappen zijn erop gericht om met ingang van 1 januari 2014 conform het advies van de Commissie Hoekstra een scheiding te hebben aangebracht tussen beleid en volkshuisvestelijk toezicht binnen mijn ministerie alsmede versterking van het financieel toezicht. Volgend jaar zullen in aanloop naar de invoering van de Herzieningswet volgende stappen bezien worden wat betreft de herziening van het toezicht op woningcorporaties en de instituties die daarvoor nodig zijn. Deze brief schetst derhalve niet het eindbeeld, maar legt neer hoe pragmatisch vanuit het huidige CFV en het huidige volkshuisvestelijke toezicht beleid en toezicht gescheiden worden.

Algemeen uitgangspunt

Het toezicht op woningcorporaties is gericht op het belang van de volkshuisvesting. Daartoe wordt toezicht gehouden op de prestaties van woningcorporaties, op de rechtmatigheid en integriteit van hun handelen, op de governance van hun organisatie en op hun financiële positie. Sinds eind jaren negentig wordt er bij de uitvoering van dit toezicht onderscheid gemaakt tussen laatstgenoemd financieel toezicht en volkshuisvestelijk toezicht op eerstgenoemde aspecten. Deze twee vormen van toezicht zijn nevenschikkend, hebben hun eigen afwegingskader en zijn daarmee onderling onafhankelijk. In de uitvoeringspraktijk lopen de diverse aspecten veelal samen en wordt nauw samengewerkt vanuit de onderscheidenlijke verantwoordelijkheden. Ook moet het toezicht onafhankelijk van de beleidskolom kunnen oordelen.

Volkshuisvestelijk toezicht

Het volkshuisvestelijk toezicht is op dit moment gepositioneerd in de beleidskolom Wonen en Bouwen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met het oog op de gewenste scheiding tussen beleid en toezicht wordt met ingang van 1 januari 2014 de volkshuisvestelijke toezichthouder conform het advies van de Commissie Hoekstra in een uitvoerende dienst ondergebracht. Dit wordt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Door middel van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie wordt het een uitvoerende dienst voor de Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR). Ik ga hieronder in op de opdracht die de volkshuisvestelijke toezichthouder heeft, wat het toekomstperspectief is, en hoe de verhouding Minister-toezichthouder wordt vorm gegeven.

Financieel toezicht

Het financieel toezicht is op dit moment ondergebracht in het ZBO Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Hoekstra is aangegeven dat het financiële toezicht onder directe verantwoordelijkheid van de Minister voor WenR zal worden geplaatst. Het is mijn bedoeling om hieraan, inclusief de scheiding van beleid en toezicht, uitwerking te geven via een novelle op de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Dat laat onverlet dat ook tot het moment van wetwijziging heldere principes gelden wat betreft de scheiding van beleid en toezicht. Ik ga hieronder in op de werkwijze die ik hierbij vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voorsta.

Uitwerking van het toezicht

Volkshuisvestelijk toezicht

Wettelijke inhoudelijke opdracht

De volkshuisvestelijke toezichthouder is op basis van de Woningwet belast met toezicht op de prestaties, de governance, de integriteit en de rechtmatigheid van handelen van woningcorporaties. Doel is te waarborgen dat de inzet van de woningcorporatie van haar maatschappelijk gebonden vermogen niet anders dan in het belang van de volkshuisvesting is.

Zoals ik in mijn Hervormingsagenda Woningmarkt (Kamerstuk 32 847, nr. 87) heb aangegeven, is het uitgangspunt dat woningcorporaties met hun werkzaamheden naar redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Gecombineerd met het feit dat woningcorporaties geen uitvoeringsorganisaties van het Rijk zijn maar private instellingen, betekent dit dat er in grote mate sprake is van vrijheid in lokaal te maken afspraken. De Minister heeft een rol indien het decentrale overleg niet tot overeenstemming leidt, dan wel als de Minister van oordeel is dat het totaal van decentrale afspraken niet leidt tot de nationaal gewenste volkshuisvestelijke uitkomsten. Deze rol wordt wat betreft het proces uitgewerkt in de novelle op de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.

Bevoegdheidsverdeling Minister-toezichthouder

Ik beschik op dit moment op basis van de wet zelf over de volgende bevoegdheden (sanctiemiddelen) op het terrein van het toezicht: het geven van een aanwijzing (in de regel onder toepassing van een last onder dwangsom), het aanstellen van een toezichthouder (al dan niet met

de opdracht zelf een aanpak vast te stellen), het laten aanstellen van een bewindvoerder en het intrekken van de toelating. Het is mijn voornemen om per 1 januari 2014 bij mandaatbesluit de eerste twee bevoegdheden neer te leggen bij de volkshuisvestelijke toezichthouder. Deze kan vervolgens uit mijn naam zelfstandig besluiten onder voorbehoud van de situaties zoals beschreven in het kopje «verantwoordelijkheidsverdeling en samenwerking in het stelsel». De volkshuisvestelijk toezichthouder moet, indien de aard van de casus daartoe aanleiding geeft, met volledig behoud van de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid, de financiële toezichthouder om een visie vragen. De laatste twee bevoegdheden (het aanstellen van een bewindvoerder en het intrekken van de toelating) acht ik van een zodanig gewicht dat ik hierbij, op voorspraak van de volkshuisvestelijke toezichthouder en gehoord andere belanghebbenden, zelf een besluit zal nemen. Op deze wijze is naar mijn oordeel sprake van een slagvaardige volkshuisvestelijke toezichthouder die de in praktijk gebruikelijke sanctiemiddelen zelfstandig kan inzetten.

Financieel toezicht

Wettelijk inhoudelijke opdracht

De financiële toezichthouder, het CFV, is op basis van de Woningwet belast met toezicht op de financiële continuïteit van woningcorporaties, de sanering van woningcorporaties en het verstrekken van projectsteun.

Bevoegdheidsverdeling Minister-toezichthouder

De toezichtbevoegdheden waarover ik beschik heb ik reeds hiervoor beschreven. Deze toezichtbevoegdheden kan ik niet zonder wetsaanpassing neerleggen bij het CFV vanwege het feit dat het CFV een ZBO is waarvan de bevoegdheden limitatief in de wet zijn vastgelegd. In het wetsvoorstel Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting dat in de Eerste Kamer voorligt wordt de aanwijzing (in de regel onder toepassing van een last onder dwangsom) en het aanstellen van een toezichthouder als instrument bij de rechtsopvolger van het CFV neergelegd.

Met het oog op de voor de toekomst beoogde onafhankelijke positionering van het financiële toezicht binnen de rijksdienst ben ik voornemens de volgende lijn te hanteren. Het is mijn opvatting dat ik als Minister ten aanzien van financiële toezichtaspecten geen aanvullend afwegingskader moet hebben. In dat licht zal ik in de periode tot inwerkingtreding van genoemde wetswijziging alle verzoeken van het CFV om van mijn formele toezichtbevoegdheden gebruik te maken, honoreren met behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid, en onder voorbehoud van de situaties die worden beschreven in de volgende paragraaf.

Indien de aard van de casus daartoe aanleiding geeft, moet de financiële toezichthouder met volledig behoud van de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid de volkshuisvestelijke toezichthouder daartoe om een visie vragen en daar in dat geval in haar verzoek ook melding van maken. Ook bij het financiële toezicht zal ik mijn eigen afwegingen maken bij toepassing van de zwaarste sanctiemiddelen (bewindvoerder en intrekking toelating). Daarmee hanteer ik een vergelijkbare lijn als via de bij mandaatbesluit te regelen verdeling van rollen met mijn volkshuisvestelijke toezichthouder.

Verantwoordelijkheidsverdeling en samenwerking in het stelsel

Ik ben als Minister voor Wonen en Rijksdienst zowel verantwoordelijk voor de positionering van het volkshuisvestelijke toezicht en het financiële toezicht als voor een toezichtstelsel dat leidt tot effectief en slagvaardig toezicht, dat ook efficiënt is in de zin dat het niet onnodig belastend is voor woningcorporaties. Ik wil dit voor de periode vanaf 1 januari 2014 vormgeven door middel van twee van de beleidsvorming onafhankelijke toezichtfuncties. Per 1 januari zijn deze functies belegd bij de ILT, respectievelijk het CFV. Dit houdt in dat de beide toezichthouders vanuit hun onderscheidenlijke verantwoordelijkheden informatie met elkaar uitwisselen en nauw samenwerken waar de aandachtsvelden van het volkshuisvestelijke en het financiële toezicht samenlopen. Daartoe worden in voorkomende gevallen gegevens uitgewisseld en wordt de toezicht-aanpak afgestemd. Een onderling informatieprotocol is hierbij wenselijk. Het is overigens logisch dat de toezichthouders vanuit hun eigen specifieke taak en verantwoordelijkheid verschillende risico's zien bij corporaties en zij ieder daarbij passende interventies plegen. Financieel en volkshuisvestelijk toezicht zijn immers gericht op van elkaar onderscheiden publieke belangen en daarmee samenhangende normenkaders. Met beide toezichthouders heb ik de afspraak dat zij mij adequaat en tijdig informeren over ontwikkelingen en risico's die het stelsel raken, ook in geval van voorzien optreden bij individuele corporaties die het stelsel raakt, zodat ik zo nodig een eigen afweging kan maken.

Indien beide toezichthouders vanuit hun eigen verantwoordelijkheid komen tot verschillende oordelen mag hieruit geen schade voor de woningcorporatie of het stelsel als geheel voortvloeien. Indien een verschillend oordeel wel tot schade dreigt te leiden, dan zal ik voor dat specifieke geval op dat moment mijn mandaat c.q. werkwijze intrekken en zelf besluiten en de diverse aspecten afwegen vanuit het belang van de (financieel solide) volkshuisvesting.

Op momenten dat, zoals hierboven beschreven, het stelsel evident geraakt wordt, dan wel de wet- en regelgeving en de neergelegde bevoegdheidsverdeling klaarblijkelijk niet tot eenduidigheid leiden, zal ik ook een beleidsafweging maken in mijn eindafweging. In alle gevallen zal ik mijn verantwoordelijkheid nemen in het belang van de (financieel solide) volkshuisvesting.

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