

# Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties

## *Eindrapportage*

Mr. R.J. Hoekstra  
Prof. dr. L.H. Hoogduin  
Prof. dr. ir. J. van der Schaar

**17 december 2012**

## Inhoud

5	Samenvatting en aanbevelingen .....	3
	1. Inleiding .....	8
	1.1. Opdracht.....	8
	1.2. Opzet rapportage .....	9
	2. Het bijzondere karakter van de sector .....	10
10	3. Goed toezicht .....	13
	3.1. Inleiding.....	13
	3.2. Toezicht uit hoofde van ministeriële verantwoordelijkheid .....	13
	3.3. Goed bestuur en de inrichting van checks en balances .....	13
	3.4. Randvoorwaarden voor goed toezicht.....	15
15	3.5. Intern toezicht .....	17
	3.6. Extern toezicht .....	18
	4. Het huidige toezichtstelsel .....	20
	4.1. Inleiding.....	20
	4.2. Intern toezicht .....	20
20	4.3. Extern Financieel toezicht .....	20
	4.4. Overig extern toezicht .....	22
	4.5. Het WSW .....	22
	4.6. Relatie WSW en het CFV .....	23
	4.7. Discussies over het toezichtstelsel.....	24
25	5. Vestia-casus en andere casus .....	27
	5.1. Inleiding.....	27
	5.2. Aanleiding.....	27
	5.2. Bevindingen van de commissie .....	27
	5.3. Leerpunten en conclusies.....	30
30	5.4. Andere casus .....	31
	5.5. Vergelijking Vestia met andere casus.....	32
	5.6. Conclusie .....	33
	6. Van analyse tot aanbevelingen .....	34
	6.1. Inleiding.....	34
35	6.2. Tussen toezicht en vertrouwen.....	34
	6.3. Conclusie, urgentie voor verbetering.....	34
	7. Versterken interne governance bij woningcorporaties .....	36

	7.1. Inleiding .....	36
	7.2 Interne organisatie en besluitvorming .....	36
40	7.3. Transparante afwegingen.....	38
	7.4. Schaalgrootte woningcorporatie.....	39
	7.5. Intern toezicht .....	40
	7.6. Aanbevelingen.....	41
	8. Financieel toezicht.....	43
45	8.1. Inleiding.....	43
	8.2. Onderscheid in toezichtsvelden .....	43
	8.3. Verdergaande stelselwijziging? .....	43
	8.4. Verbeterpunten huidig stelsel.....	45
	8.5. Saneringsinstituut en saneringsfonds .....	46
50	8.6. Inrichting en omvang verdedigingslijnes.....	49
	8.7. Aanbevelingen.....	50
	9. Volkshuisvestelijk toezicht en de rol van gemeenten .....	51
	9.1 Positionering van het volkshuisvestelijke toezicht.....	51
	9.2 Het rijkstoezicht.....	52
55	9.3 Betrokkenheid van gemeenten op het gebied van de volkshuisvesting.....	53
	9.4 Gemeenten als achtervang .....	54
	9.5 Aanbevelingen lokale binding en volkshuisvestelijk toezicht .....	54
	Bijlage 1. Literatuuroverzicht .....	55
	Bijlage 2: Samenstelling commissie.....	56
60		

## Samenvatting en aanbevelingen

### ***Aanleiding en opdracht aan de commissie***

65 Woningcorporaties hebben na de financiële verzelfstandiging vanaf 1995 een sterke ontwikkeling  
doorgemaakt waarbij hun activiteitenpalet is verbreed, hun schaal is vergroot en hun belang voor de  
woningmarkt en het wonen in bredere zin is toegenomen. Hoewel ook de interne governance en het  
externe toezicht een positieve ontwikkeling hebben doorgemaakt, is deze ontwikkeling in de  
afgelopen periode niet zonder incidenten verlopen. De casus Vestia onderstreept dat.

70

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft aangegeven dat zij  
het naar aanleiding van de situatie bij Vestia noodzakelijk vond na te denken over een herijking van  
de kaderstelling en het toezicht inzake de woningcorporaties en daartoe te overwegen een  
onafhankelijke commissie in te stellen. In haar brief van 5 april 2012 (TK 2011-2012, 29 453, nr. 243)  
75 heeft de minister de Kamer geïnformeerd over de inhoud van de opdracht aan deze commissie. De  
opdracht aan de commissie luidt de minister advies uit te brengen over:

- *Het beheersbaar maken van de risico's van het maatschappelijke ondernemerschap van  
woningcorporaties;*
- *hierbij in te gaan op de prikkels die in het woningcorporatiestelsel aanwezig zijn die leiden tot  
ongewenste financiële risico's en;*
- *de Vestia Casus te bezien in vergelijking met andere casus waar het in de afgelopen jaren misging  
80 en daar leerpunten uit te trekken.*

### ***Overwegingen***

85 In de Grondwet is volkshuisvesting als sociaal grondrecht neergelegd: bevordering van voldoende  
woonruimte is voorwerp van zorg der overheid (art. 22, tweede lid van de Grondwet). Dit  
impliceert een verantwoordelijkheid van de minister, ook als de uitvoering plaatsvindt door  
organisaties buiten het Rijk. In de uitwerking van de opdracht ziet de commissie derhalve de wijze  
waarop invulling wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid als een belangrijk  
90 toetspunt. Dit is des te meer aan de orde als er publieke (financiële) middelen in het geding zijn, zoals  
op basis van de overheidsachtervang bij borging van leningen. Toezicht vanuit de minister is daarbij  
noodzakelijk omdat niet verwacht mag worden dat zonder meer sprake is van doelmatige inzet van  
deze middelen.

95 De commissie heeft zich uitvoerig gebogen over verschillende toezichtmodellen, waarbij ook  
vergaande wijzigingen in het bestaande stelsel zijn bezien maar zij is tot de conclusie gekomen dat  
een keuze voor een eenduidiger ordeningsprincipe tot zodanige aanpassingen leidt in de bestaande  
situatie, dat een snelle en zorgvuldige inrichting van het toezichtstelsel niet wordt bevorderd, terwijl  
dit toch hoge prioriteit dient te hebben. In het advies kiest zij daarom voor een pragmatische, zo men  
100 wil no-regret, benadering, die het mogelijk maakt vanuit de bestaande situatie zinvolle stappen te  
zetten.

De commissie heeft zich in haar taakopvatting beperkt tot de toezichtstructuur in het bestaande  
stelsel van toegelaten instellingen met een hybride karakter. Op diverse plaatsen in deze rapportage  
105 komt de concept Herzieningswet aan bod. De commissie is van oordeel dat de concept  
Herzieningswet op een aantal punten al beantwoordt aan de benodigde oplossingen tot versterking  
van het stelsel en verbetering van het toezicht. Ze doet op onderdelen wel een aantal aanbevelingen  
in aanvulling of ter wijziging.

### ***Het bijzondere karakter van de sector***

De eisen die aan het toezicht op woningcorporaties worden gesteld, hangen nauw samen met het  
bijzondere karakter van de sector. Dit is reden voor de commissie om hieraan aandacht te besteden,  
voorafgaande aan beschouwingen over toezicht. Evenals in bijvoorbeeld de sectoren zorg en

115 onderwijs gaat het in de corporatiesector om private instellingen die (deels) een publieke taak  
uitvoeren. Deze instellingen worden wel aangeduid met de titel maatschappelijke ondernemingen.  
Maatschappelijke ondernemingen opereren veelal in een marktsituatie, maar wenden tegelijkertijd  
hun middelen aan om maatschappelijke doelen te dienen. Zowel de erkenning ervan door de  
overheid als de werkzaamheden zijn veelal in of krachtens wet bepaald.  
120 Deze bijzondere kenmerken van de corporatiesector nopen tot een bijzondere aandacht voor het  
disciplineringsvraagstuk. De doelstellingen zijn immers niet eenduidig en kunnen tot tegenstrijdige  
prikkel leiden. De financiële prikkel bij woningcorporaties om kosten- en beleidsefficiënt te  
opereren is beperkt omdat het management niet wordt afgerekend op het resultaat.<sup>1</sup> De onderlinge  
solidariteit door risicoverevening vergt risicobeheer op sectorniveau. Er hoort een cultuur van risico-  
aversie en financiële discipline bij. Een dergelijk arrangement vergt voortdurende dijkbewaking.  
125 Zelfregulering op bedrijfsniveau of op sectorniveau (de gemeenschap van corporatiedirecteuren)  
biedt in een dergelijke context onvoldoende disciplinerende. Extern toezicht is een arrangement dat  
hierin voorziet. Dat toezicht heeft als doel de doelmatige en doeltreffende besteding van het  
maatschappelijk vermogen te bevorderen, weglek ervan tegen te gaan en de risico's van onderlinge  
130 borg te beheersen. Dat toezicht kan alleen effectief zijn als het kan bouwen op een zorgvuldige  
bedrijfsvoering met voldoende checks en balances, op een cultuur in de sector van soberheid en  
doelmatigheid, een goed functionerend intern toezicht en een goed functionerende verantwoording  
door de instellingen van beleidsvoornemens en prestaties. Versterking van bedrijfsvoering en –  
besluitvorming en van het interne toezicht is derhalve een afgeleide doelstelling van het externe  
135 toezicht.

#### ***De Vestia casus in vergelijking tot andere casus***

De commissie heeft een analyse gemaakt van de problemen bij Vestia en deze vergeleken met  
andere woningcorporaties waar het in de afgelopen periode misging. Behalve dat het bij Vestia om  
140 uitzonderlijk veel geld ging, staat deze ook apart van andere door de extreme veronachtzaming van  
alle governance vereisten die leidden tot een unieke combinatie van falen. Dit betrof:

- Een autonoom optredende algemeen directeur en treasurer.
- Gebrek aan interne administratie, risicobeheersing en onafhankelijke controle op bedrijfsniveau.
- Op financieel terrein onvoldoende taakuitoefening door de Raad van Toezicht.
- 145 • Goedkeurende accountantsverklaringen waarvoor onvoldoende grond was en ook van de zijde  
van de accountant onvoldoende risicosignalering.
- Belanghouders die de volkshuisvestelijke prestaties uitermate positief waardeerden maar de  
financiële risico's niet in de beschouwing betrokken. Derhalve had de horizontale verankering en  
verantwoording onvoldoende signalerend en corrigerend vermogen.
- 150 • Onvoldoende risicobeheersing in de preventieve sfeer door het Waarborgfonds Sociale  
Woningbouw (WSW).
- Onvoldoende probleemsignalering door het CFV in de fasen voorafgaande aan de explosie van  
problemen.

155 Los van de Vestia casus komt het te vaak voor dat het aan zelfcorrigerend vermogen bij  
woningcorporaties en de sector ontbreekt en dat er onvoldoende en te laat wordt ingegrepen. In de  
aanloopfase bij de Vestia casus hebben alle partijen (WSW, CFV en het ministerie) niet alert genoeg  
gereeageerd, hadden scherper kunnen zijn en eerder kunnen ingrijpen. Deze conclusie geldt ook  
voor andere casus. De commissie maakt zich hierover zorgen, omdat een goede woningvoorziening  
160 binnen het non-profit bestel van grote maatschappelijke waarde is.

---

<sup>1</sup> Zie onder meer: Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie (CPB 2002, Jacco Hakfoort, Michiel van Leuvensteijn en Gusta Renes); "De financiële prikkel bij corporaties om kosten- en beleidsefficiënt te opereren is beperkt omdat het management zich de opbrengsten door het gesloten karakter van de sector niet kan toe-eigenen."

### **Versterken interne organisatie en governance bij woningcorporaties**

Goed en financieel verantwoordelijk beleid begint bij woningcorporaties en de sector zelf: eerst het bestuur van de woningcorporatie; dan het interne toezicht; dan stakeholders (zoals gemeenten en huurders); dan CFV/WSW en tenslotte het Rijk. Aedes en Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) hebben hierin een stimulerende rol. De commissie geeft de volgende aanbevelingen ten aanzien van het versterken van de interne organisatie en governance bij 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 naar het bestuur is. Zorg voor een goed investerings- en treasuryreglement waarin de woningcorporatie aangeeft binnen welke grenzen de aan het financieel beleid en beheer verbonden risico's aanvaardbaar zijn en hoe ze worden beheerst.
- Zorg ervoor dat besluitvorming binnen de woningcorporatie 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 waarover de financieel toezichthouder beschikt.
- Woningcorporaties dienen expliciet en transparant te sturen op het directe en indirecte rendement op het eigen vermogen. Idealiter maakt de woningcorporatie 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 maatschappelijk rendement.
- 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.
- 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 toezichthouder. Dat laat onverlet dat ook de leden van de Raad van Toezicht zelf in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor het benoemen van het bestuur, maar onder voorbehoud van toestemming van de financieel toezichthouder. Aan de eisen van de fit and proper test zou permanent moeten worden voldaan. Als daartoe aanleiding is, moet de financieel toezichthouder een nieuwe toets kunnen uitvoeren. De fit and proper test kan lichter zijn voor kleine woningcorporaties dan voor grote woningcorporaties.
- 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.
- 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.

### **Financieel toezicht**

De basis voor het goed functioneren ligt zoals gezegd bij de woningcorporaties zelf. Extern toezicht daarop is echter, zeker na de Vestia casus van groot belang. De commissie doet de volgende aanbevelingen met betrekking tot het externe toezicht op woningcorporaties:

- 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 informatieprotocol tussen beide instellingen..

- 215
- 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.
- 220
- 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.
- 225
- 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.
- 230
- 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.
- 235
- Vorm ten behoeve van de saneringssteun een fonds gefinancierd uit een reguliere heffing, waardoor de financiering van de saneringssteun ex ante is gewaarborgd.
  - Bepaal de omvang van de verdedigingslijnes (kapitaal bij woningcorporaties, kapitaal in fonds, omvang vermogen WSW) op grond van risicoanalyses door middel van stresstesten.
  - Verdeel de overige toezichtsvelden over het ministerie en de Faw volgens onderstaand schema.

	Ministerie	Faw
	VHV toezicht	Financieel toezicht
<b>Focus</b>	Doeltreffendheid: taakuitoefening in lokale context, beleidsbewaking	Doelmatigheid: Efficiënte inzet middelen, goede bedrijfsvoering, bedrijfscontinuïteit, en vermogensbehoud
<b>Governance</b>	Functioneren externe governance	Functioneren interne governance
<b>Rechtmatigheid</b>	Bewaken werkdomein	Handhaven administratief financiële regels
<b>Integriteit</b>	Naar signalen, meldpunt	Geïntegreerd in monitoring en bedrijfsanalyses

240

### ***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 dit 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. Wat betreft deze bij het ministerie belegde toezichtstaken is de commissie van mening dat deze belegd moeten worden bij een inspectie die zelfstandig en onafhankelijk van de beleidsdirectie opereert.

245

250 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 Raad van Toezicht kenbaar maakt. In lijn met de opvattingen van de commissie Vermeulen moet de informatiepositie van de gemeente ten aanzien van de achtervangpositie worden versterkt.



255 **1. Inleiding**

1.1. *Opdracht*

In haar brief van 18 februari 2012 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangegeven dat zij het naar aanleiding van de situatie bij Vestia noodzakelijk  
260 vond om na te denken over een herijking van de kaderstelling en het toezicht inzake de woningcorporaties en daartoe te overwegen een onafhankelijke commissie in te stellen.

In haar brief van 5 april 2012 (TK 2011-2012, 29 453, nr. 243) heeft de toenmalige minister de  
265 Tweede Kamer geïnformeerd over de inhoud van de opdracht aan deze commissie. In deze brief geeft de minister aan dat de afgelopen jaren het wettelijke stelsel met betrekking tot de woningcorporaties en het toezicht op de woningcorporaties onderwerp is geweest van aandacht in zowel de woningcorporatiesector zelf, als in de vakpers, de wetenschap en de politiek. Woningcorporaties hebben na de financiële verzelfstandiging vanaf 1995 een sterke ontwikkeling doorgemaakt waarbij hun activiteitenpalet is verbreed, hun schaal is vergroot en hun belang voor de  
270 woningmarkt en het wonen in bredere zin is toegenomen. De ontwikkeling naar ondernemerschap (hoezeer ook maatschappelijk gericht), de investeringsdrang en het zelfstandig beheren van en omgaan met omvangrijke geldstromen, is in de afgelopen periode niet zonder incidenten verlopen. Hoewel ook de interne governance en het externe toezicht een positieve ontwikkeling hebben doorgemaakt, heeft onder andere de casus Vestia nog eens laten zien dat op dit punt verbetering  
275 noodzakelijk is. De toenmalige minister geeft aan dat zij o.a. in deze ontwikkelingen aanleiding heeft gezien te komen met een voorstel tot herziening van de regels over woningcorporaties in de Woningwet. Daarin wordt het externe toezicht versterkt en is ook aandacht voor de governance en de rol van het interne toezicht bij woningcorporaties. Daarmee staat in haar ogen het denken niet stil en ze stelt dat de casus Vestia daartoe ook alle aanleiding geeft. De toenmalige minister geeft in haar  
280 opdracht aan dat ze er aan hecht dat een commissie haar adviseert over hetgeen nodig is om de risico's van het maatschappelijke ondernemerschap van woningcorporaties beter beheersbaar te maken.

Vervolgens is in de brief van de toenmalige minister de opdracht aan de commissie als volgt  
285 geformuleerd:

*Ik verzoek u om een advies dat, ook kijkend naar de casuïstiek in de afgelopen jaren, beziet;*

- *Wat de leerpunten zijn uit de casus Vestia (en eventueel andere casus waarbij het financieel mis  
290 ging) wat betreft:*
  - *De risico's qua liquiditeiten die een woningcorporatie kan lopen*
  - *Het gebruik van financiële producten zoals derivaten*
  - *De interne governance binnen de woningcorporatie*
  - *De rol die het interne toezicht heeft gespeeld*
  - *De rol die de omvang en organisatie van een woningcorporatie speelt bij de ontstane  
295 problemen*
- *Welke prikkels er in het woningcorporatiestelsel aanwezig zijn die leiden tot ongewenste financiële risico's, en*
- *Of de keten van financieel toezicht adequaat is georganiseerd, met voldoende  
300 verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor betrokken (publiek- en privaatrechtelijke) partijen en of dit leidt tot een sluitend stelsel. Daarbij zou het advies moeten aangeven welke maatregelen nodig zijn voor een prudent, effectief en efficiënt (financieel) beleid van en toezicht op woningcorporaties. Dit met het oog op het beter beheersbaar maken van de risico's die woningcorporaties moeten kunnen nemen omdat zij (maatschappelijk) ondernemer zijn.*

305 Zoals in hoofdstuk 2 zal worden uitgewerkt wordt het vraagstuk van het toezicht op woningcorporaties in hoge mate gekenmerkt door het hybride karakter van de onder toezicht

staande instellingen. De commissie heeft zich in haar taakopvatting beperkt tot de toezichtstructuur in het bestaande stelsel. Het bezien van verregaande systeemwijzigingen in het stelsel van toegelaten instellingen waarbij dit hybride karakter wordt losgelaten is niet in de opdracht aan de commissie vervat.

### *1.2. Opzet rapportage*

Ten behoeve van haar advies richt de commissie zich, zoals ook in de opdracht geformuleerd, voor een belangrijk deel op de leerpunten uit de Vestia-casus. De commissie acht het echter zinvol eerst enkele meer algemene beschouwingen te wijden aan de bijzondere positie van de sector (hoofdstuk 2) en om meer ten principale stil te staan bij de eisen aan, en afwegingen rond, de vormgeving van goed toezicht (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 geeft een korte beschrijving van het huidige toezichtstelsel. Hoofdstuk 5 beschrijft de bevindingen van de commissie rond de Vestia-casus en vergelijkt deze met casus bij andere woningcorporaties in het verleden. In hoofdstuk 6 wordt teruggekeken op de bevindingen in de sector en wordt een verbinding gemaakt met de navolgende hoofdstukken. Daar gaat het rapport achtereenvolgens thematisch in op verschillende onderdelen waarbij de commissie ook tot aanbevelingen komt. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op het verbeteren van de interne governance van woningcorporaties en het interne toezicht. In hoofdstuk 8 spreekt de commissie zich uit over het financiële toezicht. In hoofdstuk 9 wordt nader ingegaan op het volkshuisvestelijk toezicht en de rol van gemeenten. De aanbevelingen van de commissie worden in de verschillende hoofdstukken telkens aan het eind samengevat. Aan het begin van het rapport is een samenvatting opgenomen met een totaaloverzicht van de aanbevelingen van de commissie.

## 2. Het bijzondere karakter van de sector

330

De eisen die aan het toezicht op woningcorporaties worden gesteld, hangen nauw samen met het bijzondere karakter van de sector, reden voor de commissie om hieraan aandacht te besteden, voorafgaand aan haar beschouwingen over toezicht.

335

Evenals in bijvoorbeeld de sectoren zorg en onderwijs gaat het in de corporatiesector om private instellingen die (deels) een publieke taak uitvoeren. Het zijn door de overheid toegelaten instellingen die werken in een publiek bestel. Ze zijn dus niet geprivatiseerd, maar taakorganisaties die in een omgeving van hiërarchische aansturing van overheidswege werken zijn het ook niet. Deze instellingen worden wel aangeduid met de titel maatschappelijke ondernemingen. In zijn adviesvraag

340

aan de SER in 2004 over "Ondernemerschap in publieke dienstverlening" definieert het kabinet de maatschappelijke onderneming als een zelfstandige non-profit organisatie (een vereniging of stichting) met een maatschappelijke doelstelling<sup>2</sup>: "Maatschappelijke ondernemingen opereren veelal in een marktsituatie, maar wenden tegelijkertijd hun middelen aan om maatschappelijke doelen te dienen." Zowel de erkenning ervan door de overheid als de werkzaamheden zijn veelal in of krachtens wet bepaald.

345

350

Maatschappelijke ondernemingen bewegen zich op de grens van markt en overheid. Deze hybride structuur kan als voordelen hebben dat enerzijds overheidssturing mogelijk is om het publieke belang te borgen zonder deze taken zelf uit te voeren, terwijl de voordelen van het opereren op de markt (zo efficiënt mogelijke allocatie van middelen) benut kunnen worden. Deze maatschappelijke ondernemingen vormen ook een samenwerkingsverband van burgers, waarin deze hun betrokkenheid bij het oplossen van maatschappelijke problemen vorm kunnen geven en zodoende, in termen van de WRR<sup>3</sup> de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening verhogen. Deze instellingen worden daarom ook vaak binnen een driehoek van markt, overheid en gemeenschap geplaatst, met een wisselende balans tussen deze drie.<sup>4</sup> De doelstellingen zijn veelal meervoudig en de complexiteit van de taak vergt ook een zekere mate van vrijheid van de professional die met de dienstverlening is belast. Voordeel van de maatschappelijke onderneming is dan dat het publiek een nadere invulling kan krijgen, aansluitend aan de lokale of persoonlijke omstandigheden: het geeft ruimte voor maatwerk. Tussen autonomie en dienstbaarheid bestaat echter een delicate balans. Zo bestaat de kans dat (professionele) autonomie leidt tot afstand tot de doelgroep die men zegt te bedienen of te vertegenwoordigen, het eigen belang van de organisatie het maatschappelijke of publieke belang gaat overheersen (taakverschuiving) en dat met het ontbreken van een winstdoelstelling en kritische aandeelhouders er onvoldoende prikkels zijn om doelmatig en efficiënt te werken. Wat disciplineert de instellingen? Deze disciplineringsrisico's worden bijvoorbeeld ook in het rapport "Toezicht met Bite"<sup>5</sup> geschetst. In het denken over maatschappelijke ondernemingen is geprobeerd deze risico's te mitigeren. In de eerste plaats zouden in de beleidsvorming van deze ondernemingen de stakeholders een grotere rol moeten spelen (op zoek naar een principaal). In de tweede plaats zou door het formuleren van de waarden, gedragsnormen en best practices in codes en door de handhaving daarvan, het zelfsturend vermogen op instellingsniveau en het zelfregulerend vermogen op sectorniveau toenemen. Instrumenten als benchmarking en visitaties zouden daar ten derde in belangrijke mate aan bijdragen. De commissie constateert dat, hoe waardevol deze vormen van zelfregulering op zichzelf ook zijn, deze niet voldoende hebben bijgedragen aan de benodigde disciplinerende van de maatschappelijke ondernemingen. Bovendien constateert de commissie dat deze instellingen (ook) een publiek belang dienen, waarover de betrokken minister jegens het parlement verantwoording hoort af te leggen. Legitimatie van de werkzaamheden van

355

360

365

370

375

<sup>2</sup> Ondernemerschap voor de publieke zaak, SER, 2005.

<sup>3</sup> Bewijzen van goede dienstverlening, WRR, 2004.

<sup>4</sup> Handboek Strategisch Management voor de non-profitorganisatie, C.A.M. Mouwen, 2011.

<sup>5</sup> Toezicht met Bite, AEDES, april 2012.

maatschappelijke ondernemingen vindt ook zijn basis door het publieke kader waarbinnen deze werkzaam zijn.<sup>6</sup> Dit is precies de reden dat in het volgende hoofdstuk het toezicht op de instellingen benaderd wordt vanuit het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zo bezien is er voor vormen van zelfregulering alle ruimte, maar in de schaduw van de hiërarchie.

380

Woningcorporaties zijn een bijzondere vorm van maatschappelijke ondernemingen. Tussen de woningcorporaties zijn de verschillen groot, maar in vergelijking met andere sectoren zijn er wel gemeenschappelijke kenmerken. Het zijn instellingen met een in verhouding tot de omvang van de organisatie omvangrijk balanstotaal, grote omzet en een relatief groot eigen vermogen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld zorg of onderwijs is er geen collectieve financiering vanuit de overheid of verzekeraar ter bekostiging van de geleverde diensten. Voor de dienst die zij leveren betalen de bewoners in beginsel zelf een prijs die bepaald wordt door de aard van de geleverde dienst. Sinds de afkoop van subsidies in 1995 geldt het revolving fund concept. Woningcorporaties moeten het eigen vermogen inzetten voor de taakuitoefening; er rust een bestemmingsplicht op. De instellingen opereren op vastgoedmarkten die zelden in evenwicht zijn, grote volatiliteit kennen, derhalve forse investeringsrisico's met zich brengen en, vanwege de ondoorzichtigheid ervan, ook integriteitsrisico's. Voor de financiering van de omvangrijke investeringen zijn deze derhalve in sterke mate afhankelijk van externe middelen. Teneinde de toegang tot de kapitaalmarkt te borgen is er een systeem van onderlinge solidariteit en garantstelling van overheidswege in het leven geroepen waardoor de risico's voor de kapitaalverschaffers sterk worden beperkt. In geval van financiële problemen wordt steun verleend, waarvan de kosten verdeeld worden over de woningcorporaties onderling. Door deze verzekeringsconstructie kan in voorkomende gevallen de continuïteit in de woningvoorziening voor de huurders versterkt worden (geen faillissement, wel sanering), is er minder sprake van risicoselectie bij investeringen en woningtoewijzingen, kan volstaan worden met een gematigd rendement op eigen vermogen, en is de te betalen rente op leningen relatief laag. Tenslotte geldt hier dat het werkveld in de loop der tijd aanzienlijk is verbreed, van bouwen en beheren van sociale huurwoningen, tot 'de brede taak van het wonen' (woningen, woondiensten en woonmilieus).

385

390

395

400

405

410

Deze bijzondere kenmerken van de corporatiesector nopen tot een bijzondere aandacht voor het disciplineringsvraagstuk. De doelstellingen zijn immers niet eenduidig en kunnen tot tegenstrijdige prikkels leiden. Dit geeft het bestuur een grote discretionaire vrijheid. De financiële prikkel bij woningcorporaties om kosten- en beleidsefficiënt te opereren is beperkt omdat het management niet wordt afgerekend op het resultaat.<sup>7</sup> De onderlinge solidariteit door risicoverevening vergt risicobeheer op sectorniveau. Er hoort een cultuur van risico-aversie en financiële discipline bij. Een dergelijk arrangement vergt voortdurende dijkbewaking.

415

420

Zelfregulering op bedrijfsniveau of op sectorniveau (de gemeenschap van corporatiedirecteuren) biedt in een dergelijke context onvoldoende disciplinerend. Extern toezicht is een arrangement dat daarin voorziet. Dat toezicht heeft als doel de doelmatige en doeltreffende besteding van het maatschappelijk vermogen te bevorderen, weglek ervan tegen te gaan en de risico's van onderlinge borg te beheersen. Dat toezicht kan alleen effectief zijn als het kan bouwen op een zorgvuldige bedrijfsvoering met voldoende checks en balances, op een cultuur in de sector van soberheid en doelmatigheid, een goed functionerend intern toezicht en een goed functionerende verantwoording door de instellingen van beleidsvoornemens en prestaties. Versterking van bedrijfsvoering en –

---

<sup>6</sup> Waar is de Raad van Toezicht? G. Minderman, 2012.

<sup>7</sup> Zie onder meer: Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie (CPB 2002, Jacco Hakfoort, Michiel van Leuvensteijn en Gusta Renes); "De financiële prikkel bij corporaties om kosten- en beleidsefficiënt te opereren is beperkt omdat het management zich de opbrengsten door het gesloten karakter van de sector niet kan toe-eigenen."

besluitvorming en van het interne toezicht is derhalve een afgeleide doelstelling van het externe toezicht.

### 3. Goed toezicht

#### 425 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wat goed toezicht behelst. Paragraaf 3.2. behandelt het toezicht uit hoofde van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3. binnen deze context de eisen aan goed bestuur en de inrichting van checks and balances gezien. Paragraaf 3.4. benoemt de afzonderlijke elementen en (rand)voorwaarden van goed toezicht. Paragraaf 3.5.

430 respectievelijk paragraaf 3.6. gaan specifiek in op het intern en extern toezicht op woningcorporaties.

#### 3.2. Toezicht uit hoofde van ministeriële verantwoordelijkheid

De grondwetgever heeft in de Grondwet van 1983 volkshuisvesting als sociaal grondrecht neergelegd: Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid. De

435 bevordering van voldoende woongelegenheden is een taak die ziet op een van de primaire levensbehoeften van de mens, aldus de officiële toelichting van de grondwetgever. Het gaat daarbij niet alleen om het aantal woningen, maar ook om de kwaliteit van de woningen, zegt dezelfde toelichting (art. 22, tweede lid van de Grondwet).

440 Uitgangspunt is dat de minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen, ook wanneer de uitvoering en/of besteding plaatsvindt door organisaties buiten het Rijk. Het toezicht door of namens de minister dient het doel van het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>8</sup>

445 Als onderdeel van de invulling van artikel 22, tweede lid van de Grondwet, is in de Woningwet bovendien bepaald dat de minister slechts instellingen toelaat die uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting. Aan deze toelating, en het behouden van de toelating zijn bij en krachtens de Woningwet eisen gesteld. De minister is verantwoordelijk voor de handhaving van die eisen. De commissie concludeert dat een publiekrechtelijk gefundeerd overheidstoezicht onlosmakelijk verbonden is met de aan de toelating verbonden ministeriële verantwoordelijkheden.

450 Het uitbesteden van de uitvoering van een publieke taak aan op afstand staande organisaties zoals woningcorporaties brengt een zekere spanning met zich mee tussen enerzijds het geven van een zekere discretionaire ruimte (anders zou het niet op afstand hoeven te staan) en anderzijds het toezicht vanwege de publieke taak. Het te kiezen toezichtarrangement zal van deze spanning de weerslag vormen.

460 In het vervolg van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de eisen die aan goed toezicht kunnen worden gesteld. Extern en intern toezicht zijn van wezenlijk belang maar dit toezicht moet het sluitstuk zijn van een zichzelf corrigerende organisatie, waarbij het bestuur goed opereert en in voldoende checks and balances is voorzien.<sup>9</sup>

#### 3.3. Goed bestuur en de inrichting van checks en balances

Het besturen van een hybride organisatie als een woningcorporatie vergt specifieke kwaliteiten van bestuurders. Deze instellingen hebben zowel met kritische klanten als met de overheid te maken die

465 veel – en soms tegenstrijdige – eisen stellen. Instellingen zullen met een goede inrichting van de bedrijfsvoering, de verantwoording en het toezicht, kortom met goed bestuur, tegemoet moeten komen aan deze eisen. De Algemene Rekenkamer heeft diverse rapporten geschreven over de eisen

---

<sup>8</sup> Algemene Rekenkamer, kaders voor toezicht en verantwoording, uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer, 2008.

<sup>9</sup> De SER gaat in zijn advies ook in op een effectief systeem van verantwoording, waarbij de drie componenten zijn “verticaal toezicht”, “interne controle” en “horizontale verantwoording”. Met de laatste wordt bedoeld op de organisatie van de inspraak van en informatievoorziening aan derde partijen zoals gebruikers en maatschappelijke organisaties.

470 waaraan goed bestuur bij een woningcorporatie/maatschappelijke onderneming zou moeten  
voldoen.<sup>10</sup> De Algemene Rekenkamer verstaat daarbij onder ‘goed bestuur’: “een goede afstemming  
tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden binnen en tussen organisaties die  
publieke taken uitvoeren”. Goed bestuur helpt instellingen die in het publieke domein opereren om  
te gaan met de soms tegenstrijdige eisen van de overheid enerzijds en kritische klanten anderzijds.

475 De Algemene Rekenkamer constateert in haar verkenning van besturen van woningcorporaties in  
2008 dat een gemeenschappelijk referentiekader en een duidelijk toetsingskader ontbreekt.<sup>11</sup> Zo is  
bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer een bestuurder van een woningcorporatie het goed doet,  
waarop een interne toezichthouder precies geacht wordt te toetsen of waaraan een goede dialoog  
met de omgeving moet voldoen. Zolang er geen consensus is over het antwoord op die vraag, is een  
eenduidig oordeel over het functioneren en presteren van een instelling niet mogelijk. In het SER  
480 advies ‘Ondernemerschap voor de publieke zaak (2005, blz. 113) wordt aangegeven dat hiervoor  
prestatiecontracten afgesloten zouden kunnen worden tussen woningcorporaties en hun huurders  
en andere stakeholders (zoals gemeenten, vastgoedsector, etc.). Dit kan leiden tot een explicitering  
van voorkeuren en behoeften en dwingt de partijen hun werkelijke voorkeuren aan te geven. De SER  
pleit er niet voor om de participatie van stakeholders te formaliseren in een bepaalde vaste vorm of  
485 structuur. Daarvoor zijn woningcorporaties te verschillend en is ook de lokale situatie te verschillend.  
Belangrijker is dat het gebeurt, dat het inzichtelijk gebeurt en dat partijen zodanig geïnformeerd en  
geëquipeerd zijn dat ze elkaar kunnen controleren en beoordelen op eenduidig van te voren  
vastgestelde prestatieafspraken.

490 Een goed systeem van checks and balances is van belang om het bestuur van een woningcorporatie  
‘bij de les houden’ en te prikkelen tot presteren. Met een goede horizontale verankering en  
verantwoording, mede gebaseerd op prestatieafspraken kan een toetsingskader ontstaan dat het  
bestuur en de interne toezichthouder richting geeft.<sup>12</sup> Onderdeel hiervan is de organisatie van de  
495 inspraak van en informatievoorziening aan derde partijen zoals gebruikers en maatschappelijke  
organisaties, en een Raad van Toezicht die voldoende capabel en op de hoogte is om het bestuur te  
kunnen controleren. Die Raad heeft niet alleen de functie van toezichthouder op een zorgvuldige  
besluitvorming en risicobeheersing, maar zal ook nauw betrokken moeten zijn bij de formulering van  
de strategie en doelstellingen en het bewaken van de taakuitoefening. Dit vergt een goed toezicht-  
en toetsingskader. Naarmate de schaalgrootte van de woningcorporatie en complexiteit van de  
500 woningcorporatie toeneemt, zullen de eisen aan de leden van de Raad van toezicht hiermee gelijke  
tred dienen te houden (zie paragraaf 3.5.).

De inrichting van de checks and balances moet echter niet alleen hangen op toezicht/controlle van  
andere partijen (horizontaal dan wel verticaal, intern dan wel extern). Idealiter moet de vormgeving  
van de (financiële) prikkels en de inrichting van de organisatie hierin al grotendeels voorzien. Dan  
505 komt de vraag op hoe dit intern bij woningcorporaties goed in te richten, gegeven de hierboven  
genoemde observatie dat woningcorporaties geen eigenaars hebben die vanuit die rol een sturende  
werking hebben, 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, en het feit dat financiële prudentie en de wens tot het invullen van volkshuisvestelijke  
510 doelen een tegenstrijdige prikkel kunnen geven. Bij deze inrichting van de interne organisatie gaat

---

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld ‘Toezicht op woningcorporaties (AR, 1996), Achtergrondstudies Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak (AR, 2002), Verbreding van de publieke verantwoording (AR, 2004), Goed bestuur tussen publiek en privaat (AR, 2006), Goed bestuur in uitvoering (AR, 2008). Brief AR aam de Tweede Kamer reactie op voorstel Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (AR, 2011, Kamerstuk 32769).

<sup>11</sup> Goed bestuur in uitvoering (AR, 2008).

<sup>12</sup> Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) pleit in zijn rapport ‘Bewijzen van goede dienstverlening’ (2004) voor een systeem van checks and balances met effectieve correctiemechanismen.

het bijvoorbeeld om de inrichting van het risicomangement, functiescheiding en het voorkomen van belangenverstremgeling.<sup>13</sup>

#### 3.4. Randvoorwaarden voor goed toezicht

515 In de Kaderstellende visie op toezicht uit 2005 wordt onder toezicht verstaan: “het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”.<sup>14</sup>

520 Er is veel geschreven over de principes van goed toezicht. Zo heeft het Kabinet in zijn Kaderstellende visie op toezicht in 2005 zes principes van goed toezicht geformuleerd: onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend. Het IMF is in zijn rapport “The making of Good supervision: Learning to say “No”” ingegaan op de kwaliteit van het toezicht in de financiële sector. Het IMF onderscheidt daarin vijf elementen van goed toezicht (indringend, kritisch en proactief, volledig, adaptief, vasthoudend).<sup>15</sup> In een eerder advies over toezicht op woningcorporaties benoemt de commissie Schilder<sup>16</sup> expliciet drie uitgangspunten: onafhankelijkheid, slagvaardig en professioneel. Er blijkt hierbij in grote lijnen overeenstemming over de uitgangspunten van goed toezicht. Waar de hier genoemde publicaties met name het externe toezicht voor ogen hadden, heeft onder andere de Algemene Rekenkamer<sup>17</sup> uitgangspunten geformuleerd voor goed intern toezicht (onafhankelijk, deskundig, integraal). De commissie  
530 concludeert dat er uit de rapporten een gedeeld beeld ontstaat over gemeenschappelijke uitgangspunten voor zowel intern als extern toezicht:

- Voor de geloofwaardigheid is **onafhankelijk** kunnen onderzoeken, oordelen en ingrijpen cruciaal. Het gaat hier om onafhankelijkheid naar twee kanten toe. De toezichthouder moet onafhankelijk zijn van de onder toezicht staanden. Er moet sprake zijn van een gezonde relatie met de sector (goed contact, maar op afstand). Belangenconflicten en “regulatory capture”<sup>18</sup> moeten worden voorkomen. Anderzijds is een onafhankelijke rol ten opzichte van de beleidsmakers nodig.
  - **Transparant.** Bestuurlijke verhoudingen zijn helder. Organisatie(s), intern en extern, maken duidelijk waar zij op toetsen en leggen verantwoording af. Dit vergt een toezichtvisie (omschrijving van het doel/beoogde effect van het toezicht en de positionering van het toezicht ten opzichte van sturing en beleidsuitvoering, de inrichting van de toezichtsketen), een toetsingskader (de eisen waaraan de onder toezicht gestelde moet voldoen en de wijze waarop dit gedrag gemeten en beoordeeld wordt) als ook een toezichtsprogramma: een normering van de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend (frequentie, diepgang, te mitigeren risico’s, gebruik sancties).
  - **Professioneel.** Sectoren zijn dynamisch en innovatief. Toezichthouders maken zich daartoe voortdurend nieuwe kennis eigen. Er is voorzien in voldoende mensen en middelen, van voldoende kwaliteit, waarbij de benodigde competenties afhankelijk zijn van de doelen van het toezicht.
  - **Indringend.** Dit betekent een grondige kennis van de onder toezicht staande instellingen, *on site* inspecties, het stellen van kritische vragen. De onder toezicht staanden (individueel en collectief)
- 550

---

<sup>13</sup> Hierbij kan ook gekeken worden naar de eisen die DNB stelt aan de inrichting van de organisatie van de onder toezicht staande financiële instellingen.

<sup>14</sup> BZK, Kaderstellende visie op toezicht II, minder last meer effect, zes principes van goed toezicht, 2005, p.10.

<sup>15</sup> IMF, The making of good supervision, learning to say “no”, 2010 en DNB, Van analyse naar actie, plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB, 2010.

<sup>16</sup> Advies toezicht op woningcorporatie (Commissie Schilder), 2006.

<sup>17</sup> Kaders voor toezicht en verantwoording, Algemene Rekenkamer, februari 2008.

<sup>18</sup> Het begrip regulatory capture verwijst naar het fenomeen dat het toezichthoudend orgaan welke verondersteld wordt onafhankelijk toezicht uit te oefenen, in werkelijkheid wordt gedomineerd (‘ingekapseld’) door de gevestigde belangen van de instelling waarop het toezicht wordt uitgeoefend.



voelen de druk van de toezichthouder, risico's worden voorzien en risicobeperkende maatregelen worden genomen.

- **Pro-actief.** Dit impliceert enerzijds het vooruitkijken; het aannemen van een permanent kritische houding, ook als er (nog) geen duidelijke signalen van problematiek zijn, en anderzijds het actief, 555 tijdig ingrijpen.
- **Slagvaardig.** Analyse wordt gevolgd door actie. Zacht waar het kan, hard ingrijpen waar nodig. De wil gebruik te maken van de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt. De toezichthouder moet hiertoe voldoende instrumenten in handen hebben.

560 Een deel van deze uitgangspunten heeft betrekking op de vormgeving van het toezicht, zoals heldere verdeling van verantwoordelijkheden en onafhankelijkheid. Een ander deel betreft de inhoud van het toezicht, voldoende kennis van zaken, duidelijke toezichtvisie en kaders. Een derde, en wellicht het moeilijkst vorm te geven aspect dat uit bovenstaande uitgangspunten blijkt is de cultuur van het toezicht, de daadwerkelijke aanpak. DNB heeft ook al in het kader van het financieel toezicht 565 aangegeven in haar plan van aanpak<sup>19</sup> dat het toezicht indringender, kritischer en vooral vasthoudender moet worden, in lijn met internationale trends.

Op twee punten ziet de commissie in de literatuur minder consensus over het te hanteren uitgangspunt, dit betreft de afweging tussen principle based en rules based toezicht en de mate van 570 selectiviteit. In de toezichtliteratuur wordt onderscheid gemaakt tussen principle based toezicht en rules based toezicht. Bij rules based toezicht bepaalt de wetgever wie aan welke regel moet voldoen. Bij principle based toezicht is de wetgeving veel globaler. De wetgever bepaalt op hoofdlijnen wie waarop, met welk doel toezicht houdt. De toezichthouder vult dit algemene toezichtkader verder in. Het gevaar van een rules based benadering is dat de flexibiliteit van het toezicht in het gedrang komt 575 en dat de onder toezicht staande organisaties meer gaan letten op de letter van de wet dan op de geest van de regelgeving en de daadwerkelijke borging van het publieke belang. De commissie is van mening dat de regels het uitgangspunt zijn maar dat bij het ontbreken van expliciete regels, de toezichthouder ook moet optreden als in strijd met de geest van de regelgeving wordt gehandeld.

580 In de Kaderstellende visie op toezicht uit 2005 gaat het Kabinet in op het principe van selectief toezicht. Het gaat hier om het kiezen van de juiste maatvoering voor elke situatie en het zo effectief mogelijk inzetten van de beschikbare capaciteit. Toezichthouders maken daarbij keuzes op basis van een afweging van risico's en kosten en baten. Tegelijkertijd sluit in deze visie toezicht zoveel mogelijk aan op andere vormen van controle en verantwoording.

585 De commissie plaatst hier evenwel kanttekeningen bij. De ministeriële verantwoordelijkheid brengt een autonome toezichtbevoegdheid van de minister met zich, die niet bij voorbaat ingeperkt wordt door arrangementen van toezicht, controle of verankering en verantwoording in het veld. Wel kan de minister besluiten om de wijze van inrichting en de uitvoering van het toezicht aan te sluiten op deze arrangementen als dat mogelijk is. Als deze arrangementen niet goed functioneren zal de minister 590 altijd kunnen besluiten daar niet of in mindere mate gebruik van te maken. Ofwel: deze arrangementen beperken de ministeriële verantwoordelijkheid niet. Dit komt overeen met de opvattingen van de Algemene Rekenkamer ter zake.<sup>20</sup> Ten tweede gaat selectief en risicogericht toezicht uit van de veronderstelling dat de toezichthouder de risico's op voorhand goed kan inschatten. Dit zal zeker niet in alle gevallen zo zijn. Dit brengt met zich dat ten aanzien van de twee 595 functies van toezicht, namelijk informatiegaring en analyse, expliciet ruimte gemaakt zal moeten worden voor het verkennen van nieuwe en het wegen van bekende risico's, opdat de derde functie van het toezicht, namelijk interventie, zo gericht mogelijk kan worden uitgeoefend.

---

<sup>19</sup> DNB, Van analyse naar actie, plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB, 2010.

<sup>20</sup> Kaders voor toezicht en verantwoording, Algemene Rekenkamer, februari 2008.

600 3.5. Intern toezicht

De in paragraaf 3.4. genoemde algemene uitgangspunten voor het toezicht gelden onverkort voor de inrichting van het interne toezicht door de raad van Toezicht. Uit ervaringen van interne toezichthouders en bestuurder van woningcorporaties komen als belangrijke punten naar voren<sup>21</sup> het professionaliseren van het interne toezicht, het zo nodig krachtdadig optreden van de Raad van Toezicht en de afhankelijkheid van cultuur en gedrag. De governancecode Woningcorporaties baseert zich op dezelfde uitgangspunten (onafhankelijkheid/ geen tegenstrijdige belangen, deskundigheid, gebruik van informatie ook van derden).

610 De positie van de Raad van Toezicht moet gezien worden enerzijds in verhouding tot het bestuur van de woningcorporatie, en anderzijds ten opzichte van de externe toezichthouders. In mei 1998 verscheen reeds het advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes<sup>22</sup>. De essentie van de relatie tussen intern en extern toezicht wordt volgens deze commissie goed weergegeven door toenmalig staatssecretaris Tommel in zijn brief van 7 april 1997 aan de Tweede Kamer waarin hij schrijft 'Goed intern toezicht betekent normaal gesproken, dat het externe toezicht niet tot interventies leidt. Interventie is noodzakelijk wanneer de regels van het Besluit Beheer Sociale-Huursector (BBSH) niet worden nageleefd of bij taakverwaarlozing. Dat impliceert het falen van het interne toezicht.' Volgens de commissie benadrukt dit de eigen verantwoordelijkheid van de interne toezichthouder en daarmee het belang van een professionele Raad van Toezicht. Hierbij is dus de stelling dat bij instellingen die (mede) in het publieke domein werken, het interne toezichthoudend orgaan ook de vraag of de publieke taken goed worden uitgevoerd in het toezicht dient te betrekken (zie ook Goodijk<sup>23</sup>). Dit sluit aan bij de stelling van de Algemene Rekenkamer<sup>24</sup> dat het verticale toezicht aan doelmatigheid kan winnen wanneer het aansluit op en gebruik maakt van het interne toezicht en andere vormen van checks-and-balances bij de betrokken instellingen. Deze moeten dan wel zodanig functioneren dat zij ook voor de minister voldoende transparant, betrouwbaar en relevant zijn om er toezichtinspanningen op te kunnen baseren. Dat betekent dat naast de hiervoor genoemde eisen aan intern toezicht, het interne toezicht het bestuur beoordeelt op voor de minister relevante onderdelen.

630 Naarmate organisaties complexer worden, zoals bij de woningcorporaties waar steeds meer schaalvergroting is opgetreden en steeds meer taken zijn opgepakt, dienen er hogere eisen aan het interne toezicht gesteld te worden. Professionalisering van de Raad van Toezicht dient gelijke tred te houden met de professionalisering van het bestuur en het corporatiebedrijf in het algemeen. Verdere ontwikkeling en professionalisering van het interne toezicht is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functioneren van de woningcorporatie en de maatschappelijke verankering in de samenleving.<sup>25</sup> Bij de woningcorporaties waar het is misgegaan, was in eerste instantie dan ook het interne toezicht ontoereikend. Vaak was de Raad van Toezicht in die gevallen, al dan niet verwijtbaar, onvoldoende op de hoogte. Volgens Peij<sup>26</sup> ontstaat er bij grotere ondernemingen in Nederland een groeiende 'knowledge gap' tussen de Raad van Toezicht en het bestuur. Dit geldt ook voor woningcorporaties. Dit raakt de vraag of dit te voorkomen is door de Raad van Toezicht meer te verweven of zelfs samen te voegen tot een 'one-tier board' met de raad van bestuur. Bij een dergelijk model ontstaat voor de interne toezichthouders een hoger aansprakelijkheidsrisico, waar overigens ook meestal een hogere beloning tegenover staat. Peij

---

<sup>21</sup> Lessons Learned, lessen over integriteit van corporaties vóór corporaties, Vrom-inspectie, 2009.

<sup>22</sup> Advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes, Naar professioneel toezicht, Almere, 4 mei 1998.

<sup>23</sup> Falend toezicht in semipublieke organisaties?, Goodijk, Rienk, 2012.

<sup>24</sup> Kaders voor toezicht en verantwoording, Algemene Rekenkamer, februari 2008.

<sup>25</sup> Zie ook het advies Naar professioneel toezicht, Almere, 4 mei 1998.

<sup>26</sup> Dr. S.C. Peij, directeur Governance University, instituut voor professionalisering van commissarissen en lector Boards & Governance aan de Hogeschool INHolland te Rotterdam.

omschrijft dit als een nadeel omdat er bestuursverantwoordelijkheid ontstaat voor wat in grote  
lijnen nog steeds een toezichthoudende taak is. Een ander nadeel is dat er onduidelijkheid kan  
645 ontstaan bij de rolinvulling. Bij een hybride organisatie zal deze onduidelijkheid en mogelijke  
belangenverstrengeling wellicht alleen nog maar groter zijn. Overigens is een discussie over het te  
volgen model (one-tier of two-tier) ondergeschikt aan het daadwerkelijk invulling geven aan hun  
verantwoordelijkheid door de interne toezichthouders.

### 650 3.6. Extern toezicht

Naast de genoemde algemene uitgangspunten voor zowel intern als extern toezicht zijn er enkele  
aanvullende aandachtspunten bij de inrichting van het externe toezicht. Op de relatie tussen het  
interne en externe toezicht is in paragraaf 3.5. ingegaan. Bij het externe toezicht kunnen ook  
meerdere partijen betrokken zijn.

655 Er zijn verschillende toezichtdomeinen, zoals het financiële toezicht, het toezicht op het  
maatschappelijk presteren, op de rechtmatigheid van het handelen, op de kwaliteit van de  
governance en op de integriteit van de instelling. Er zijn overwegingen die er voor pleiten al deze  
domeinen onder één toezichthouder te laten vallen, zoals het voorkomen van overlap of juist witte  
660 vlekken en beperking van de administratieve lasten. Aan de andere kant kan bij een verdeling van de  
toezichtdomeinen over verschillende instanties rekening gehouden worden met verschillen in  
bijvoorbeeld benodigde competenties en contacten. In het geval van een verdeling over meerdere  
toezichthouders is er een goede samenwerking tussen de toezichthoudende partijen nodig met waar  
mogelijk hergebruik van informatie om zo min mogelijk last te creëren, zonder daarbij de formele  
665 bevoegdheden aan te tasten. Dan worden dus hoge eisen gesteld aan het goed functioneren van de  
schakels in de toezichtketen, waarmee een apart aandachtsveld ontstaat in de beoordeling van de  
minister van de werking van het arrangement.

Als het gaat om verschillen in benodigde competenties kan naast een verdeling naar  
670 toezichtdomeinen ook een andere verdeling bezien worden, namelijk die tussen regulier en  
geïntensiveerd toezicht. Ook op dit punt kan geleerd worden van de ervaringen in de financiële  
sector. In haar plan van aanpak<sup>27</sup> zegt DNB het als volgt: “Toezicht is in eerste instantie preventief: dit  
speelt bij vergunningverlening en bij het reguliere toezicht, en is erop gericht te voorkomen dat  
instellingen in een situatie van verhoogd risico terechtkomen. De ervaring leert echter dat wanneer  
675 dit verhoogde risico zich toch voordoet, de opschaling van een normale toezichtaanpak naar een  
hardere aanpak lastig is. De noodzaak tot tijdig ingrijpen impliceert actie, ook als bewijsmateriaal  
misschien nog niet volledig is. Het betekent dat in de verhouding tussen toezichthouder en instelling  
de confrontatie niet wordt geschuwd.” DNB heeft er daarbij voor gekozen om in een dergelijke  
situatie, naast de reguliere toezichthouder, een andere groep toezichthouders in te zetten, die  
680 gespecialiseerd is in interventie. De mate waarin een dergelijke functiescheiding mogelijk is hangt  
natuurlijk ook af van de omvang van de toezichthoudende instelling.

Een hiermee samenhangende vraag is of de toezichthouder een rol moet hebben bij de oplossing van  
problemen als het mis is gegaan (zoals het CFV, die naast een rol als toezichthouder ook een rol als  
685 saneerder heeft). Het voordeel is dat de toezichthouder volledig op de hoogte is van de situatie en  
met die kennis kan interveniëren. Daar staat tegenover dat de voor crisismanagement benodigde  
competenties voor een deel andere zijn dan die voor een toezichtsrol. Ook is hier een afweging dat  
op het moment dat crisismanagement aan de orde is er veelal ook sprake is van doorberekening van  
lasten aan de rest van de sector (saneringsheffing) of de belastingbetaler.

690 Een laatste aspect bij de inrichting van het externe toezicht is de mate van betrokkenheid van de  
verantwoordelijke bewindspersoon. In 1995 voerden de toenmalige staatssecretaris Volkshuisvesting

---

<sup>27</sup> DNB, Van analyse naar actie, plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB, 2010.

695 Tommel en het Tweede Kamerlid Duivesteijn een discussie over de reikwijdte van de  
verantwoordelijkheid van de bewindspersoon. De discussie betrof de mate waarin de  
bewindspersoon verantwoordelijk is voor het reilen en zeilen binnen een individuele corporatie.  
Staatssecretaris Tommel stelde zich op het standpunt dat hij de eindverantwoordelijkheid had voor  
de sector als geheel, zowel voor de prestaties als voor de werking van de toezichtstructuur, maar dat  
hij niet verantwoordelijk is voor het handelen van een individuele corporatie. Niettemin stelt hij  
vervolgens dat als een individuele corporatie in de problemen komt en niemand de  
700 verantwoordelijkheid in zo'n crisissituatie neemt, de staatssecretaris een interventie hierin hoort te  
plegen. In 2003 schrijft minister Dekker aan de Tweede Kamer<sup>28</sup> dat de minister in beginsel niet in  
beslissingen en beoordeling van het ZBO<sup>29</sup> in individuele gevallen treedt. Dit zou de zelfstandige  
beoordeling op afstand, één van de motieven om te kiezen voor onderbrenging van het financiële  
toezicht in een ZBO, geen recht doen. De minister kan affaires echter niet afschermen en dient bij  
705 taakverwaarlozing in te grijpen. De minister is zelfs wettelijk verantwoordelijk voor interventies.

Waar in paragraaf 3.4. wordt gesteld dat toezicht onafhankelijk dient te zijn, komt de vraag op hoe  
onafhankelijk van de minister het externe toezicht kan en moet opereren. In ieder geval is de  
minister verantwoordelijk voor een goede inrichting en het functioneren van het toezicht; het  
710 systeemtoezicht. In welke mate de concrete uitoefening van het toezicht op afstand gezet kan  
worden hangt af van de mate waarin een helder mandaat kan worden gegeven. De mate waarin  
toezicht op afstand kan worden gezet hangt dan af van de objectiveerbaarheid van het publieke  
belang. Richting de individuele onder toezicht staande instellingen moeten de elementen van  
toezicht informatiegaring en oordeelvorming zo objectief mogelijk uitgevoerd worden; veelal is er  
715 echter wel een politiek/bestuurlijke afweging nodig bij ingrijpende sancties, ook gezien de hierboven  
genoemde in deze situaties veelal optredende financiële consequenties. Met een duidelijke en  
objectieve onderbouwing kan het derde element van toezicht – interventie -, ook in individuele  
casus, onder de verantwoordelijkheid van de minister komen.

---

<sup>28</sup> TK 2002-2003, 28691, nr. 4.

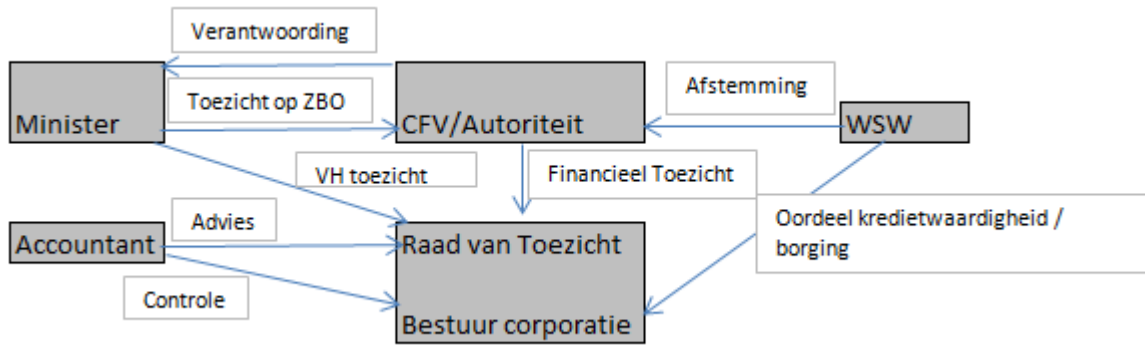
<sup>29</sup> ZBO: zelfstandig bestuursorgaan: een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt.

720 **4. Het huidige toezichtstelsel**

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het huidige toezichtstelsel. De regelgeving met betrekking tot het toezicht op woningcorporaties is te vinden in de Woningwet en het BBSH. Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van het huidige stelsel. In deze weergave wordt het niet-sectorale toezicht (zoals de NMa) buiten beschouwing gelaten.

**Figuur 1. Schematisch overzicht toezichtstelsel**



730 In paragraaf 4.2. en verder wordt de vormgeving van het huidige interne en externe toezicht beschreven. Daarna wordt ingegaan op de werking van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en CFV. Paragraaf 4.7. beschrijft de discussies rondom de gewenste inrichting van het stelsel. In paragraaf 4.8. trekt de commissie conclusies over de gewenste benadering.

735 4.2. Intern toezicht

Het interne toezicht wordt vormgegeven via de Raad van Toezicht. In de huidige wetgeving worden richtlijnen gegeven ten aanzien van de Raad van Toezicht. Het betreft hoofdzakelijk richtlijnen voor de onafhankelijkheid van de Raad van Toezicht en de controletaak van de Raad van Toezicht op de jaarrekening. In de Governancecode van Aedes en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) staan richtsnoeren voor het handelen van de Raad van Toezicht. Het ministerie van BZK houdt geen toezicht op de naleving van de Code.

4.3. Extern Financieel toezicht

745 In de Woningwet is tot op heden gesteld dat de minister toezicht houdt, en dat twee taken op het gebied van het financieel toezicht zijn gedelegeerd aan het CFV: informatiegaring en oordeelvorming. Het CFV heeft tot op heden geen interventiebevoegdheden, behoudens het veilig stellen van een goede informatiestroom. De wijze waarop het CFV zijn toezicht uitvoert, is uitgewerkt in door het CFV zelf opgestelde beleidsregels. De beoordelingen van het CFV hebben betrekking op de financiële consequenties van het beleid van individuele woningcorporaties. Continuïteit in het volkshuisvestelijk beleid is het uitgangspunt in de financiële beoordelingen. Het financiële oordeel geeft daarmee aan of het volkshuisvestelijk beleid in financieel opzicht gecontinueerd kan worden en of de voorgenomen activiteiten passen binnen de financiële ruimte die de woningcorporatie heeft.

Het oordeel bestaat uit twee onderdelen<sup>30</sup>:

- Een financieel oordeel over de voorgenomen activiteiten na balansdatum (continuïteitsoordeel).
- Een financieel oordeel over de vermogenspositie op balansdatum (solvabiliteitsoordeel).

<sup>30</sup> De beschrijving hier betreft de werkwijze van het CFV in 2012, in 2013 zal het CFV wijzigingen hierin aanbrenge.

760 Bij het continuïteitsoordeel gaat het om de financiële lasten en opbrengsten van de voorgenomen  
activiteiten in verhouding tot de financiële mogelijkheden waarbij uitgegaan wordt van de  
beleidskeuzes van de woningcorporatie in de prognoseperiode. Het continuïteitsoordeel is gebaseerd  
op twee bouwstenen: het volkshuisvestelijk vermogen in jaar drie en aan het eind van de  
prognoseperiode en het vermogen dat beschikbaar moet zijn om de risico's en de  
vermogensbeklemming te kunnen opvangen in jaar drie en aan het einde van de prognoseperiode.  
765 Daarnaast wordt de rentedekkingsgraad<sup>31</sup> in de beschouwde periode betrokken. Een ten opzichte  
van de confrontatie van vermogen en risico (en beklemming), slechte of goede rentedekkingsgraad  
kan reden zijn voor een aangepast continuïteitsoordeel of nadere afspraken bij het oordeel.  
Met het solvabiliteitsoordeel wordt vastgesteld of de woningcorporatie op de balansdatum haar  
verplichtingen kan nakomen op basis van voortgezette verhuur van het bezit. De financiële effecten  
van voorgenomen activiteiten na balansdatum blijven hierbij buiten beschouwing, tenzij het  
770 juridische verplichtingen betreft.

Het CFV heeft geen aanwijzingsbevoegdheid. Bij beperkte financiële problemen verzoekt het CFV  
woningcorporaties om een financieel herstelplan te maken. Ook heeft het CFV in de afgelopen  
periode als instrument het verscherpt toezicht benut. Bij ernstige financiële problemen kan het CFV  
775 de minister adviseren om via de bevoegdheden van de minister (het geven van een aanwijzing in  
combinatie met het aanstellen van een (passieve of actieve) externe toezichthouder) in te grijpen. De  
minister heeft in de afgelopen jaren (mede op advies van het CFV) verschillende malen van deze  
bevoegdheden gebruik gemaakt, onder andere bij de woningcorporaties Servatius, Laurentius,  
Woonbron en WSG.

780 Het CFV is een ZBO en voert zijn werkzaamheden zelfstandig uit. Die ZBO status is tot op heden strikt  
genomen niet nodig voor de werkzaamheden die in het kader van het financiële toezicht worden  
uitgeoefend. Die status had het CFV al voordat deze toezichthoudende taak werd toegevoegd en was  
van meet af aan (vanaf 1988) nodig vanwege de tweede taak die het CFV heeft, namelijk optreden  
als saneringsfonds en verschaffen van projectsteun.

785 Als woningcorporaties niet beschikken over de noodzakelijke financiële middelen, kunnen zij een  
beroep doen op de saneringssteun van het Fonds, in de vorm van subsidiesteun of een renteloze  
lening. De aanvraag hiervoor dient te worden ondersteund door een saneringsplan van de  
woningcorporatie. Daarnaast komen kosten van werkzaamheden van woningcorporaties in het  
790 belang van de volkshuisvesting in aanmerking voor subsidiëring (projectsteun). Op grond van artikel  
71e van de Woningwet is de financiering van het CFV geregeld door bijdragen van de  
woningcorporaties.

795 Zowel de sanering van woningcorporaties, de projectsteun, als het toezicht door het CFV worden dus  
door de sector bekostigd. De sanering van de woningcorporaties is in 1988 in het leven geroepen om  
te voorkomen dat deze in voorkomende gevallen failliet gaan. Dat had drie redenen: zekerheid  
bieden aan financiers (het is het sluitstuk van de structuur van borging), zekerheid bieden aan  
bewoners van de continuïteit in de woningvoorziening en voorkomen dat er vermogen weglekt. Daar  
staat het nadeel tegenover dat de sanering tot onzorgvuldige financiële afwegingen binnen de  
800 woningcorporatie zou kunnen leiden. Dat risico wordt (deels) tegengegaan door het gegeven dat  
sanering geen verliesfinanciering is, maar onder de voorwaarde geschiedt dat op termijn de instelling  
weer een levensvatbare financiële huishouding kent. Dit gaat doorgaans met voor de instelling en  
bestuurders ingrijpende maatregelen gepaard.

---

<sup>31</sup> De rentedekkingsgraad geeft aan hoe vaak uit de netto kasstroom de rente aan verschaffers van vreemd  
vermogen kan worden betaald.

805 Na de inwerkingtreding van de voorgestelde Herzieningswet( artikel 57) gaat het CFV over in de  
voorgestelde Financiële Autoriteit woningmarkt (verder FAW). De FAW krijgt in hoofdzaak dezelfde  
taken als nu bij het CFV zijn belegd. Deze taken zijn neergelegd in het voorgestelde artikel 58 van  
deze wet. Daarnaast zal het toezicht op de staatssteunregelgeving, zoals in dit wetsvoorstel  
810 neergelegd, bij de FAW worden belegd. Naast het financieel toezicht is er voor gekozen om ook het  
toezicht op de naleving van de in het wetsvoorstel neergelegde staatssteunregels bij de FAW te  
beleggen. De FAW krijgt ten opzichte van het CFV de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing  
en de last onder dwangsom.

#### 4.4. Overig extern toezicht

815 Het toezicht op de rechtmatigheid, de governance en de integriteit wordt thans uitgevoerd door de  
minister (het ministerie van BZK). Voor integriteitproblemen is er een meldpunt op het ministerie.  
Het toezicht op de rechtmatigheid en governance vindt plaats op basis van de jaarverslaglegging,  
gerichte jaarlijkse opvraging van gegevens, verklaringen van accountants op specifieke punten aan de  
820 hand van een accountantsprotocol en op basis van ontvangen signalen uit het veld. Wettelijk is  
verankerd dat de minister de statuten(wijzigingen) van woningcorporaties goedkeurt. Op basis van  
deze bevoegdheid ziet de minister er op toe dat het volkshuisvestelijk belang is verankerd in de  
statuten van de betreffende verenigingen en stichtingen. Tenslotte is er op onderdelen preventief  
toezicht, waarbij woningcorporaties voorafgaand aan een handeling toestemming van de minister  
825 dienen te verkrijgen. Voorbeelden hiervan zijn fusies tussen woningcorporaties of - in bepaalde  
gevallen - de verkoop van corporatiewoningen.

Het toezicht op het volkshuisvestelijk presteren is eveneens bij de minister belegd en wordt  
uitgevoerd door een onder de directie Woningmarkt ressorterende afdeling. Jaarlijks rapporteert de  
minister aan de Tweede Kamer over de prestaties van de sector, een verslag dat mede gebaseerd is  
830 op de rapportages van het CFV. Voor het overige is dit toezicht gebaseerd op signalen uit het veld,  
waaronder de gemeenten. Een eigen informatiegaring is er niet; er is ook geen inspectie (buiten de  
inspectie Leefomgeving en Transport, waar vooral opsporingstaken zijn ondergebracht). Ook het  
toezicht dat voorheen in de VROM inspectie was ondergebracht, is na de overgang van toenmalig  
WBI naar BZK bij deze toezichtsafdeling gelokaliseerd.

835 Op grond van de Mededingingswet heeft de NMa een rol bij goedkeuring van fusies boven een  
bepaalde omzet. Behalve de FAW is de NMa bevoegd om toezicht te houden op de naleving door de  
toegelaten instellingen van de regels over de administratieve scheiding van hun baten en lasten.  
Daarnaast speelt de NMa een rol als toezichthouder op de marktwerking in het algemeen.

#### 840 4.5. Het WSW

Het WSW verstrekt borgstellingen die bewerkstelligen dat woningcorporaties goedkope en  
voldoende leningen aan kunnen trekken en monitoort daarvoor zijn deelnemers grondig. Ruim 91  
procent van de activiteiten van de deelnemers van het WSW worden gefinancierd onder borgstelling  
845 van het WSW. Eind 2011 stond het WSW borg voor € 86,3 miljard. Het WSW heeft op grond van de  
deelnemingsovereenkomst het recht bij een dreigend financieel tekort van een woningcorporatie uit  
voorzorg een aanwijzing te geven, zoals bijvoorbeeld het laten treffen van saneringsmaatregelen.

850 Het WSW biedt financiële instellingen de zekerheid van betaling van rente en aflossing, waardoor de  
toegang tot de kapitaalmarkt van de woningcorporaties is verzekerd en de risico-opslag bij het  
bepalen van de financieringsrente wordt verminderd. Door de aantrekkelijke  
financieringsvoorwaarden die zo geboden worden, kunnen woningcorporaties niet alleen de huren  
matigen, maar ook investeren op een schaal die anders niet mogelijk zou zijn en in projecten die  
anders te risicovol zouden zijn (bijvoorbeeld stedelijke vernieuwing).

855 Het WSW is een private organisatie, heeft geen ZBO status en is ook geen instelling met een  
wettelijke taak. De voordelen die het WSW biedt, worden gerekend tot staatssteun. Dit komt omdat

het WSW niet alleen de zekerheid kent van het onderliggend vermogen van woningcorporaties en van de bijdragen van de woningcorporaties aan de reserves van het WSW zelf, maar ook doordat als derde zekerheid de achtervang van Rijk en gemeenten aanwezig is. Deze achtervang is in  
860 overeenkomsten met het Rijk en de VNG vastgelegd.

Het WSW is geen toezichthoudende instelling, maar heeft wel belangrijke toezichthoudende functies, uit hoofde van zijn taak de risico's van borging voor de aangesloten woningcorporaties en voor de overheden te beheersen. Overheidstoezicht op het WSW is uit hoofde van die achtervangfunctie ook logisch, en bovendien geldt dat het WSW een instrument is voor het realiseren van belangrijke  
865 beleidsdoelstellingen, zoals het in stand houden van de investeringscapaciteit van woningcorporaties. Hoewel het een private instelling is, kan niet ontkend worden dat zij ook in het publieke domein acteert, zolang de achtervangfunctie bestaat. De taak van risicobeheersing brengt gedragsnormen met zich die bij de borgstelling worden gehandhaafd. De regels die het WSW stelt beoogden dus een disciplinerende werking in de richting van de woningcorporaties te hebben (in het  
870 bijzonder de borgingsruimte die op basis van de kasstroommethodiek wordt bepaald, de eis dat de liquiditeit waarover de instelling beschikt eerst wordt gebruikt alvorens externe financiering aan te trekken, en het verbod op gebruik van de borgstelling voor andere zaken dan herfinanciering en investeringen). Tegelijk verruimt de borgstelling de financiële middelen waarover de woningcorporatie kan beschikken waardoor het gevaar kan ontstaan van minder zorgvuldige  
875 risicoafweging.

#### *4.6. Relatie WSW en het CFV*

Tussen het CFV en het WSW is in een convenant de zogenoemde naadloze aansluiting vastgelegd. Deze financiële zekerheidsstructuur ziet er als volgt uit:

- 880 • Op het moment dat door het WSW bij een woningcorporatie financiële problemen worden voorzien, verzoekt het WSW de woningcorporatie om orde op zaken te stellen, bijvoorbeeld door een beter kostenbeheer, meer verkoop van woningen, of temporisering van investeringsvoornemens.
- 885 • Als de maatregelen van de woningcorporatie onvoldoende effect sorteren kan het WSW de woningcorporatie opdracht geven het CFV te verzoeken om project- of saneringssteun.
- Indien het WSW geen borg meer wil staan, zal het WSW een woningcorporatie naar het CFV verwijzen voor een saneringsbijdrage. In de regel is er dan sprake van een voorzorgmaatregel die voldoende is om een woningcorporatie weer borgbaar door het WSW te maken.
- 890 • Door de in een convenant vastgelegde naadloze aansluiting zal in de regel het CFV saneringssteun verstrekken, zodanig dat de woningcorporatie weer voor borging in aanmerking komt. In die saneringsperiode blijft het WSW dan borg staan voor de (dienst der) leningen.
- Volgens de regels kan het CFV een anticipatiebesluit nemen op basis waarvan het WSW door kan gaan met borging. Hiervoor is mede nodig dat er een saneringsplan ligt, wat ontvankelijk is verklaard door het CFV.
- 895 • De saneringssteun kan in de vorm van een bijdrage ineens of langlopende verplichtingen worden verstrekt. De saneringssteun dient er zorg voor te dragen dat op termijn de woningcorporatie weer financieel gezond is.

In de praktijk is de naadloze aansluiting niet volkomen, door het verschil in beoordelingscriteria die  
900 het WSW en het CFV hanteren. Het WSW kijkt naar de kasstromen, het CFV naar de solvabiliteit. Hierdoor kan het voorkomen dat het WSW een woningcorporatie als financieel zwak beoordeelt terwijl het CFV de financiële continuïteit op basis van de solvabiliteit als voldoende kenschetst.

Een goede samenwerking tussen het WSW en het CFV is van groot belang. De risicobeheersing en  
905 gedragsnormering door het WSW bepaalt immers in belangrijke mate de noodzaak van optreden van het CFV. Omgekeerd kan het CFV uit hoofde van zijn financiële toezichtstaak inzichten hebben verkregen over oplopende risico's bij een instelling, die het WSW zou kunnen gebruiken in zijn



risicopreventie, c.q. het maatwerk dat in de financiering wordt geboden en de eisen die daaraan verbonden worden. Het blijkt echter dat die samenwerking maar in beperkte mate tot stand gekomen is. Al vanaf 1997 is het duidelijk dat het WSW aan het CFV geen gegevens over individuele gevallen verschaft, ook niet als dit de toezichthoudende taak van het CFV bemoeilijkt.<sup>32</sup> Het reglement van deelneming staat een dergelijke informatieverstrekking vaak ook niet toe.

#### 4.7. Discussies over het toezichtstelsel

Het huidige toezichtstelsel trad in werking in 1998 en werd in 2001 aangepast, na veel discussie in het Parlement over de vormgeving van de toezichtstaak. Aanvankelijk lag het eerstelijns (financiële) toezicht bij de gemeenten en werd het in vervolg daarop door de VROM inspectie uitgevoerd. In 1998 werd het preventief financieel toezicht bij het CFV belegd, in het verlengde van de saneringstaak. In 2001 werd dit uitgebreid tot het financiële toezicht in het algemeen, dus ook tot vraagstukken van risicobeheersing en vermogensbehoud.

Het volkshuisvestelijke toezicht kwam, nadat in 1996 de gemeenten uit de toezichtketen verdwenen, bij de inspectie Volkshuisvesting te liggen die eerst in de VROM inspectie opging om na 2010 in de toezichtsafdeling van BZK/WBI terecht te komen. Wat het volkshuisvestelijk toezicht betreft, is van belang dat het taakveld van woningcorporaties breder werd, door toevoeging van de prestatievelen 'leefbaarheid' en 'wonen en zorg'. Het voornemen om ook 'bevordering van het eigenwoningbezit' aan de prestatievelen toe te voegen haalde het niet. De verbreding van het taakveld kwam ook tot uiting in de Nota Mensen Wensen Wonen van staatssecretaris Remkes en in het voorstel voor de Woonwet dat daaruit voortvloeide. Daarin was sprake van het 'brede taakveld wonen' (woningen, woondiensten en woonmilieus). Dit hield nauw verband met de beleidsprogrammering van de stedelijke vernieuwing.

In het verleden zijn er ook modellen bedacht voor de inrichting van het externe toezicht. Het voorstel van staatssecretaris Remkes was aanvankelijk om het volkshuisvestelijk en financiële toezicht te bundelen in een toezichthoudend orgaan, maar hier is in de concept Woonwet van afgezien. Het CFV zou ook met het toezicht op de rechtmatigheid belast worden. In verschillende rapporten is daarna nog vele malen ingegaan op de verdeling van taken tussen het ministerie en een meer op afstand staande organisatie. Zo is in het rapport van de commissie De Boer<sup>33</sup> het voorstel verrat om het toezicht in zijn geheel naar het WSW over te brengen, waarbij het CFV veranderen zou in een activerings- en mediation instituut, waar conflicten tussen woningcorporaties en gemeenten aan de orde konden komen. Hiermee zou de publieke inbedding van het rijkstoezicht verdwijnen en veel sterker de nadruk komen te liggen op zelfregulering door de sector.

Minister Dekker wees dit voorstel af, omdat zij een publiekrechtelijk gefundeerd toezicht noodzakelijk vond. Het door haar gevraagde rapport van de commissie Schilder c.s.<sup>34</sup> adviseert daarop het externe toezicht (prudentieel toezicht, volkshuisvestelijke prestaties, efficiency en integriteit) te bundelen in een toezichtautoriteit omdat de diverse doelen van het toezicht nauw met elkaar samenhangen. Bundeling van toezicht leidt in de bewoordingen van dit rapport tot een bundeling van kennis, wat de professionaliteit ten goede komt en een overlap in de informatievraag voorkomt, alsmede tot een heldere taakafbakening wat goed is voor de transparantie van het systeem. Het CFV zou tot een nieuwe autoriteit omgevormd moeten worden, omdat deze ten opzichte van het WSW of het ministerie het beste scoort op het totaal aan de gehanteerde criteria onafhankelijkheid, slagvaardigheid en professionaliteit.

<sup>32</sup> Staatssecretaris Tommel meldde dit in juni 1997 in een brief aan de Tweede Kamer (TK 1996-1997, 24508, nr. 27).

<sup>33</sup> Lokaal wat kan, centraal wat moet, nieuw bestel voor woningcorporaties. Commissie De Boer, in opdracht van Aedes en Ministerie van VROM, 2005.

<sup>34</sup> Advies toezicht op woningcorporaties, 20 juni 2006.

Haar opvolgster, minister Vogelaar, komt in het onderhandelingsakkoord met Aedes van september 2007 tot de afspraak dat het arrangement tussen overheid en de woningcorporaties wordt gemoderniseerd, waarbij de minister vooral een systeemverantwoordelijkheid heeft, het verticale toezicht zoveel als mogelijk wordt beperkt, en de zelfregulering op sectorniveau meer ruimte krijgt. Net als de commissie De Boer, hanteerden het Ministerie en Aedes een high trust benadering bij de vormgeving van het toezichtstelsel, waarbij het oordeel over de gewenste prestaties in hoge mate in de lokale context door lokale partijen ontstaat.

De daarna ingestelde stuurgroep Meijerink<sup>35</sup> adviseert in november 2008 tot het beleggen van alle toezichtstaken (prestaties van woningcorporaties, financiële continuïteit en governance, conflictbeslechting) bij een externe (ook van de minister) onafhankelijke autoriteit: "De Autoriteit fungeert als enige toezichthouder. Deze Autoriteit oordeelt gezaghebbend over de prestaties, de financiële continuïteit en de (toepassing van de) governance bij individuele woningcorporaties. In deze Autoriteit gaan de taken, voor zover gecontinueerd, van bestaande toezichthouders op." Het toezicht dient gebaseerd te zijn op bestaande bronnen. Het financiële oordeel dient de Autoriteit te baseren op het oordeel van het WSW over de kredietwaardigheid van de woningcorporaties. Als de minister in uitzonderlijke gevallen ingrijpt, baseert deze zich uitsluitend op het advies van de Autoriteit. Dit rapport wordt door minister Van der Laan echter niet onverkort overgenomen. Hij kiest voor een sterkere publieke invulling. Enerzijds stelt hij de instelling van een Nederlandse Autoriteit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting voor, die zich een oordeel kan vormen op alle toezichtsvelden en ook sanctiebevoegdheden heeft. Anderzijds kiest hij voor een blijvende betrokkenheid en oordeelsvrijheid van de minister bij krachtig ingrijpen. Opnieuw was hier dus sprake van bundeling van het volkshuisvestelijke en het financiële toezicht. Op grond van het advies van de Raad van State wordt door zijn opvolger, minister Donner, bij de uitwerking van de voorgestelde Herzieningswet echter gekozen voor een tweetoppig stelsel, waarbij het volkshuisvestelijke- het rechtmatigheids- en het integriteitstoezicht bij de minister komt te liggen de taken van het Centraal Fonds worden beperkt tot het financiële toezicht, inclusief het toezicht op de naleving van de staatssteunregels. Het Aedes rapport Toezicht met Bite<sup>36</sup> kiest ook voor deze weg.

De inhoudelijke kaderstelling voor het toezicht kwam in de discussie over toezichtmodellen ook aan de orde, maar de commissie constateert dat hierop het accent niet lag. De wettelijke kaders zijn ruim. In de uitvoeringsbesluiten, zoals het BBSH, is steeds gekozen voor een globale, richtinggevende omschrijving van de opgaven en dus niet voor een concrete invulling. De gedachte was dat woningcorporaties daar, in overleg met gemeenten, bewoners en belanghouders, zelf nadere invulling aan geven en vervolgens zich op de vooraf benoemde prestatievelden lokaal verantwoorden. In de eerder genoemde nota Mensen, Wensen, Wonen van staatssecretaris Remkes is hiertoe wel een poging gedaan: De brede omschrijving van het werkveld ging gepaard met een voorstel voor een sterkere publieke sturing binnen dat taakveld, door de Rijksoverheid te verplichten tot de formulering van een rijksbeleidskader in een AMvB met een tiental doelstellingen, dat zijn doorwerking zou krijgen in woonvisies van provincies, regio's en gemeenten, als ook in de prestatievoornemens van woningcorporaties. Door de intrekking van het concept van de Woonwet in 2004 vanwege het streven naar deregulering, is van dit voornemen niets gekomen. Sindsdien is er op dit vlak weinig meer gebeurd, buiten de invoering van een scheiding tussen kerntaken en commerciële taken op grond van level playing field overwegingen. De keerzijde van deze grote vrijheid is het ontbreken van een toetsings- en beoordelingskader in de discussies over de verrichtingen van de corporaties op bijvoorbeeld landelijk niveau. Het volkshuisvestelijke toezicht was, voor zover hier invulling aan gegeven werd, dan ook nauwelijks genormeerd. Eenzelfde open benadering was er in de wet- en regelgeving ten aanzien van het financiële toezicht.

De commissie constateert echter wel dat met delegatie van het toezicht aan het CFV de noodzaak ontstond tot uitwerking van een toetsingsmethodiek en inhoudelijke normstelling. Ook binnen het

<sup>35</sup> Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties, november 2008, advies van de stuurgroep Meijerink.

<sup>36</sup> Toezicht met Bite, Aedes, april 2012.

WSW was dit het geval. De discussie hier ging veeleer over de technische uitwerking: vermogenstoezicht versus een kasstroom- en liquiditeitsbenadering. Ook was er discussie over de reikwijdte van het financiële toezicht. Zo is in het verlengde van de interpellatie Duivesteyn over de beleggingsperikelen bij Woonzorg Nederland het toezicht verruimd van het voorkomen dat instellingen in een saneringstraject komen tot ook het behoud van het non profit vermogen (vermogensbehoud). Bovendien zijn toen gedetailleerde voorstellen ontwikkeld voor een verplicht treasury statuut bij woningcorporaties en de minimum eisen waaraan dat statuut dient te voldoen. Deze voorstellen bereikten echter het staatsblad niet en verdwenen na 2004 van de agenda, tot de Herzieningswet.

Het denken over modellen rond de inrichting en positionering van het externe toezicht is een ingewikkelde kwestie gebleken, waarin verschillende dimensies een rol spelen. Een eerste dimensie betreft de mate van zelfregulering door de sector van woningcorporaties versus de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en bevoegdheden tot ingrijpen: bij een nadruk op zelfregulering is er sprake van een high trust benadering en worden de ministeriële verantwoordelijkheden beperkt tot een systeemtoezicht door de autoriteit met alle toezichtstaken te belasten; bij een nadruk op publiek toezicht is er natuurlijk ruimte voor zelfregulering maar wordt daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid niet ingeperkt en staat hem een breed potentieel aan sancties ter beschikking. Een tweede dimensie is de samenhang tussen het toezicht door een autoriteit en de financiële beoordeling door het WSW. Bij een grotere nadruk op zelfregulering zal ook sneller worden gekozen voor financieel toezicht door het WSW (een private instelling, waarin de sector ook bestuurlijk participeert); bij een sterkere nadruk op een publieke inbedding van het financiële toezicht past een keuze voor een financieel toezicht door een ZBO en is vervolgens de vraag in hoeverre en hoe er afstemming tussen het CFV en het WSW wordt vormgegeven. Een derde dimensie is de mate van bundeling van het toezicht in een enkel orgaan en de mate waarin dit wordt verzelfstandigd buiten het departement. Dit hangt nauw samen met de vraag of en zo ja in hoeverre het volkshuisvestelijke toezicht gemandateerd kan worden. Naar de mate dat de kaderstelling minder eenduidig is, zal van bundeling eerder sprake kunnen zijn indien de toezichtsfuncties binnen het departement worden ondergebracht, en omgekeerd. Het tweetoppige model is hier duidelijk een compromis tussen de wens tot verzelfstandiging en de mogelijkheid tot kaderstelling vooraf.

#### *4.8. Conclusie*

De commissie constateert dat de discussie over de inrichting van het toezichtstelsel zeer lang heeft geduurd, welgeteld meer dan 15 jaar. Die discussie heeft niet bijgedragen aan duidelijkheid over de toezichtsverantwoordelijkheden, in een periode dat het risicoprofiel van de sector sterk veranderde: meer projectontwikkeling buiten de sociale verhuur, eerst stijging van verkoopprijzen en daarna een daling, toenemende risico's bij de financiering door de kredietcrisis en de daarmee gepaard gaande nadruk op korte financiering en lage korte rente, met alle opgaven voor de treasury bij woningcorporaties van dien.

## 5. Vestia-casus en andere casus

### 5.1. Inleiding

1045 Aan de commissie is expliciet gevraagd te bezien wat de leerpunten zijn uit de casus Vestia. Daartoe wordt in dit hoofdstuk de Vestia-casus bezien en vergeleken met andere incidenten bij woningcorporaties die zich in de afgelopen periode hebben voorgedaan.

### 5.2. Aanleiding

1050 In september 2011 bleken grote liquiditeitsproblemen bij Vestia. Deze problemen kwamen naar voren toen het WSW aan Vestia een faciliteit tot een bedrag van maximaal €1,05 miljard ter beschikking stelde in het kader van het borgen van tijdelijke liquiditeitstekorten bij Vestia veroorzaakt door margin calls. Zonder die voorziening was Vestia toen in surseance van betaling geraakt. Door de daling van de rentevoet vanaf medio september ontstonden er  
1055 liquiditeitsproblemen uit hoofde van margin calls in verband met de derivatenportefeuille. Bij nadere beschouwing concludeerde het CFV dat de omvang en samenstelling van de portefeuille, gelet op de regelgeving en doelstellingen van een woningcorporatie, niet passend waren voor een woningcorporatie. Vestia beschikte niet over een voldoende buffer om de liquiditeitsrisico's van die derivatenportefeuille op te vangen.

1060 Tevens blijkt dat in sommige financiële contracten die Vestia had gesloten, clausules voorkwamen die de inzet van het toezichtinstrumentarium belemmerden. Clausules met als strekking dat bepaalde toezichtmaatregelen zouden kunnen leiden tot directe opeisbaarheid van leningen of het onmiddellijk ontbinden van derivatencontracten tegen de vigerende marktwaarde, met mogelijk  
1065 enorme financiële consequenties. Door de minister van BZK is geconstateerd dat het ondertekenen van contracten met dergelijke clausules strijdig is met artikel 70d van de Woningwet omdat de effectiviteit van het toezicht materieel wordt beperkt. Vanwege deze clausules heeft de minister moeten afzien van het geëigende instrumentarium, zoals het geven van een aanwijzing en het aanstellen van een toezichthouder. Wel worden op verzoek van de minister bij Vestia nieuwe bestuursleden en nieuwe leden van de Raad van Toezicht benoemd.

Uiteindelijk sluit Vestia in juni 2012 een overeenkomst met de overgrote meerderheid van de betrokken banken waarbij de derivatencontracten tussen Vestia en de banken worden afgekocht voor ongeveer 2 miljard euro. In verband hiermee moest Vestia saneringssteun aanvragen bij het CFV  
1075 voor een bedrag van €700 miljoen.

### 5.2. Bevindingen van de commissie

#### 5.2.1. Vestia-intern

- 1080 a) De indruk bestaat dat er bij Vestia sprake was van een treasurybeleid dat niet slechts op risicobeperking was gericht, maar ook en vooral op verlaging van de netto lasten van financiering. Een dergelijk uitgangspunt is onjuist. Het minimaliseren van financiële kosten brengt onvermijdelijk een financieel risico met zich mee, waar extra vermogen voor moet worden gereserveerd. Dit leidt dus niet tot meer middelen voor de volkshuisvesting. Daarmee werden  
1085 bovendien risico's genomen met derivatenposities die niet bij een woningcorporatie thuis horen.
- b) Tussen 2009 en 2011 is de leningenportefeuille sterk en de derivatenportefeuille in extreme mate gegroeid.<sup>37</sup> De samenstelling van de derivatenportefeuille was zodanig omvangrijk en

---

<sup>37</sup> Tussen 2009 en 2010 is in de ontwikkeling van de onderliggende nominale waarde van de derivatenportefeuille van Vestia een groei te zien van €5,3 miljard naar €9,9 miljard. Het gaat hier om een gesaldeerd bedrag. De bruto omvang van de derivatenportefeuille was per 31 december 2010 €17,2 miljard, op een omvang van €5 miljard aan leningen.

- 1090 complex dat zij als niet passend kan worden gezien voor een woningcorporatie.<sup>38</sup> Toen de margin calls een financieringsfaciliteit van ruim € 1 miljard vergden, lag de totale schuld boven de 50% WOZ waarde die het WSW als bovengrens voor het te borgen bedrag aan leningen hanteert.
- 1095 c) Binnen Vestia was de kwaliteit van de treasury onvoldoende. Het treasury statuut bevatte onvoldoende begrenzings en normeerde het gedrag van de treasurer/directeur bestuurder bij het sluiten van derivatencontracten niet. De treasurer kreeg zeer grote vrijheid van handelen, zonder afstemming met andere functionarissen. Er waren onvoldoende waarborgen in de interne organisatie door concentratie van de beslissingen over leningen en derivaten bij twee onderling zeer nauw samenwerkende personen: de treasurer en de directeur bestuurder. Binnen de organisatie was de functiescheiding niet goed vormgegeven. Er waren per saldo onvoldoende checks en balances in de organisatie.<sup>39</sup>
- 1100 d) De Raad van toezicht stond op een te grote afstand, was niet kritisch genoeg, en had tot het laatst geen zicht op de actuele ontwikkelingen in de derivatenportefeuille. Het treasuryverslag werd slechts jaarlijks besproken in de Raad van Toezicht waarbij er een toelichting plaatsvond door de treasurer. De Raad van Toezicht werd gedurende het jaar niet geïnformeerd over besluiten van de treasurycommissie. Te concluderen valt dat de wijze waarop de Raad van Toezicht het toezicht op het treasurybeleid en het risicobeheersingsysteem heeft ingevuld, onvoldoende is geweest.
- 1105 e) De informatie in de toelichting bij de jaarrekening van Vestia bevatte tekortkomingen.<sup>40 41</sup> Er werd onvoldoende zicht geboden op de werkelijke omvang en ontwikkeling van de derivatenportefeuille en het risicobeslag waardoor toezichthouders niet goed geïnformeerd werden. Ook op het kwartaalsgewijze verzoek van het WSW verschaft Vestia geen of onvoldoende informatie over de derivatenportefeuille.
- 1110 f) Pregnant is dat de accountant (KPMG) heeft laten weten de goedkeurende controleverklaring over 2010 niet te kunnen handhaven. De specificatie in de verslagleggingen over 2008 tot en met 2010 van de derivatenportefeuille en de waarderingsgrondslag bevatten niet de informatie om een goed oordeel te kunnen vellen.

1115

### 5.2.2. Extern toezicht: De aanloop en de early warning

In de aanloop naar het optreden van de problemen hebben alle partijen onvoldoende urgent gehandeld:

- 1120 a) Er was geen goed werkend early warning systeem dat bij de onderscheiden toezichthouders tijdig de oplopende risico's in beeld bracht, c.q. er is niet tijdig en krachtig genoeg op geacteerd.
- 1125 b) Het CFV heeft Vestia in 2008, 2009 en 2010 resp. een A,C,A<sup>42</sup> oordeel gegeven: de solvabiliteit was in zijn ogen dus voldoende tot te hoog. Pas in november 2011 is Vestia onder verscherpt toezicht geplaatst. Ook is het A oordeel over 2010 herroepen, dit vanwege het intrekken van de verklaring van de accountant. De jaarverslagen van Vestia blonken weliswaar niet uit in transparantie, maar gaven grond voor nadere analyse c.q. verscherpt toezicht. Het CFV geeft in een brief aan de minister van BZK eerlijkheidshalve aan dat de jaarverslagen 2009 en 2008

<sup>38</sup> Advies Centraal Fonds Volkshuisvesting inzake derivatenportefeuille en derivatenbeleid van Vestia, 11 november 2011.

<sup>39</sup> Advies Centraal Fonds Volkshuisvesting inzake derivatenportefeuille en derivatenbeleid van Vestia, 11 november 2011.

<sup>40</sup> Met betrekking tot de omvang van de derivatenportefeuille zijn gesaldeerde bedragen opgenomen, in plaats van de bruto waarden; de onderbouwing van de berekening van de marktwwaarden van de derivaten ontbreekt; een kwantitatief inzicht in de liquiditeitsrisico's bij bijvoorbeeld 1% rentedaling ontbrak.

<sup>41</sup> Centraal Fonds Volkshuisvesting, Analyse jaarstukken Vestia 2008, 2009, 2010.

<sup>42</sup> A-oordeel: de voorgenomen activiteiten passen bij de vermogenspositie van de woningcorporatie, C-oordeel (tot 2010): De voorgenomen activiteiten zijn onvoldoende in relatie tot de vermogenspositie van de woningcorporatie.

- triggers bevatten voor intensivering van het financiële toezicht<sup>43</sup>, die echter niet voldoende zijn gewogen.<sup>44</sup> Opvallend was verder dat Vestia een grote liquiditeit aanhield, terwijl het volgens de regels verboden is leningen aan te trekken voor andere zaken dan financiering van investeringen.
- 1130 Naast de jaarrekeningen had een trigger kunnen zijn de reactie van Vestia op het C-oordeel waarin het te grote vermogen wordt geweten aan de resultaten van een actief treasurybeleid.
- c) De commissie signaleert onduidelijkheid over de rolverdeling tussen het WSW en het CFV in de periode voorafgaand aan september 2011. Het CFV concentreerde zich op het
- 1135 vermogenstoezicht en ging er stilzwijgend vanuit dat het WSW toezicht hield op de liquiditeit en de derivatenportefeuille. Er waren echter geen sluitende afspraken tussen het WSW en het CFV over taakverdeling en informatie-uitwisseling. De gebrekkige samenwerking heeft het goed functioneren van een early warning systeem bemoeilijkt.
- d) Gebleken is dat enkel vermogenstoezicht niet voldoende is om financiële problemen te voorzien. Het ministerie heeft wel bij het CFV aangedrongen meer rekening te houden met
- 1140 liquiditeitsposities van woningcorporaties, maar het is de commissie niet duidelijk vanaf welk moment dit het geval is geweest, ook accepteerde het ministerie dat dit tot 2012 niet tot aanpassing van de beleidsregels van het CFV leidde. In het toezicht was verder onvoldoende aandacht voor de inrichting van het risicomangement bij de woningcorporaties.
- e) Na de in 2008 opgetreden problemen rond derivatenportefeuilles heeft het WSW
- 1145 kwartaalsgewijs informatie over derivaten en beleggingen bij de aangesloten woningcorporaties opgevraagd, op grond waarvan een actueel beeld kan worden gevormd van de risicoposities en de ontwikkeling daarin. Vestia heeft aan deze informatieverstrekking onregelmatig en onvolledig invulling gegeven.
- f) Het bestaan van toezichtbelemmerende clausules in de derivatencontracten is in de voorfase door geen van de partijen gesignaleerd. Het WSW, het CFV en het ministerie stellen hiervan pas
- 1150 na het optreden van de problematiek in september/oktober 2011 van op de hoogte te zijn geweest. Dat betekent dat de kleine letters van de derivaatovereenkomsten niet op hun betekenis zijn geschat.
- g) BZK is pas in september 2011 formeel geïnformeerd over mogelijke problemen bij Vestia. De minister heeft in het voorstadium (dus tot het instellen van verscherpt toezicht in november
- 1155 2011) niet ingegrepen. Het ministerie was, in ieder geval ambtelijk, wel op de hoogte van het feit dat er afstemmingsproblemen tussen het CFV en WSW waren, in het bijzonder ten aanzien van de informatievoorziening vanuit het WSW en de afstemming tussen het WSW en het CFV.
- h) BZK heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid bij het financiële toezicht en heeft tenminste
- 1160 in het kader van het systeem(meta)toezicht een eigen taak en had dus bij een vermoeden van oplopende problemen ook zelfstandig informatie kunnen inwinnen (de inspectiefunctie) en de andere instellingen (WSW/CFV) kunnen aanspreken op hun taakinfilling. Ze is voor haar oordeel over de financiële positie van Vestia op de twee andere instellingen afgegaan.
- i) De commissie ziet hierbij een mogelijke vermenging van de toezichthoudende en de beleidsrol.
- 1165 Vestia scoorde op haar volkshuisvestelijk presteren hoog, en bijvoorbeeld haar rol in het oplossen van de problemen rond SGBB en de omvangrijke investeringen in de Zuidvleugel van de Randstad werden zeer op prijs gesteld.

### 5.2.3. Het proces na september 2011

- 1170 a) In de alarmfase lijkt er vanuit het toezicht adequaat gereageerd. Het CFV had op zeer korte termijn een deugdelijke analyse van de derivatenportefeuille. Er is snel een plan van aanpak

---

<sup>43</sup> Het feit dat Vestia renterisico's afdekte tot in de verre toekomst, met een af te dekken positie die hoger is dan de leningenportefeuille is een eerste signaal. Ook de liquiditeitsproblematiek en de storting van €255 miljoen in 2008 had aanleiding kunnen zijn voor een meer kritische blik op het gebruik van derivaten, evenals de heroïsche stelling dat de rente tot -3% zou moeten dalen voor liquiditeitsproblemen zouden optreden.

<sup>44</sup> Centraal Fonds Volkshuisvesting, Analyse jaarstukken Vestia 2008, 2009, 2010.

- gevraagd. Het ontbreken van directe volledige medewerking van Vestia bevreemdt de commissie.
- 1175 b) Het bestaan van de clausules die de inzet van het toezichtinstrumentarium belemmerden heeft geleid tot een relatief lange duur van afhandeling en een aanvankelijk zachte aanpak van Vestia door de minister. Het CFV kon tot eind april niet verder gaan dan een voorwaardelijke sanering, een aanwijzing tot saneringsaanvraag was een 'event'.
- 1180 c) De rolverdeling tussen de minister/het departement en CFV lijkt de commissie vanaf september 2011 helder. Tijdens het proces is door het WSW meermalen overwogen hypothecair beslag te vestigen of de verklaring van borgstelling in te trekken, maar dat zou een 'event' geworden zijn. Inclusief de liquiditeitssteun was Vestia zwaar overgefinancierd, wat de zorgen van het WSW verklaart.
- 1185 d) Er is veel tijd besteed aan het vinden van een goede koers en procesorganisatie in een zeer gecompliceerd veld. De vraag komt op of er geen protocollen voor zijn; interventies zijn er immers vaker geweest. Gezien de omvang van de problematiek, en het bestaan van de toezichtbelemmerende clausules konden het ministerie en het CFV niet het gebruikelijke saneringstraject doorlopen. Het Kabinet had overwegende bezwaren tegen het aanspreken van de WSW zekerheidsstructuur, waarmee een centrale rol van het CFV onvermijdelijk werd. Het CFV heeft vervolgens in onderhandelingen met de banken getracht de lasten voor de sector (de
- 1190 extra jaarlijkse saneringsheffing) te beperken en de kosten zoveel als mogelijk bij Vestia te leggen.
- 1195 e) De rol van de betrokken gemeenten is, zowel uit hoofde van hun grondwettelijke taak (volkshuisvesting) als uit hoofde van 50% achtervang, niet zo duidelijk. Er was wel overleg met de achtervangpartijen over bijvoorbeeld het doorzakken van de liquiditeitssteun in een geborgde lening, maar naar de indruk van de commissie stonden ze aan de zijlijn. Voor gemeenten was er ook een tegenstrijdig belang: enerzijds het voorkomen van een te groot financieel risico via de achtervang WSW, maar tegelijk het beperken van schade voor de lokale volkshuisvesting. Op het laatste hadden ze geen invloed.
- 1200 f) De rol van de banken was zakelijk. De uiteindelijke deal in juni heeft de banken ook geld gekost, deels doordat de derivatenportefeuille minder opbracht dan deze waard was, deels doordat de afbouw van die portefeuille ook met forse transactiekosten gepaard ging.
- 1205 g) De vraag komt op of en hoe banken het risicobeheer hebben gevoerd, of dat zij (te veel) uitgingen van het feit dat risico's afgedekt werden door het WSW. Opvallend is dat het overgrote deel van de financiering in handen is van de BNG en WB, maar dat de risicovolle derivaten door andere banken zijn verkocht/gekocht.

### 5.3. Leerpunten en conclusies

- 1210 a) De Vestia casus laat zien dat daar sprake was van zwak intern toezicht. De commissie vindt dat het interne toezicht aan minimumeisen moet voldoen.
- b) De eisen die aan de jaarverslaglegging/accountantsbeoordeling worden gesteld zijn in het veld onvoldoende bekend. Kostprijs hedge accounting<sup>45</sup> (zoals door Vestia toegepast) is slechts in specifieke gevallen toegestaan<sup>46</sup>; de specificatie van de belegging- en derivatenportefeuille dient volledig te zijn; er dient sprake te zijn van een goede inschatting van het risico.

<sup>45</sup> Door kostprijs hedge accounting toe te passen hoeven (negatieve) marktwaarden van derivaten niet in de balans en mutaties in de (negatieve) marktwaarde niet in de winst- en verliesrekening verwerkt te worden.

<sup>46</sup> In Richtlijn 290 van de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving is beschreven aan welke vereisten voldaan dient te zijn om kostprijs hedge accounting toe te mogen passen. Kort gezegd is het slechts mogelijk derivaten tegen kostprijs (in plaats van marktwaarde) in de jaarrekening te waarderen als deze enkel dienen voor het afdekken van (rente-)risico's. Ook het CFV heeft de indruk (rapport Derivatenonderzoek "Renterisico's beheerst of financiële risico's vergroot" uit juni 2012, dat er in een aantal gevallen soepel is omgegaan met de toets op de hedge effectiviteit, zeker bij het gebruik van gestructureerde derivaten en geschreven renteopties en de afdekking van toekomstige aanvullende financieringsbehoefte uit hoofde van toekomstige (onzekere)

- 1215 c) De ontbindende voorwaarden in de derivatenovereenkomsten die het toezicht belemmeren zijn onereuze bepalingen. De commissie constateert met instemming dat voor nieuwe contracten deze bepalingen al worden verboden in de beleidsregels rond derivaten die op 5 september 2012 zijn gepubliceerd. De commissie geeft woningcorporaties in overweging om ook bestaande contracten op dit punt te bezien.
- 1220 d) De Vestia casus leert verder dat het aanspreken van de zekerheidsstructuur van het WSW ook in dit geval uit is gebleven. Het feit dat de zekerheidsstructuur van het WSW de facto niet wordt aangesproken, brengt een gedragsrisico met zich, en prikkelt het WSW niet tot het voorkomen van financiële problemen bij woningcorporaties waar zij borging voor verstrekt.
- 1225 e) Het WSW zal, gegeven zijn huidige taak, de risico's van borging beter moeten beheersen: scherpere toets van de kwaliteit van de treasury bij het indelen van de woningcorporaties in risicoklassen en de intensiteit van de monitoring, toezien op het gebruik van het faciliteringsvolume voor alleen voorgenomen investeringen en herfinanciering (en dus niet voor risicodekking derivaten), en in het faciliteringsvolume/de borging rekening moeten houden met het risicobeslag van financiële instrumenten (dus bij meer risico, minder ruimte). Het WSW, BZK en CFV zouden, gegeven de huidige vormgeving van de toezichtketen, in een convenant scherper moeten vastleggen of en zo ja hoe het WSW een taak heeft bij de early warning en BZK zou hierop dan ook moeten toezien (vastleggen toezichtrol en toezichtkader van BZK op het WSW in de achtervang overeenkomst).
- 1230 f) De taak van het CFV is breder dan alleen financieel toezicht op basis van de jaarverslaglegging. Al eerder is vastgelegd<sup>47</sup> dat het CFV ook bij solvabele instellingen een taak heeft in het signaleren van financiële risico's (vermogensbehoud). Dit vergt risicoanalyses op sectorniveau en een meer frequente en intensieve monitoring/bijsturing bij woningcorporaties met een verhoogd risicoprofiel. Ook andere bronnen dan de jaarverslaglegging zijn dan relevant, waaronder actuele gegevens over financieringsportefeuille en het gebruik van financiële instrumenten.
- 1235 g) De mogelijkheid tot sanering door het CFV kan tot moral hazard leiden, en wel meer naar de mate dat die sanering als een verplichting voor het CFV wordt gezien.
- 1240 h) Woningcorporaties hebben een omvangrijke balans, maar zijn kleine organisaties waar leidinggevenden vaak in een eenzame positie zitten, terwijl het grote geld en de grote wereld lonken. De onlangs in werking getreden beleidsregels inzake het gebruik van financiële derivaten zijn een goede stap om de hiermee gepaard gaande risico's te beperken. De regeling combineert een verbod op specifieke producten met extra eisen aan de inrichting van de organisatie en het risicomangement. Idealiter is sprake van een zodanige inrichting van het risico-management (en het toezicht daarop) dat dit uit zichzelf een onjuist en te risicovol gebruik van financiële producten voorkomt (en een specifiek verbod niet nodig is).
- 1245

#### 1250 5.4. Andere casus

Sinds 2001 (na de taakverbreding van het CFV) hebben er zich in totaal zo'n 20 casus voorgedaan die bij het ministerie van BZK bekend zijn en waren er 15 casus waarbij door de minister een externe toezichthouder is aangesteld. Uit een analyse van deze casus blijkt dat hier grote onderlinge verschillen zijn. Een enkele keer liepen bestuursconflicten zo uit de hand dat er externe maatregelen nodig waren (bijvoorbeeld Eigen Haard, Huis en Erf). Dergelijke conflicten waren ook vaak onderwerp van melding bij het integriteitmeldpunt en konden doorgaans zonder externe maatregelen worden afgedaan. Er waren ook integriteitvraagstukken waarbij de leiding of medewerkers van de

---

investeringen. Toepassing van kostprijs hedge accounting betekent overigens niet dat er in de jaarrekening in het geheel geen informatie over derivaten opgenomen dient te worden. Op grond van zowel de wet als de richtlijnen voor de jaarverslaggeving worden uitgebreide toelichtingen inzake financiële instrumenten verlangd. De kwaliteit van de informatie over derivaten in de toelichting bij de jaarrekeningen van woningcorporaties dient ook in de ogen van het CFV (mede in relatie tot de eisen die daaraan worden gesteld in hoofdstuk 9 van RJ 290) verbeterd te worden.

<sup>47</sup> TK 2004-2005, 29453 nr. 14.



1260 woningcorporaties zich onrechtmatig financiële of andere voordelen toe-eigenen (voorbeeld: Rochdale, Patrimonium Wonen te Rotterdam, Wooninvest, SWZ). Altijd ging dit gepaard met het feilen van de toezichhoudende organen en was er dus ook een governance probleem. Ten derde waren er de gevallen waarin achteraf gezien onverantwoorde risico's zijn genomen in het innemen van grondposities of in de projectontwikkeling (koopwoningen, dure huur, maatschappelijk of commercieel vastgoed). Dit is het geval geweest bij ondermeer Laurentius, Wst Geertruidenberg, SGBB, Rentree, Servatius en Woonbron. In enkele gevallen spelen hier ook integriteitproblemen, 1265 maar de kern van de zaak is toch dat binnen de instelling onvoldoende tegenweer was tegen dit risicovolle gedrag. Hier speelt zowel de brede definitie van het werkveld een rol, als de taakopvatting van de woningcorporatie die zich meer als projectontwikkelaar dan als sociale huisvester opstelt (taakverschuiving). Soms is het genomen risico het resultaat van te veel goede bedoelingen (Woonbron). In al deze gevallen was er in ieder geval sprake van onvoldoende risicosignalering en 1270 risicobeheersing binnen de instelling.

1275 Het feit dat de problemen bij bovengenoemde woningcorporaties zich voor hebben gedaan hangt deels samen met de veranderende marktomstandigheden. Dat geldt vooral voor de problemen die door grondposities of projectontwikkelingsactiviteiten ontstonden. De plotselinge omslag van een uitbundige koopmarkt naar een ernstige marktstagnatie rond 2008, heeft niet alleen bij woningcorporaties zijn tol geëist, maar ook bij gemeenten en commerciële projectontwikkelaars. Het feit dat er over het algemeen gesproken – dus ook buiten de sociale huursector - integriteitrisico's bestaan in de transacties met vastgoed (bestaand, of bij projectontwikkeling) is inmiddels 1280 genoegzaam bekend.

1285 Dat er intussen binnen de sociale huursector zo vele incidenten ontstonden, deels van zeer grote omvang, blijft natuurlijk navrant. In de commerciële wereld neemt men bewust risico's, waarvan de gevolgen door de ondernemingen en de aandeelhouders zelf gedragen worden. In de sociale huursector gaan de afboekingen ten koste van het maatschappelijk vermogen. Hier worden de 1290 risico's door andere woningcorporaties gedeeld en mag verwacht worden dat de bestuurders, zijnde plaatsbekleders in dienst van het maatschappelijk belang, een grote zorgvuldigheid in hun afwegingen betrachten. Ook het enkele feit dat het handelen in de openbaarheid wordt getoetst (of: getoetst behoort te worden) en dat falen direct zijn weerslag heeft op de reputatie van de sector als geheel, brengt met zich dat er van de bestuurders en toezichhouders niet alleen grote 1295 zorgvuldigheid en transparantie in de besluitvorming mag worden verwacht, maar ook dat er een grote mate van risicoaversie is.

#### 5.5. *Vergelijking Vestia met andere casus*

1295 De Vestia-casus staat in vergelijking met andere duidelijk apart, door de omvang van de schade in zowel volkshuisvestelijk als financieel opzicht. Dat wordt deels veroorzaakt door de grote schaal van de woningcorporatie. Men zou Vestia binnen de sector van de woningcorporaties als een systeem woningcorporatie kunnen zien waarmee bij een faillissement de grenzen van onderlinge solidariteit worden overschreden. Het gevaar dat de overheid als achtervang aangesproken zou moeten worden en daarmee de hechtheid van het waarborgstelsel in het geding kwam was groot.

1300 De Vestia-casus staat ook apart van andere door de extreme veronachtzaming van alle governance vereisten die leidden tot een unieke combinatie van falen. Dit betrof:

- Een autonoom optredende algemeen directeur en treasurer.
- Op bedrijfsniveau was er gebrek aan interne administratie, risicobeheersing en onafhankelijke 1305 controle.
- Op financieel terrein heeft de Raad van Toezicht zich onvoldoende geïnformeerd over de financiële risico's.

- Goedkeurende accountantsverklaringen waarvoor onvoldoende grond was en ook van de zijde van de accountant onvoldoende risicosignalering.
- 1310
- Belanghouders die de volkshuisvestelijke prestaties uitermate positief waardeerden maar de financiële risico's niet in de beschouwing betrokken en derhalve een horizontale verankering en verantwoording met onvoldoende signalerend en corrigerend vermogen.
  - Onvoldoende risicobeheersing in de preventieve sfeer door het WSW.
  - Onvoldoende probleemsignalering door het CFV in de fasen voorafgaande aan de explosie van problemen.
- 1315

#### 5.6. Conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de Vestia-casus en op andere incidenten en affaires bij woningcorporaties uit het verleden. Gebleken is dat de Vestia-casus uniek is in de veronachtzaming van de governance vereisten en financiële omvang van de problemen, maar dat het te vaak voorkomt dat het aan zelfcorrigerend vermogen bij woningcorporaties en de sector ontbreekt en dat er onvoldoende en te laat wordt ingegrepen. In de aanloopfase bij de Vestia casus hebben alle partijen (WSW, CFV en het ministerie) niet alert genoeg gereageerd, hadden scherper kunnen zijn en eerder kunnen ingrijpen. Ook bij andere casus komt de vraag op of niet de toezichthouders niet eerder op de hoogte hadden kunnen zijn of moeten ingrijpen. De commissie maakt zich hierover zorgen, omdat een goede woningvoorziening binnen het non profit bestel van grote maatschappelijke waarde is.

1320

1325

## 6. Van analyse tot aanbevelingen

1330

### 6.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de sector, het bijzondere karakter daarvan en het bestaande toezichtstelsel met aandacht voor de vereisten voor goed toezicht. Vervolgens is ingezoomd op de Vestia-casus en andere woningcorporaties die in de afgelopen jaren in de problemen zijn gekomen en de leerpunten die daaruit kunnen worden getrokken. In dit hoofdstuk wordt gezien in hoeverre het huidige toezichtstelsel voldoende functioneert en in hoeverre de volkshuisvestelijke belangen zijn geborgd. Tevens wordt een bespiegeling gegeven over het functioneren van het huidige toezicht. De navolgende hoofdstukken gaan dieper in op de verschillende elementen van het toezichtstelsel en doen aanbevelingen tot verbetering.

1335

1340

### 6.2. Tussen toezicht en vertrouwen

Zoals aangegeven in paragraaf 4.7. heeft er in de loop der tijd een wisselende balans bestaan tussen toezicht (en sturing) van overheidswege en zelfregulering waarbij toezicht vooral gebaseerd was op basis van vertrouwen. Tegelijkertijd heeft de commissie geconcludeerd dat er geen systematische oordeelvorming over de doeltreffendheid van het handelen van de woningcorporaties is.

1345

Tot op heden is geen oplossing gevonden voor een toezicht op de doelmatigheid van het handelen van de woningcorporaties, omdat een goede toerekening van kosten aan activiteiten ontbreekt. Toetsing en controle van het beleid zijn daardoor lastig en niet eenduidig. Bovendien is er een vrij ingewikkelde toezichtketen waarbij hoge eisen aan de samenwerking van organisaties daarbinnen worden gesteld. Dit geldt in het bijzonder voor het CFV en het WSW, de laatste weliswaar niet formeel met toezichtstaken belast maar in de praktijk bijna parallel werkend. In de praktijk van het curatief ingrijpen heeft dit alles echter niet tot onoverkomelijke problemen geleid. Maar dit geldt naar het oordeel van de commissie niet voor een systeem van early warning. Het blijkt dat incidenten plotseling opkomen en dat er kennelijk aan preventie onvoldoende wordt gedaan. Dat vergeet samenwerking en uitwisseling van risicosignalen, ook in een vroeg stadium en in individuele gevallen.

1350

1355

Het huidige toezicht is gebaseerd op de jaarverslaglegging, inclusief accountantsverklaring. De informatie die hieruit voortkomt is basis voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het handelen, het volkshuisvestelijk presteren, en de financiële positie van de instellingen. Het vormt ook de basis voor onderlinge vergelijking tussen instellingen (regiorapportages en CiP gegevens). Maar deze formele cyclus van verslaglegging en analyse kent tevens het risico dat er achter de ontwikkelingen aangelopen wordt en dat instellingen waarmee het inmiddels fout gaat onder de radar doorvliegen. Zoals nu ook in de concept Herzieningswet vastgelegd is voor preventie een meer risico geïndiceerd toezicht nodig, gebaseerd op risicoverkenning en gerichte informatiegaring. De concept Herzieningswet maakt dit voor de op te richten FAW mogelijk. Het WSW kan dit al op basis van de huidige inrichting. Beide instellingen maken op dit moment eenzelfde beweging.

1360

1365

Een bijzonder aandachtspunt is de wijze waarop het handelen van de ene instelling –het WSW- het risico van de andere beïnvloedt. De naadloze aansluiting tussen WSW en CFV brengt met zich dat een besluit van het WSW dat een instelling niet meer in aanmerking komt voor borging, de facto een plicht ontstaat voor het CFV om tot sanering over te gaan, c.q. daartoe een bijdrage te leveren als daarmee de instelling weer een levensvatbare positie kan krijgen in de toekomst. Daarmee ontstaat het gevaar dat er onvoldoende stimulans is voor een goede risicobeheersing bij de borgstelling.

1375

### 6.3. Conclusie, urgentie voor verbetering

Eerder is gesteld dat goed toezicht aan een aantal criteria dient te voldoen. Toezicht dient onafhankelijk, transparant, professioneel, indringend en pro-actief te zijn. Ten aanzien van de governance is ingegaan op de bijzondere vereisten voor de sector waarbij is geconstateerd dat er soms onvoldoende of zelfs averse prikkels zijn voor een verantwoord financieel en volkshuisvestelijk

1380

beleid. Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat woningcorporaties in het huidige stelsel regelmatig in de problemen zijn gekomen. Het verontrustende is dat deze problemen zich voordoen in een stelsel dat toch in formele zin vele checks en balances kent. Dat stelsel werkte bij Vestia en ook bij andere casus echter onvoldoende in de sfeer van early warning. De commissie constateert in algemene zin de volgende leerpunten c.q. tekortkomingen in het stelsel:

1385

- Het duurt te lang voordat signalen van disfunctioneren worden opgepakt.
- De governance en het interne toezicht bij woningcorporaties moeten worden versterkt.
- Er moeten meer prikkels komen tot verantwoord financieel en volkshuisvestelijk beleid.
- De rol van gemeenten is niet altijd helder en de lokale binding kan sterker.

1390

- Het externe toezicht dient te worden versterkt en eenduidiger georganiseerd.

De navolgende hoofdstukken gaan nader op deze punten in.

## 7. Versterken interne governance bij woningcorporaties

### 1395 7.1. Inleiding

Volkshuisvestelijk en financieel toezicht vormen in voorkomende gevallen een correctie op de besluitvorming binnen de woningcorporatie. Om het toezicht niet te zwaar te belasten is een doel ervan ook om de kwaliteit van de interne besluitvorming en -governance te verbeteren. Dat is overigens niet een zaak van extern toezicht alleen; de professionalisering van bedrijfsvoering en intern toezicht vergt een veel bredere benadering, waarin ook de brancheorganisatie Aedes en de vereniging van toezichthouders (VTW) een belangrijke rol spelen. Een uitputtende behandeling van deze onderwerpen valt buiten het bereik van de commissie; het onderwerp is daar te veel omvattend voor. Er is ook een toenemende literatuur over governance bij maatschappelijke ondernemingen. De commissie rekent het tot haar taak om ook de interne governance in zijn beschouwingen te betrekken, omdat gebleken is, zowel in de Vestia casus als in de andere, dat in nagenoeg alle gevallen waar extern ingrijpen nodig was die interne governance gebreken vertoonde. In dit hoofdstuk wordt daarom op de interne organisatie en besluitvorming ingegaan, op de transparantie van afwegingen en op het interne toezicht; daarnaast besteedt de commissie aandacht aan het vraagstuk van de schaalgrootte van woningcorporaties, vanwege het feit dat dit in de opdrachtformulering als afzonderlijk thema aan de orde gesteld is.

### 7.2 Interne organisatie en besluitvorming

De interne organisatie wordt tot op heden als een zaak van de woningcorporaties beschouwd. Wel zijn er eisen gesteld aan de verslaglegging, daarmee aan de interne informatiestromen binnen de instelling en aan de treasury, en is de taak en verantwoordelijkheid van het interne toezichthoudend orgaan omschreven. In de concept Herzieningswet zijn extra bepalingen opgenomen over de preventieve toetsing door de Raad van Toezicht van belangrijke beslissingen door het bestuur, en is ook een grotere nadruk komen te liggen op een toezicht op het interne toezicht en op de mogelijkheden deze toezichthouders op hun verantwoordelijkheden aan te spreken.

De commissie verwacht dat het externe toezicht door de FAW en de beoordeling van de kredietwaardigheid door het WSW ook betrekking zal gaan hebben op de kwaliteit van de interne governance en wel te meer als dit toezicht risicogericht is. Dit brengt met zich dat er op dit punt standaarden ontwikkeld zullen worden, op basis waarvan een beoordeling plaats kan vinden. De commissie pleit ervoor deze sectorbreed uit te werken en neer te leggen in de vorm van best practices, bijvoorbeeld in of annex aan de governancecode woningcorporaties. Dit zou dan kunnen leiden tot een breed geaccepteerde set van minimum eisen, die onder meer de FAW kan toepassen, zo nodig gedifferentieerd naar het risicoprofiel van de instelling. De commissie wijst in dit verband op een aantal aandachtspunten, die alle betrekking hebben op de gewenste situatie dat binnen het bedrijf voldoende checks and balances bestaan.

De eerste is de wenselijkheid van een functiescheiding binnen de organisatie, zodat een afzonderlijke control-, compliance- en risicobeoordelingsfunctie bestaat. De onafhankelijkheid ervan zou geborgd moeten zijn door een zelfstandige rapportagelijn aan het bestuur en het toezichthoudend orgaan. Daarmee ontstaat ten tweede ook een functiescheiding in de beleidsvoorbereiding: bij majeure besluiten zal er een waarborg moeten zijn dat zowel volkshuisvestelijk-inhoudelijke overwegingen als financiële overwegingen een vaste plaats krijgen. In veel organisaties is het gebruikelijk om deze in een interne werkgroep of commissie te brengen, waardoor tegelijk op consequente wijze aan het meer ogen principe vorm gegeven wordt.

Het derde is dat bij grotere woningcorporaties c.q. woningcorporaties met een omvangrijke portefeuille van investeringen en financieringen een tweehoofdig bestuur aanbeveling verdient, waarin de frontoffice taken en de back office taken afzonderlijk zijn belegd. Op die manier wordt het gevaar van een dominante rol van een enkele bestuurder verkleind.

Ten vierde is een bedrijfsbrede risicodetectie en -beheersing van groot belang. De risico's die met het portefeuillebeleid, de projectontwikkeling, de treasury (inclusief financiering) en het

1445 vastgoedbeheer samenhangen, zouden vooraf wel gedefinieerd moeten worden en periodiek naar kans en financiële impact moeten worden geschat. Dan wordt ook duidelijk wat het risicobeslag op het eigen vermogen en wat de benodigde liquiditeit is die aangehouden moet worden. Zowel de normstellingen als de besluitvormingsprocedures zouden in statuten neergelegd moeten worden. In de jaarverslaglegging doet de woningcorporatie dan verslag van de cash flow prognoses voor de komende 5 jaar, de benodigde risicobuffers en de bijbehorende financiële ratio's, gecombineerd met het oordeel van het bestuur daarover.

1450 De accountant die in opdracht van de Raad van Toezicht de controle op de jaarrekening en het jaarverslag doet, zou ten vijfde periodiek een audit kunnen uitvoeren naar de kwaliteit van de beleidscyclus en de opzet en het functioneren van de interne governance. Van de bevindingen dient de Raad van Toezicht op de hoogte te zijn en deze moeten betrokken worden in de verantwoording over het gehouden toezicht. Tevens kan deze bij de visitaties een rol spelen.

1460 In de concept Herzieningswet is nu bepaald dat niet alleen investeringen boven de €3 mln vooraf aan de Raad van Toezicht moeten worden voorgelegd, maar dat investeringen boven een nader bij AMVB te bepalen bedrag ook aan de FAW ter goedkeuring voorgelegd moeten worden. Dit laatste zou naar het oordeel van de commissie onnodig zijn als de interne governance goed functioneert. Het verzwakt de besluitvorming en het toezicht bovendien in ernstige mate. Hij kan zich dan ook voorstellen dat de voorgestelde FAW de bevoegdheid heeft en neemt om op punt nadere eisen te stellen als aan de minimumeisen inzake de governance niet is voldaan. Dan is de wettelijke bepaling overbodig en zou deze naar het oordeel van de commissie ook beter geschrapt worden.

1465 Aan bestuurders van corporaties worden tot op heden wettelijk nog weinig eisen gesteld.<sup>48</sup> In de financiële sector is dit inmiddels wel het geval. Voor bankbestuurders en voor bestuurders van andere financiële ondernemingen geldt de eis dat zij deskundig en betrouwbaar zijn, waarbij de deskundigheid in orde moet zijn en de betrouwbaarheid buiten twijfel moet staan. De Nederlandse Bank N.V. (DNB) en de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM) hebben ten aanzien van toetsing van geschiktheid van beleidsbepalers beleidsregels opgesteld.<sup>49</sup> De geschiktheid van de beleidsbepalers, die aan de hand daarvan wordt getoetst, bestaat uit kennis, vaardigheden en professioneel gedrag en blijkt in ieder geval uit de opleiding, werkervaring en competenties. Beleidsbepalers dienen geschikt te zijn op de volgende onderwerpen:<sup>50</sup> a) bestuur, organisatie en communicatie; b) producten, diensten en markten waarop de ondernemer actief is; c) beheerste en integere bedrijfsvoering en; d) evenwichtige en consistente besluitvorming. Inmiddels pleiten de VTW en Aedes met betrekking tot de woningcorporaties voor een in de governancecode gefundeerde 'fit en proper test' bij (her)benoeming van bestuurders. Hoewel de kwaliteit van bestuurders allereerst een verantwoordelijkheid van de Raad van Toezicht is, kan de commissie zich goed vinden in een dergelijke fit en proper test. De commissie wijst daarbij op ervaringen elders met een periodieke beoordeling van ook zittende bestuurders.<sup>51</sup> De fit and proper test kan worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de FAW. Aan de eisen van de fit and proper test zou permanent dienen te worden voldaan. De eisen bij kleine woningcorporaties aan de test kunnen lichter zijn dan de eisen voor grote woningcorporaties.

---

<sup>48</sup> Wel wordt de governancecode van Aedes en VTW in de Herzieningswet algemeen verbindend verklaard en is nu als eis opgenomen (artikel 30) dat niet eerder mag zijn ingegrepen middels een aanwijzing of maatregel wegens een slechte bedrijfsvoering ten tijde van een eerder lidmaatschap van een bestuur of Raad van Toezicht.

<sup>49</sup> Staatscourant nr. 13546, 3 juli 2012

<sup>50</sup> In de bijlage van de beleidsregel zijn relevante competenties opgenomen om de geschiktheid aan te tonen.

<sup>51</sup> Ter vergelijking: in het Britse model worden bestuurders niet alleen beoordeeld met de zogenoemde fit and proper-test, die grotendeels overeenkomt met de hierboven genoemde beleidsregels, maar ook periodiek herbeoordeeld op geschiktheid en gedrag. Zie bijvoorbeeld Adrienne de Moor-van Vught, Buiten twijfel, de bestuurderstoets in de financiële omgeving, oratie 373 UVA, 28 mei 2010.

1485 *7.3. Transparante afwegingen*

Besturen van woningcorporaties hebben, zo kwam eerder aan de orde, een grote discretionaire bevoegdheid. Dit is tot op zekere hoogte ook wenselijk, om het beleid en uitvoering af te kunnen stemmen op de lokale omstandigheden en de wensen en noden van de doelgroep. Maar daar behoort naar het oordeel van de commissie tegenover te staan, dat de woningcorporaties zich verantwoordelijk over de gemaakte keuzes; dat kan alleen als de besluitvorming binnen de instelling traceerbaar en transparant is. Bovendien is het gewenst dat de prikkels tot doelmatig gedrag worden versterkt en dat de prestaties van de woningcorporaties beter vergelijkbaar worden.

1495 Allereerst is een scherper inzicht in de kosten bij de vastgoedbeheer wenselijk, om daarmee scherper op de efficiency van de organisatie en de doelmatigheid van het corporatiegedrag te kunnen sturen. Er zijn in het verleden serieuze pogingen gedaan tot een benchmarking daarvan, maar deze hebben nooit een hoge vlucht genomen. Door het CFV worden tot op heden ook in de CiP rapportages kengetallen opgenomen die binnen referentiegroepen een bedrijfsvergelijking mogelijk maken; met de nieuwe taakinvulling van de FAW vervallen deze. Het is de commissie bekend dat er nu initiatieven worden ontwikkeld tot een sectorbrede benchmark, mede op basis van de gegevens die de FAW ter beschikking zal stellen. Daarmee kan een data-infrastructuur ontstaan die mogelijkheden opent van bedrijfsvergelijking en kwaliteitszorg. Een probleem is echter dat de gegevens die aan de jaarverslaglegging worden ontleend tekortkomingen kennen. De gehanteerde definities zijn niet altijd goed vergelijkbaar, de betrouwbaarheid van de cijfers bij verdere uitsplitsing is niet  
1500 gegarandeerd en er ontbreekt een kostentoerekening aan type activiteiten. Er zou een overgang gemaakt moeten worden naar een functionele kostentoerekening. Het is naar het oordeel van de commissie van groot belang dat er een werkend systeem van bedrijfsvergelijking komt. Dat dient betrekking te hebben op de kosten per type activiteit, het prestatieniveau, en zo mogelijk de waardering door huurders en andere belanghouders van de geleverde prestaties. In dit kader beveelt  
1505 de commissie aan dat de FAW nadere eisen stelt aan de benodigde data en dus ook aan de informatiestromen binnen woningcorporaties. De verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling en invoering van benchmarksystemen kan dan elders worden gelegd; in het bijzonder Aedes vervult hier een stimulerende rol door het opzetten van een benchmarkcentrum en door het bevorderen van het efficiënter inrichten van interne bedrijfsprocessen door gebruik van Corporatie Referentie Architectuur (CORA).  
1510  
1515

In de tweede plaats dienen woningcorporaties expliciet en transparant te sturen op het directe en indirecte rendement op het eigen vermogen, naast en in samenhang met de volkshuisvestelijke prestaties. Idealiter maakt de woningcorporatie daarbij inzichtelijk wat de kosten van het behalen van haar maatschappelijke doelen zijn ten opzichte van een marktconforme bedrijfsuitoefening en vermogenswaardering. Daartoe zou in de beleidsvoorbereiding en -verantwoording een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen rendementseisen op basis van de marktwaarde, het rendement van vastgoedexploitatie en het maatschappelijk rendement; aldus worden de interne geldstromen inzichtelijk. Door bijvoorbeeld een huurkorting separaat te rapporteren van de vastgoedexploitatie,  
1520 wordt de omvang van de maatschappelijke bijdrage duidelijk. Hetzelfde geldt voor de kosten beheeractiviteiten (leefbaarheid) en de bijdrage daarvan aan de maatschappelijke doelstellingen. Bovendien wordt zo zichtbaar of en zo ja in welke mate tekorten uit de bedrijfsvoering door bijvoorbeeld verkopen van woningen worden gecompenseerd. Dit alles creëert prikkels binnen de woningcorporatie om sober en doelmatig te werken en verschaft de interne en externe  
1525 toezichthouder heldere kengetallen en sturingsinformatie. De commissie merkt op dat een dergelijk analytisch onderscheid in geldstromen niet alleen de transparantie vergroot, maar daardoor ook ruime mogelijkheden verschaft om de keuzes die de corporatie maakt ten aanzien van het bekostigen van maatschappelijke doelen te toetsen aan de inzichten die de belanghouders (bewoners, gemeenten, overige) hebben. Hij ziet ruime mogelijkheden om in deze de  
1530 maatschappelijke verankering te versterken.  
1535

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. De implementatie van het besluit van de EC van 2009 over woningcorporaties zal daar al een bijdrage aan leveren omdat er inzichtelijk gemaakt zal moeten worden of er bij de woningcorporaties al dan niet sprake is van overcompensatie.

De vraag kan vervolgens gesteld worden of een door de overheid vastgestelde overkoepelende doelstelling met betrekking tot het te behalen rendement moet worden gesteld. Het valt niet op voorhand van bovenaf goed te bepalen waar in de afweging tussen betaalbaarheid voor de doelgroep, en het financiële bedrijfsbelang het rendement op uit zou moeten komen. Wel mag van de woningcorporatie worden verwacht dat deze ten aanzien van het resultaat uit normale bedrijfsuitoefening en de rendementen uit vastgoedexploitatie expliciet doelstellingen formuleert en zich daarover verantwoordt. Dit op zich zou ten opzichte van de huidige praktijk al een grote vooruitgang betekenen.

#### *7.4. Schaalgrootte woningcorporatie*

Een apart aandachtspunt bij de interne organisatie betreft de rol die de omvang van de woningcorporatie speelt. De gemiddelde woningcorporatie is de afgelopen decennia steeds groter geworden. De vele fusies in het verleden waren voornamelijk ingegeven door het streven de slagkracht bij projectontwikkeling te vergroten en de positie ten opzichte van gemeenten te versterken. Daarnaast waren er veel fusies doordat financieel zwakke woningcorporaties in sterke werden geïntegreerd. Voor bedrijfsmatige efficiency is relatief weinig aandacht en de voordelen op dit punt van fusies lijken, als eenmaal een bepaalde grootte wordt overschreden, van zeer beperkte betekenis. De regelgeving van BZK (BBSH en circulaire over fusies) kent geen bovengrens voor de corporatiegrootte en verbiedt fusies en groei niet. In de praktijk is er nog nooit een fusieaanvraag tussen woningcorporaties afgewezen. In het recente verleden is wel overwogen om een bovengrens voor woningcorporaties in te stellen, maar dit blijkt op grenzen te stuiten.<sup>52</sup> Daarnaast moeten fusies van relatief grote woningcorporaties worden goedgekeurd door de NMa. De NMa toetst of de fusie niet leidt tot een significante daadwerkelijke belemmering voor de mededinging; dit is doorgaans niet het geval.

Door Vestia is er aandacht gekomen voor de risico's van een 'systeemcorporatie'. Daarmee wordt, naar analogie van de banksector, een woningcorporatie bedoeld die zo groot is dat deze bij omvallen de gehele sector in problemen kan brengen. In directe zin is de interferentie tussen woningcorporaties beperkt. De sectorsolidariteit loopt via de saneringsfunctie van het CFV en de borgingsfunctie van het WSW. Daar liggen de systeemrisico's. Weliswaar bezit de grootste woningcorporatie op dit moment (circa 90.000 woningen) nog maar slechts 3,3% van alle corporatiewoningen, maar de Vestia-problematiek heeft aangetoond dat een woningcorporatie van die grootte toch een reëel risico kan vormen voor het stelsel als geheel. Het risico voor de sector wordt evenwel niet bepaald door simpelweg de omvang van een woningcorporatie. Veel meer bepalend is de mate waarin de woningcorporatie zich bezighoudt met risicovolle activiteiten en de mate waarin zij die risico's adequaat beheert en beheerst. Om risico's te beperken is een adequate interne organisatie en inrichting van het risicomanagement van belang. Op deze punten kan, bij een gebleken groot risicobeslag, het toezicht intensiever zijn.

---

<sup>52</sup> in 2009 is door toenmalig minister Van der Laan, een grens van 80.000 woningen overwogen. Dit had vooral te maken met het gevaar van zwakkere lokale binding, twijfel over de volkshuisvestelijke meerwaarde, en angst voor scheve machtsverhoudingen tussen gemeente en woningcorporatie. Het bleek destijds dat het stellen van een absolute grens aan een private onderneming zich niet verhoudt met internationale verdragen, tenzij er een dwingende reden voor is zoals afwezigheid van mededinging. Van dat laatste zou pas sprake zijn als een woningcorporatie bijvoorbeeld nagenoeg de enige aanbieder in een woningmarkt is. Ook bij een zeer klein aantal woningcorporaties die op alle markten actief zijn is daar echter nog geen sprake van.



1585 Wat betreft de rol van de omvang van de woningcorporatie in het licht van de lokale binding, stelt de commissie zich op het uitgangspunt dat de lokale binding en het inspelen op de regionale behoeften is gewaarborgd, dit door ofwel de omvang van de woningcorporatie hierop af te stemmen, ofwel hier in de interne organisatie rekening mee te houden (door bijvoorbeeld te werken met lokale werkmaatschappijen).

1590 De commissie ziet gelet op het bovenstaande geen aanleiding een uitspraak te doen over de wenselijke omvang van woningcorporaties, als maar is voorzien in de lokale binding en risicobeheersing, zulks naar het oordeel van de FAW.

#### 7.5. Intern toezicht

1595 Het interne toezicht verschilt bij maatschappelijke ondernemingen en dus ook bij woningcorporaties van gewone bedrijven doordat er geen aandeelhouders zijn waarvan het belang door de interne toezichthouder wordt geborgd en waaraan deze verantwoording aflegt. Bovendien is de taak van de toezichthouder complex, vanwege het feit dat in dit toezicht niet alleen de financiële resultaten maar ook de maatschappelijke doelstellingen c.q. de publieke taak betrokken dienen te worden; deze zijn veelal meervoudig van aard en vergen, ook van de toezichthouder, een eigen invulling c.q. toesnijding op de omstandigheden in het werkgebied. In dit kader behoort het ook tot de verantwoordelijkheid van de interne toezichthouder om te bezien of er sprake is van een zorgvuldige  
1600 beleidsafstemming en –verantwoording jegens de belanghouders van de instelling. Dit alles stelt inderdaad hoge en soms tegenstrijdige eisen aan de competenties van de toezichthouders, de rolopvatting en taakinfilling en het functioneren van het college. De toezichthouder dient immers onafhankelijk en waar nodig doortastend te zijn, tegelijk geïnformeerd en betrokken, maar terughoudend. Hij wil immers niet op de stoel van de bestuurder zitten. Een goed functionerend  
1605 intern toezicht is ten slotte van groot belang omdat dan het externe toezicht minder intensief kan worden. Vanuit dat perspectief worden er ook in de nieuwe wetgeving nadere eisen aan gesteld, naast de principes van goed toezicht die in de governancecode woningcorporaties zijn neergelegd.<sup>53</sup>

1610 De commissie ziet voornamelijk geen aanleiding voor voorstellen tot ingrijpende aanscherping van deze wettelijke vereisten. Deze moeten immers doorwerken in de toezichtspraktijk van alle dag. Verbetering van die toezichtspraktijk heeft de prioriteit. De Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties doet op dit punt belangrijk werk. Deze vereniging constateert dat toezichthouders te vaak te intern gericht zijn op het belang van de organisatie, en vaak te weinig aandacht hebben voor de maatschappelijke taakvervulling.<sup>54</sup> De VTW wil dan toe naar een situatie dat er sprake is van een maatschappelijk aanspreekbaar toezicht.<sup>55</sup> De commissaris heeft ook tot taak  
1615 zich in de maatschappelijke rol van de woningcorporatie te verdiepen, en dat te betrekken in het toezicht. De Raad van Toezicht heeft in deze een belangrijke adviestaak. De bestuurder is en blijft uiteraard degene die de besluiten neemt, maar er zou een cultuur moeten zijn waarin de strategische en beleidsmatige overwegingen die hieraan ten grondslag liggen met elkaar worden

---

53 De concept Herzieningswet stelt nadere eisen aan het interne toezicht. Zo is in de concept Herzieningswet (artikel 31) opgenomen dat interne en externe toezichthouder in bij AMvB te bepalen gevallen de verplichting hebben elkaar te informeren over toezichtactiviteiten. In artikel 30 van de concept Herzieningswet staan diverse eisen inzake de onafhankelijkheid van de Raad van Toezicht (zoals geen voormalig bestuurder van de betreffende woningcorporatie, geen lid van het college van B en W uit de gemeente waar de woningcorporatie bezit heeft, etc.). In de concept Herzieningswet is tevens de verplichting opgenomen voor de Raad van Toezicht om sommige besluiten van het bestuur goed te keuren. Voorts is de mogelijkheid opgenomen de Raad van Toezicht aansprakelijk te stellen voor schade aan de volkshuisvesting, en de hoofdelijke aansprakelijkheid bij een misleidende voorstelling van zaken in het jaarverslag. Tot slot is de mogelijkheid opgenomen om leden van de Raad door de minister te laten schorsen.

<sup>54</sup> VTW onderzoek (2007) Toezicht op scherp (Edith Hooge en dr. Jan Kees Helderman).

<sup>55</sup> Hierover is door Platform 31 inmiddels een experiment gestart: de aanspreekbare commissaris.

1620 gedeeld en kritisch besproken kunnen worden<sup>56</sup> De raad zou dan niet alleen in een *toezichtskader*  
alleen vast moeten leggen wat de formele vereisten zijn waaraan het toezicht moet voldoen (zoals  
vastgelegd in wet- en regelgeving, maar ook in interne documenten), maar ook een *toetsingskader*  
vaststellen.<sup>57</sup> De commissie is van mening dat een dergelijk toetsingskader het interne toezicht  
1625 transparanter maakt voor zowel de belanghouders als de externe toezichthouder. In een dergelijk  
toetsingskader zou ook expliciet ingegaan kunnen worden op de vertaling van de gangbare eisen aan  
toezicht naar de toezichtspraktijk binnen de woningcorporatie. Tevens zou de commissaris zich op  
een actieve wijze jegens de buitenwereld moeten verantwoorden over de invulling en uitvoering van  
de toezichthoudende rol.

1630 Daarnaast overweegt de VTW ook nadere eisen te (doen) stellen aan commissarissen van  
woningcorporaties, door invoering van een 'fit en proper-test', uit te voeren onder  
verantwoordelijkheid van de FAW<sup>58</sup>. Een voorbeeld van de test zou kunnen worden ontleend aan  
DNB waar een geschiktheidmatrix is ontwikkeld voor leden van een Raad van Toezicht. Deze is mede  
gestoeld op een op een in 2010 verschenen IMF rapport naar goed toezicht en een daarop volgende  
analyse van DNB in datzelfde jaar.<sup>59</sup> De commissie ondersteunt deze initiatieven tot  
1635 kwaliteitsverhoging en grotere aanspreekbaarheid van het interne toezicht en is uit dien hoofde ook  
voorstander van een dergelijke test; dit zou goed passen in de verantwoordelijkheid die de  
commissie voorstaat van de FAW voor ook toezicht op de governance. Evenals voor de fit en proper  
test voor bestuurders zou aan de eisen van de fit and proper test permanent dienen te worden  
voldaan en kunnen de eisen bij kleine woningcorporaties aan de test lichter zijn dan de eisen voor  
grote woningcorporaties.

#### 1640 7.6. Aanbevelingen

Samenvattend ziet de commissie de volgende aanbevelingen ten aanzien van het versterken van de  
interne organisatie en het interne toezicht bij woningcorporaties:

- 1645 • 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 twee hoofdig 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 rapportagelijnen naar het bestuur is. Zorg voor een goed investerings- en treasuryreglement  
1650 waarin de woningcorporatie aangeeft binnen welke grenzen de aan het financieel beleid en  
beheer verbonden risico's aanvaardbaar zijn.
- Zorg ervoor dat besluitvorming binnen de woningcorporatie zorgvuldig, transparant en toetsbaar  
is. Ontwikkel daarom een benchmark voor bedrijfskosten en bedrijfsprestaties, zo mogelijk ook

---

<sup>56</sup> Een meer actieve invulling van de toezichthoudende rol wordt ook door Goodijk in zijn recente boek over falend toezicht (2012) bepleit, die vindt dat te klakkeloos het model van de structuurvennootschap op de semipublieke instellingen is geplakt. Door de veelal passieve taakinfilling van de Raad van Toezicht die zich in de informatievoorziening geheel afhankelijk stelt van het bestuur, is er onvoldoende balans in de organisatie en te weinig countervailing power. Het bestuur van woningcorporaties heeft naar zijn opvatting een te dominante rol gekregen.

<sup>57</sup> De VTW heeft een brochure uitgebracht over het toezichts- en toetsingskader voor woningcorporaties waarin de inhoudelijke beoordelingscriteria zijn beschreven. VTW brochure (2009) Intern toezicht, het team en de spelers.

<sup>58</sup> Ook door anderen is gewezen op de wenselijkheid van assessments voor leden, of in ieder geval de voorzitters, van raden van commissarissen. Hier worden ook al eerste ervaringen mee opgedaan. Zo is op initiatief van Jannes Verwer (RvC-voorzitter van Woonstad) en DeNieuweCommissaris een commissarissenregister opgericht, waarin (in eerste instantie) voorzitters van Raden van Commissarissen / Toezicht van woningcorporaties op basis van een vrijwillige assessment worden opgenomen.

<sup>59</sup> Van analyse naar actie, Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB (augustus 2010). The making of Good Supervision: Learning to Say 'No', IMF Staff Position Note, May 18, 2010.

- 1655 voor de waardering daarvan door belanghouders, mede op basis van de data waarover de FAW beschikt.
- Woningcorporaties dienen expliciet en transparant te sturen op het directe en indirecte rendement op het eigen vermogen. Idealiter maakt de woningcorporatie 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 maatschappelijk rendement.
- 1660
- 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.
  - De FAW dient vanuit haar toezichthoudende rol bovengenoemde wijzigingen in de administratie te bevorderen en te controleren.
- 1665
- 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 FAW. Dat laat onverlet dat ook de leden van de Raad van Toezicht zelf in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor het benoemen van het bestuur, maar onder voorbehoud van toestemming van de FAW. Aan de eisen van de fit and proper test zou permanent moeten worden voldaan. Als daartoe aanleiding is, moet de FAW een nieuwe toets kunnen uitvoeren. De fit and proper test kan lichter zijn voor kleine woningcorporaties dan voor grote woningcorporaties.
- 1670
- Leden van de Raad van toezicht moeten beter aanspreekbaar 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.
- 1675
- 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.
- 1680
- Het is van belang dat woningcorporaties een helder toetsingskader voor het interne toezicht ontwikkelen. In het externe toezicht kan nagegaan worden of dit toetsingskader in voldoende mate bij woningcorporaties aanwezig is en aan de eisen van goed toezicht voldoet.

## 8. Financieel toezicht

1685

### 8.1. Inleiding

Zoals in hoofdstuk 6 aangegeven is de commissie van mening dat het extern financieel toezicht dient te worden versterkt en eenduidiger georganiseerd. Daartoe ziet de commissie belangrijke verbeterpunten binnen de huidige inrichting van het stelsel. Het nadenken en eventueel voorbereiden van verdergaande hervormingen mag het implementeren van deze eerste verbeterpunten niet in de weg staan. In paragraaf 8.2 worden de verschillende toezichtsvelden beschreven. In paragraaf 8.3 gaat de commissie in op de overwegingen om geen verregaande stelselwijzigingen aan te bevelen en te kiezen voor verbeteringen en een (beperkte) herinrichting van het stelsel (paragraaf 8.4). In de volgende paragrafen wordt hier verder aandacht aan besteed met de aanbeveling tot een op te richten saneringsinstituut en saneringsfonds (paragraaf 8.5) en aanbevelingen over de inrichting en omvang van verdedigingslijnes (paragraaf 8.6). In paragraaf 8.7 wordt een samenvatting van de aanbevelingen voor de verbetering van het externe toezicht gegeven.

1690

1695

### 8.2. Onderscheid in toezichtsvelden

In het toezicht kan onderscheid gemaakt worden tussen volkshuisvestelijk en financieel toezicht en binnen deze twee zijn er drie toezichtsvelden, namelijk het toezicht op rechtmatigheid, integriteit en governance. De vraag is dan waar de drie toezichtsvelden worden belegd, gecombineerd met het volkshuisvestelijk toezicht bij de minister, of gecombineerd met het financieel toezicht bij de FAW? De commissie komt hierover tot de volgende conclusies:

1700

1705

- Interne governance: Bij de invulling van het financiële toezicht vindt de commissie ook het toezicht op de interne organisatie van belang. De interne governance is naar het oordeel van de commissie een intrinsiek onderdeel van het financiële toezicht, en dus een taak voor de financieel toezichthouder. Die zal een normenkader moeten ontwikkelen met betrekking tot de governance binnen het financiële toezicht. Het gaat dan om het element van de governance met betrekking tot de interne organisatie (inclusief het functioneren van de Raad van Toezicht). Het andere aspect van de governance (extern) betreft onder andere de relatie met bijvoorbeeld gemeenten en bewoners. Dit past meer bij het volkshuisvestelijk toezicht en dient wel bij de minister belegd te blijven.

1710

1715

- Rechtmatigheidstoezicht: In de ogen van de commissie blijven de volgende aspecten bij de minister belegd; toelating, fusies en andere aspecten waarvoor statutenwijziging nodig is en daarnaast het werkdomein. Alles omtrent rechtmatigheid dat met de financiële aspecten te maken heeft moet bij de FAW worden belegd.

1720

- Integriteit: Het integriteitstoezicht kan bij het ministerie belegd blijven. Dit vergt wel dat de FAW integriteitsvragen die zij bij het uitoefenen van haar werkzaamheden tegenkomt meldt bij het ministerie.

De commissie ziet daarnaast het toezicht op doelmatigheid als belangrijk element van het financieel toezicht. Zoals eerder uiteengezet zijn er weinig inherente prikkels in het stelsel gericht op het doelmatig werken en omgaan met het (maatschappelijk) kapitaal. Dit vergt daarom extra aandacht vanuit het toezicht.

1725

### 8.3. Verdergaande stelselwijziging?

Zoals onder meer aangegeven in hoofdstuk 4.7. zijn er in het verleden vele modellen bedacht voor de inrichting van het externe toezicht. Ook de commissie heeft een meer fundamentele herinrichting van het toezichtstelsel overwogen. Daarbij heeft ze vooral de positie van het WSW en het CFV (toekomstige FAW) gezien. De werkzaamheden van deze twee instellingen in de beoordeling van de financiële positie van woningcorporaties kennen de meeste overlap. Bezien zijn de volgende opties:

1730

- Het onderbrengen van ook de borgingsfunctie bij de FAW. De borging komt bij deze optie meer in de publiekrechtelijke sfeer.

- 1735
- Het onderbrengen van ook het financieel toezicht en de sanering bij het WSW.
  - Het WSW komt onder toezicht van de FAW. De autoriteit gaat vervolgens bij het uitoefenen van het toezicht op woningcorporaties uit van het onderzoek en bevindingen van het WSW.

1740 Het combineren van de toezichts- en borgingsfuncties in één organisatie heeft als belangrijk nadeel een cumulatie van mogelijk conflicterende verantwoordelijkheden. Bij het plaatsen van de toezichtsfuncties binnen het WSW ontstaat de noodzaak van wettelijke verankering ervan, waardoor dit een instelling met een wettelijke taak wordt, dan wel een ZBO status krijgt. In beide gevallen wordt onvoldoende recht gedaan aan de vertrouwenspositie die de borg ten opzichte van de financiële instellingen heeft, terwijl bovendien in beide gevallen het gevaar ontstaat dat het

1745 geborgde vermogen meetelt in de staatsschuld.

De variant waarin het WSW onder toezicht wordt geplaatst van de FAW, heeft eveneens als nadeel dat er een cumulatie van taken binnen de FAW ontstaat. De toezichtsketen wordt zo ook wel gecompliceerd: het WSW bewaakt immers het risico van de achtervang en zou daarover indirect aan de Minister verantwoording afleggen, die dan ook uitsluitend met tussenkomst van de FAW zou kunnen ingrijpen. De commissie geeft er de voorkeur aan, in het kader van een goede inrichting van het systeemtoezicht, dat de minister op het WSW toezicht houdt, naast dat op de FAW. Op die manier wordt beter invulling gegeven aan de ministeriele verantwoordelijkheid.

1750

1755 De commissie heeft zich ook gebogen over de vraag of het financiële toezicht dient te vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister, die ook het wonen en het beheer van de sociale verhuursector in zijn portefeuille heeft, of dat het daarvan losgemaakt kan worden en belegd bij bijvoorbeeld de Autoriteit Financiële Markten, de Nederlandsche Bank of het Ministerie van Financiën. Een dergelijk model is door Aedes bepleit in het rapport Toezicht met Bite<sup>60</sup>. De commissie bepleit een dergelijke positionering niet. Het toezicht op banken en verzekeraars is immers naar zijn aard verschillend. Daar gaat het erom dat de stabiliteit van het financiële systeem is geborgd en dat de consument vertrouwen kan hebben in het beheer van door hem aan de financiële instelling toevertrouwde middelen. Het toezicht op het prudent beheer van het toevertrouwde vermogen vloeit uit deze consumentenbescherming voort. Bij huur- en verhuur van woningen is de

1760 rechtsbescherming geregeld in het BW en in sectorale wetgeving. Er is uit deze contractuele relatie tussen huurder en verhuurder geen eenduidige norm af te leiden wat de 'dekkingsgraad' van het non profit vermogen behoort te wezen. Het behoud van het non profit vermogen is op zich wel een belangrijke toezichtdoelstelling, maar de omvang ervan is afhankelijk van de maatschappelijke en politieke opvattingen over de taak en plaats van de woningcorporaties. Naar het oordeel van de

1765 commissie is het financiële toezicht uitvloeisel van de toelating van de woningcorporaties, waarvoor de betreffende minister verantwoordelijk is. Intussen stelt het private karakter van dat vermogen wel eisen aan het toezicht. Woningcorporaties moeten er zeker van kunnen zijn dat dit toezicht uitgeoefend wordt conform de beginselen van goed toezicht. Dat financiële toezicht dient daarom onafhankelijk te zijn en losgemaakt van het dagelijks beleid dat ten departemente wordt gemaakt en

1770 uitgevoerd. Daarin ligt dan ook de ratio van verzelfstandiging van het financiële toezicht in een zelfstandig bestuursorgaan. En het toezicht op dit toezichtsorgaan vanwege de minister dient een zodanige plaats binnen de dienst te hebben dat deze onafhankelijkheid naar redelijkheid is geborgd. Onder deze voorwaarden vindt de commissie het financiële toezicht zoals dat in de 'herzieningswet' is geregeld, goed gepositioneerd en ziet hij geen reden tot ingrijpende verandering.

1775

1780 Dit alles overwegende is de commissie tot de conclusie gekomen dat een keuze voor een enkelvoudig ordeningsprincipe tot zodanige aanpassingen leidt in de bestaande situatie, dat een snelle en zorgvuldige inrichting van het toezichtstelsel niet wordt bevorderd, terwijl dit toch hoge prioriteit

---

<sup>60</sup> Toezicht met Bite, AEDES, april 2012.

1785 dient te hebben. In het vervolg van dit advies kiest zij daarom voor een pragmatische, zo men wil no-  
regret, benadering, die het mogelijk maakt vanuit de bestaande situatie zinvolle stappen te zetten.

#### 8.4. Verbeterpunten huidig stelsel

1790 De commissie heeft geconstateerd dat in de werking van het financieel toezicht en het systeem van  
sanering en borging op verschillende onderdelen verbetering en aanscherping mogelijk is, ook als het  
bestaande stelsel als zodanig gehandhaafd blijft. De conclusie uit de analyses is dat de samenwerking  
tussen het CFV en het WSW beter kan. Het gaat daarbij om:

- Op elkaar aansluitend toetsingskader bij beide instellingen. Het is noodzakelijk dat beide instellingen gelijke conclusies trekken over de noodzaak van ingrijpen bij financiële problemen;
- 1795 Beter data-uitwisseling tussen beide instellingen, ook inzake individuele woningcorporaties, en het creëren van een cultuur van open en wederzijdse communicatie tussen de beide instellingen, in het bijzonder in de situatie dat er sprake is van een hoge risico inschatting. Alleen op die manier kan een goed systeem van early warning ontstaan. Het verdient aanbeveling de afspraken hierover tussen het WSW en het CFV (later FAW) in een informatieprotocol vast te leggen.

1800 De opstelling van de financieel toezichthouder kan verder scherper. Dit kent verschillende elementen:

- Ontwikkeling van een meer administratief toezicht op basis van rapportages van de instellingen naar een actievere benadering (on site) waarbij ook meer de inrichting van de organisatie en het risicomanagement betrokken wordt.
- 1805 Dit zal gepaard gaan met 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. Naarmate de risico's bij de afzonderlijke instellingen hoger worden ingeschat en naarmate de weerslag op de sector groter is, is intensivering van het toezicht nodig. Op die manier wordt het risicobeheer op sectorniveau versterkt.
- 1810 Deze manier van werken vergt ook toezicht op de governance van de instellingen (inclusief zorgvuldig bestuur en risicobeheersing, en de rol van de RvT). Uit alle casus blijkt dat een slechte governance een belangrijke oorzaak van problemen is. De kwaliteit ervan bepaalt in hoge mate de risico-inschatting. De Financieel toezichthouder zal op dit punt ook normerend moeten kunnen optreden.

1820 Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven vergt het reguliere toezicht andere competenties dan het omgaan met instellingen die (bijna) in de problemen komen. In dat licht zou explicieter een scheiding, ook organisatorisch binnen de toezichthouder, kunnen worden aangebracht tussen het reguliere toezicht en het geïntensiveerde toezicht.

1825 De commissie heeft verder geconstateerd dat de facto de garantiestructuur van het WSW niet wordt aangesproken. In het geval van problemen is tot op heden altijd sanering, en bekostiging via de saneringsheffing aan de orde geweest. Het verdient aanbeveling om de onderlinge verhouding tussen de garantiestructuur van het WSW en de saneringsmogelijkheden explicieter te regelen, zodat in voorkomende gevallen hier direct helderheid over bestaat, en niet per geval een afweging moet worden gemaakt. In ieder geval moet de gezamenlijke interventie bij probleemgevallen goed worden geregeld. Dit kan ingevuld worden door de instelling van een gezamenlijke saneringsinstelling. Hierop gaat de volgende paragraaf nader in.

1830 De rol van het WSW in het borgen van leningen blijft van belang om het vertrouwen van kredietverstrekkers (en de creditrating) op peil te houden, ook als deze zekerheidsstructuur niet aangesproken wordt. Bewaakt moet wel worden dat het WSW voldoende aandacht heeft voor de

1835 risicobeheersing van de borg. De disciplinerings van de instellingen (door een zorgvuldige en niet overmatige financiering) is ook voor het WSW een belangrijke opgave.  
Omdat het WSW op deze manier en vanwege de nauwe verwevenheid tussen sanering en borging een cruciale rol speelt in de financiële toezichtketen moet in de ogen van de commissie het toezicht op het WSW vanuit het Rijk strakker worden ingericht. Dit kan door in de achtervangovereenkomsten de gewenste prestaties van het WSW vast te leggen, en ook hierin de monitoring en eventuele  
1840 bijsturing vanuit het ministerie vorm te geven.

Er dient tenslotte een heldere scheiding te zijn in bevoegdheden tussen de minister en de FAW wat de interventie-instrumenten betreft. De concept Herzieningswet legt bij de FAW het recht op informatie, op inspectie, op aanwijzing en last onder dwangsom. De minister is bevoegd tot intrekken  
1845 van de toelating, het aanwijzen van een extern toezichthouder of bewindvoerder en heeft ook het recht van aanwijzing en last onder dwangsom bij alle andere aspecten dan het financiële toezicht en de daarbij passende interventies. Dat betekent dat bij ingrijpende interventies de minister altijd de (eind)verantwoordelijkheid heeft. De commissie ziet geen redenen hier verandering in aan te brengen.

1850 *8.5. Saneringsinstituut en saneringsfonds*

Met de meer actieve, risicogerichte benadering van het financiële toezicht is de kans groot dat er een overlap in werkzaamheden tussen het WSW en de FAW zal bestaan. Vanwege de gescheiden  
1855 verantwoordelijkheden acht de commissie dit acceptabel. Wel verdient het aanbeveling om in de fase van een verscherpt beheer tot een betere onderlinge afstemming te komen. Dit geldt in de ogen van de commissie in versterkte mate voor het ingrijpen op het moment dat interventie (als sanering en/of het inroepen van de borg) aan de orde is. Om deze afstemming vorm te geven adviseert de commissie een saneringsorgaan in het leven te roepen dat ook de voor de sanering en eventuele projectsteun benodigde gelden beheert. De overwegingen daarvoor zijn:

- 1860
- Om de interventie daadkrachtig vorm te geven is het wenselijk dat op dat moment de verantwoordelijkheden helder belegd zijn, wat bij een ad hoc samenwerking tussen betrokken instellingen niet is gegarandeerd. 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  
1865 van de afzonderlijke verantwoordelijkheden.
  - Op het moment van daadwerkelijk ingrijpen en het potentieel in geding zijn van overheidsgeld een grotere betrokkenheid van de minister en andere betrokkenen (zoals gemeenten) gewenst is dan via de onafhankelijke toezichthouder geregeld is.
  - Scheiding van het Financiële toezicht en sanering versterkt de onafhankelijkheid van dat  
1870 toezicht<sup>61</sup>.

In dit voorstel wordt uitgegaan van een apart orgaan. Dit kan een lichte organisatie zijn, vooral projectmatig werkend, dat kan aantreden op ieder moment dat sanering/afwikkeling aan de orde is. De wijze waarop dit gebeurt is helder vastgelegd in draaiboeken, inclusief de betrokkenheid van de  
1875 betreffende gemeenten.

Vanuit het WSW of de FAW kan een saneringsgeval aangedragen worden welke aan het saneringsinstituut wordt overgedragen. Het saneringsinstituut besluit of en op welke wijze er gesaneerd gaat worden. Het kan in voorkomende gevallen ook besluiten tot faillissement of afstoten van bezit aan andere woningcorporaties of beleggers. In onderstaande figuur is de positionering van  
1880 het saneringsinstituut weergegeven.

---

<sup>61</sup> Zie bijvoorbeeld W. Schilperoort; "De consument op de financiële markten" in Financiële Monetaire Studies (2003): "Als nadeel van uitvoering door de toezichthouder geldt dat deze mogelijk een zieke patiënt te lang op de been zou houden. Volgens deze redenering zou de toezichthouder kunnen treuzelen met ingrijpen om zo de kosten van het vangnet te vermijden."

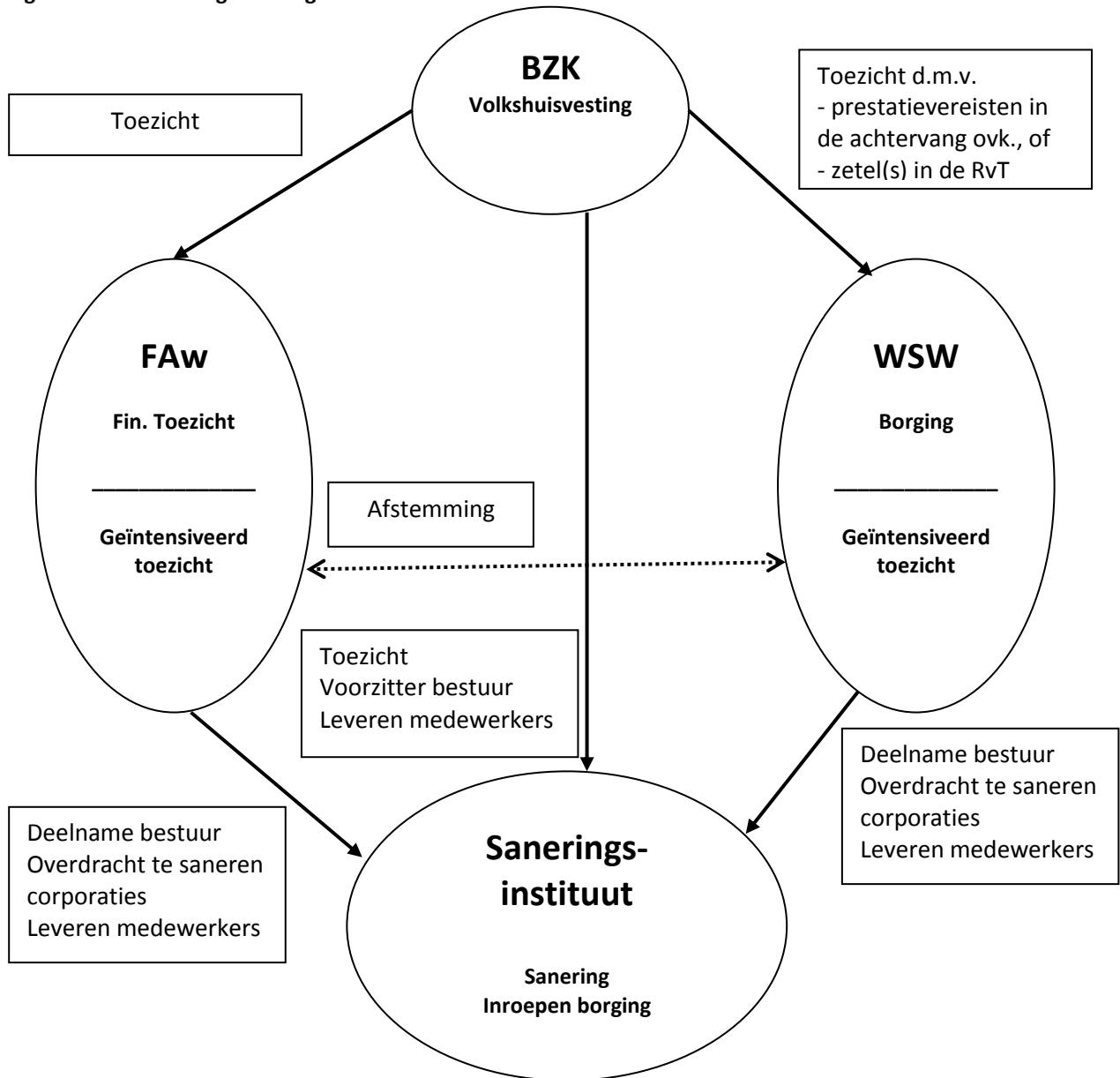
- 1885 In de vormgeving van het saneringsinstituut moet de betrokkenheid van verschillende partijen geregeld zijn. Het bestuur bestaat dan ook uit leden vanuit het Rijk, VNG, WSW, Aedes en de FAW, het voorzitterschap wordt vanuit het ministerie ingevuld. De samenstelling van het bestuur zou zodanig moeten zijn dat de publieke leden in de meerderheid zijn.
- De commissie heeft geen oordeel over de exacte positionering van dit orgaan, als onderdeel van het ministerie, of bijvoorbeeld als afzonderlijke rechtspersoon, maar stelt aan deze positionering wel enkele eisen:
- De betrokkenheid van de genoemde partijen wordt gewaarborgd.
  - 1890 • Er is een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan het saneringsinstituut.
  - Het instituut is ook verantwoordelijk voor het hieronder beschreven saneringsfonds<sup>62</sup>. Dit past bij de heldere toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Hierbij hoort ook het verantwoordelijk zijn voor de consequenties van (sanerings)beslissingen, en de consequenties daarvan op (de omvang van) het fonds. Er dient eenheid van bevoegdheden te zijn ten aanzien van de heffing, de beslissing inzake saneringen en de toekenning in dat kader van de financiële steun.
- 1895

---

<sup>62</sup> De administratieve taken rond het fonds kunnen uitbesteed worden.



**Figuur 2. Positionering saneringsinstituut**



1900

De financiële stabiliteit van de sector is gebaat bij het snel kunnen optreden indien interventies nodig zijn. Op dit moment is het CFV bij het verlenen van steun afhankelijk van de middelen die ze ex post via de saneringsheffing kan ophalen bij woningcorporaties. Voor woningcorporaties levert deze mogelijkheid van een heffing ook financiële onzekerheid op. Om de daadkracht van het nieuwe saneringsorgaan te versterken kan ten behoeve van de saneringssteun een fonds gevormd worden.

1905

Dit fonds wordt gefinancierd uit een reguliere heffing bij de woningcorporaties, waardoor de financiering van de saneringssteun ex ante is gewaarborgd. Het komt de stabiliteit van de sector ook ten goede als een dergelijke buffer buiten de individuele woningcorporaties beschikbaar is. Bij de huidige systematiek zijn er grenzen aan de mate en het tempo waarin de benodigde middelen vrij kunnen worden gemaakt. Overigens kan eenzelfde redenering ook gevolgd worden voor de

1910

obligoverplichting van woningcorporaties bij het WSW, ook daar geldt dat er er grenzen aan de mate en het tempo waarin de benodigde middelen vrij kunnen worden gemaakt. Overwogen kan worden in dat licht ook de obligoverplichting bij het WSW anders vorm te geven, en deze (deels) toe te voegen aan het vermogen van het WSW, dan wel op termijn te betrekken bij het saneringsfonds.

1915

### 8.6. Inrichting en omvang verdedigingslijnies

- 1920 Het in de vorige paragraaf voorgestelde fonds maakt onderdeel uit van een samenhangend geheel van verdedigingslijnies gericht op de financiële stabiliteit en houdbaarheid van de sector. Op basis van de rol die het saneringsfonds hierin speelt kan ook de gewenste omvang van dit fonds worden bepaald. De gewenste omvang van dit fonds hangt samen met de beoordeling van het risico dat in de sector wordt gelopen en de mate waarin individuele woningcorporaties alsnog aangesproken (kunnen) worden.
- 1925 In de financiële wereld wordt voor een dergelijk systeem van elkaar opvolgende verdedigingslijnies ook wel het begrip 'waterval' gehanteerd. De omvang van elke verdedigingslinie wordt gebaseerd op een risicoanalyse met behulp van stresstesten. Het gaat om de volgende opeenvolgende verdedigingslijnies:
- 1930
- Verdedigingslinie 1: het aanhouden van voldoende eigen vermogen en liquiditeit door elke woningcorporatie die voldoende groot is om eventuele schokken op te vangen.
  - Verdedigingslinie 2: sanering: indien een woningcorporatie niet voldoende eigen vermogen heeft treedt de sanering in werking. De financiering hiervan loopt via het saneringsfonds. De heffing ten behoeve van dit fonds wordt gemaximeerd op een bepaald percentage van het vermogen.
- 1935 De uitname uit het fonds in geval van sanering, voor overgegaan wordt naar de volgende verdedigingslinie wordt gemaximeerd op een bedrag waarmee de meeste "uitschieters" uit verdedigingslinie 1 kunnen worden opgevangen (maar niet alle). Als eerste wordt het bedrag dat de woningcorporatie zelf heeft ingebracht in het fonds gebruikt, en daarna andere middelen uit het fonds tot een vastgestelde hoogte. Het fonds hoeft dus niet volledig te worden uitgeput voor overgegaan wordt naar de volgende verdedigingslinie.
- 1940
- Verdedigingslinie 3: het eigen vermogen van het WSW; de gehele linie moet dusdanig worden opgebouwd dat hier weinig gevallen in terecht komen. Om de betrokkenheid van het WSW te waarborgen moet de kans dat deze verdedigingslinie aan bod komt evenwel groter zijn dan 0. Na een vooraf bepaalde maximale uitputting van het vermogen van het WSW worden de verdere kosten indien mogelijk gefinancierd uit het saneringsfonds (verdedigingslinie 2), anders komt de laatste verdedigingslinie in beeld.
- 1945
- Verdedigingslinie 4: de achtervang door het Rijk/gemeenten; de kans dat deze aangesproken worden dient zeer klein te zijn.
- 1950 De omvang van het fonds, de rol van het eigen vermogen van de woningcorporaties, en de rol van het eigen vermogen van het WSW wordt berekend op basis van stresstesten waarbij waarschijnlijkheden worden toegekend die de overgang van de ene naar de volgende verdedigingslinie definiëren.
- 1955 Idealiter is het saneringsfonds in alle gevallen van voldoende omvang om in optredende problematiek te voorzien. Het kan voorkomen dat het fonds onder een niveau komt dat de kans dat het beroep op het fonds groter wordt dan aan middelen aanwezig is te groot wordt. Voor die situatie zullen nadere afspraken moeten worden gemaakt, met ook de mogelijkheid van een (tijdelijk) hogere heffing. Dit geldt ook voor de overgangperiode waarin de opbouw van het fonds geleidelijk zal plaatsvinden en de overgang plaatsvindt van ex post financiering naar financiering uit een fonds.
- 1960
- Deze 'waterval' kan niet los gezien worden van de daarbij behorende interventies. Zodra de eerste verdedigingslinie (aanspreken eigen vermogen woningcorporatie) in beeld komt zal vanuit WSW en de FAW sprake zijn van verscherpt toezicht. Vanaf de tweede verdedigingslinie speelt de saneringsinstelling een rol.
- 1965

### 8.7. Aanbevelingen

Samenvattend ziet de commissie de volgende aanbevelingen voor het externe toezicht:

- 1970 • Betere samenwerking en afstemming tussen 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 informatieprotocol tussen beide instellingen.
- 1975 • 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.
- 1980 • 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 explicietere scheiding, ook organisatorisch binnen de toezichthouder, tussen het reguliere toezicht en het geïntensiveerde toezicht.
- 1985 • Instelling van een aparte saneringsorganisatie die de taken bij interventie (sanering) overneemt van zowel WSW als CFV. 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.
- 1990 • Strakker toezicht vanuit het ministerie op het WSW, door in de achtereenvolgende overeenkomsten 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.
- 1995 • Vorm ten behoeve van de saneringssteun een fonds gefinancierd uit een reguliere heffing, waardoor de financiering van de saneringssteun ex ante is gewaarborgd.
- Bepaal de omvang van de verdedigingslijnes (kapitaal bij woningcorporaties, kapitaal in fonds, omvang vermogen WSW) op grond van risico-analyses door middel van stress-testen.
- Verdeel de overige toezichtsvelden over het ministerie en de FAw volgens onderstaand schema.
- 2000

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

## 9. Volkshuisvestelijk toezicht en de rol van gemeenten

### 2005 9.1 Positionering van het volkshuisvestelijke toezicht

Het toezicht op de woningcorporaties betreft niet alleen het financieel reilen en zeilen, maar ook de volkshuisvestelijke prestaties. Dit volkshuisvestelijke toezicht is een rijksverantwoordelijkheid, als uitvloeisel van de toelating door dezelfde Rijksoverheid. Die bepaalt het publiek belang is dat de woningcorporaties dienen en wat de begrenzingen van de taak zijn. In het vorige hoofdstuk werd

2010 onderscheid gemaakt tussen het financiële en het volkshuisvestelijke toezicht. Daarbij werd ook nader ingegaan op de toezichtsvelden rechtmatigheid, het integriteit en governance; deze drie velden komen bij zowel het financiële als het volkshuisvestelijke toezicht aan de orde. De commissie begrijpt onder het volkshuisvestelijke toezicht dan ook de rechtmatigheid (handhaven begrenzingen taakveld, goedkeuren wijzigingen statuten en fusies, beoordeling van deelnemingen), de integriteit

2015 (meldpunt integriteit, opsporing) en de governance; wat dit laatste betreft zal het naar zijn oordeel met name gaan om de externe governance, c.q. de relatie tussen woningcorporaties, de gemeenten, de huurders(organisaties) en de overige belanghouders. De interne governance behoort primair tot het toezichtsdomein van de FAW.

2020 In de uitoefening van het toezicht hadden gemeenten een rol. Zo hadden deze voorheen de taak preventief toezicht te houden bij belangrijke besluiten door de woningcorporaties, in het bijzonder als de financiële positie zwak was. In 1993 werd, met het van kracht worden van het BBSH, de gemeente bovendien 'eerste lijnstoezichthouder', maar die rol verdween in 1998 weer met na de nodige discussie over de inrichting van het toezicht als uitvloeisel waarvan het financiële toezicht

2025 (deels) bij het CFV werd gelegd. Een formele toezichtstaak ten aanzien van de volkshuisvestelijke prestaties hebben gemeenten sindsdien niet meer. De reden was dat gemeenten velerlei belangen hebben, en daardoor moeilijk de rol van onafhankelijke scheidsrechter kunnen spelen. Wel was er sprake van beleidsafstemming: de gemeentelijke visie op het wonen werd vaak bepaald nadat de woningcorporaties gehoord waren en de woningcorporaties werden geacht die visie in hun

2030 beleidsplanning te verwerken. In prestatieovereenkomsten werden dan voor een aantal jaren het beleidsprogramma en de wederzijdse verplichtingen vastgelegd. Bovendien zijn de woningcorporaties sinds het midden van de jaren negentig verplicht de voorgenomen prestaties aan de gemeenten te melden en in de jaarverslaglegging over die prestaties verantwoording af te leggen. Rond het jaar 2000 kwam hier nog een nieuw element bij, namelijk de vierjaarlijkse visitaties, die na

2035 2007 vanwege de governancecode woningcorporaties verplicht werden gesteld voor woningcorporaties die lid zijn van Aedes. Deze visitaties betroffen in bijzondere mate de lokale verankering van het corporatiebeleid, door na te gaan of de beleidsvoorbereiding en -bijstelling zorgvuldig was, niet alleen door deze inhoudelijk te richten op de lokale opgaven, maar ook door de belanghouders (waaronder de gemeenten) er bij te betrekken.

2040 De invulling van de publieke taakstelling door de Rijksoverheid is met opzet niet gedetailleerd. Het BBSH bevatte prestatie- of verantwoordingsvelden waarvan de breedte in de loop der tijd is toegenomen. Het adagium was dat de invulling van het volkshuisvestelijk belang in de lokale context tot stand diende te komen. Bovendien bracht het streven naar verzelfstandiging van de

2045 woningcorporaties een grote mate van beleidsvrijheid met zich. Dit leidde gaandeweg tot een marginale invulling van deze taak van rijkswege, voor zover dit buiten het rechtmatigheidstoezicht viel. Het toezicht is reactief en de minister komt op dit terrein in actie na signalen van bijvoorbeeld gemeenten over onvoldoende presteren. Het meldpunt integriteit blijkt wel tot vele signalen te leiden die vaak ambtelijk afgedaan kunnen worden. In de praktijk is er overwegend sprake van

2050 bestuurlijk ingrijpen bij financiële problemen.

In de concept Herzieningswet wordt op deze structuur voortgebouwd. Het volkshuisvestelijke toezicht blijft bij de Rijksoverheid, met als argument dat het niet goed mogelijk is deze taak te normeren en over te dragen aan een zelfstandig toezichthoudend orgaan. De rol van de gemeenten

2055 wordt versterkt door de eis dat de woningcorporaties het gemeentelijk beleid in acht neemt en zich daarover in de jaarverslaglegging verantwoordt. De kaderstelling wordt strakker, met name door een onderscheid tussen kernactiviteiten (daeb) en commerciële activiteiten (niet-daeb) en de nadere omschrijving van de doelgroep die met staatsteun mag worden bediend.

2060 *9.2 Het rijkstoezicht*

De commissie onderschrijft de positionering van het volkshuisvestelijke toezicht bij de minister. De commissie heeft overwogen dit toezicht met het financiële toezicht samen te voegen. Er zijn verschillende redenen om dit niet te doen. De eerste is dat uitbesteding van deze taak zonder inhoudelijke invulling de toezichthoudende autoriteit een grote oordeelvrijheid geeft. Het zou dan voor de hand liggen daar ook de toelating te leggen. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt dan echter naar het oordeel van de commissie te zeer ingeperkt. Bovendien heeft dit toezicht naar zijn aard een sterk bestuurlijke component, waarbij de minister tot een oordeel zal komen gegeven de beleidsprioriteiten en na afweging van belangen. Dat oordeel hoort dan ook daar gelegd te worden waar het hoort: binnen de bestuurlijke sfeer. Voorts heeft de commissie de overweging dat het verzelfstandigen van ook dit toezicht tot gevolg heeft dat er op het departement dan nauwelijks meer een ankerpunt bestaat voor het toezicht op de toezichthouder. Tenslotte is een volkshuisvestelijk toezicht wenselijk als tegenwicht van een financiële benadering: door een uitspraak te doen over de taken en programma's, is het immers mogelijk te bepalen binnen welke financiële randvoorwaarden de instellingen moeten werken.

2075 Het standpunt dat de commissie inneemt heeft echter ook gevolgen. De eerste is dat er naast een formeel toezichtskader ook een toetsingskader wordt ontwikkeld, dat het orgaan voor het volkshuisvestelijke toezicht houdt een inhoudelijke normstelling verschaft; deze eis mag aan het departement worden gesteld, net zoals aan de FAW of de interne toezichthouder. Voor de onder toezicht gestelden geeft dit kader een ijkpunt en dus zekerheid. Dan wordt het ook mogelijk om periodiek te ijken of woningcorporaties gegeven de omstandigheden naar behoren hebben gepresteerd. In de discussies in het Parlement over het toezicht op de woningcorporaties over de toezicht zal een dergelijk kader een rol spelen. Het biedt gemeenten en de interne toezichthouder van de woningcorporaties een handvat voor het bepalen van de eigen beoordelingsnormen, en het zal de prestatieafspraken die woningcorporaties en gemeenten maken, c.q. de prestatievoornemens die de woningcorporaties opstellen beïnvloeden. Op die manier heeft het een doorwerking bij de beleidsontwikkeling en bijstelling bij andere overheden en bij de woningcorporaties zelf, ook al is er niet zonder meer sprake van een hiërarchische sturing.

2085 Een tweede gevolgtrekking is dat de organisatie van het toezicht door het departement moet voldoen aan de vereisten van goed toezicht. Dat betekent dat het onafhankelijk is, dus losgetrokken van de beleidsvormende onderdelen van de departementale organisatie. In de huidige situatie is de toezichthoudende afdeling annex aan de beleidsafdeling. Het verdient naar het oordeel van de commissie aanbeveling om een dergelijke toezichtstaak te scheiden en hoger in de ambtelijke hiërarchie op te hangen, bijvoorbeeld direct onder verantwoordelijkheid van de secretaris generaal.

2090

2095 Een en ander impliceert dat er een afzonderlijke inspectie ingericht zal worden.

2100 Ten aanzien van het toetsings- en toezichtskader merkt de commissie nog het volgende op. Een belangrijk onderdeel hiervan is de omschrijving van het speelveld, waarop woningcorporaties werkzaam zijn. Dit taakveld is in de concept Herzieningswet breed omschreven. Deze brede taakstelling heeft als voordeel dat de middelen waarover de woningcorporaties beschikken maatschappelijk nuttig ingezet kunnen worden, maar heeft als nadeel dat de focus in de bedrijfsvoering soms verdwijnt. De commissie geeft in overweging onderscheid te maken, naar analogie van het rapport van de commissie Meyerink<sup>63</sup> tussen taken die de woningcorporatie zonder meer dient uit te voeren en taken die als het ware facultatief zijn. Tot de eerste behoort het

---

<sup>63</sup> Meijerink, advies stuurgroep (2008), Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties.

2105 investeren in en het exploiteren van sociale huurwoningen voor de doelgroepen van beleid, inclusief de daaraan verbonden dienstverlening aan de huurders. Hiertoe behoort tevens de exploitatie van vastgoed met een andere functie, voor zover dit onlosmakelijk deel uitmaakt van het woningbezit. Een bredere taakinvulling is vervolgens mogelijk, bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed, leefbaarheid van wijken, of wijkontwikkeling, mits het is ingebed in het beleid van de desbetreffende  
2110 gemeente en sprake is van wederkerigheid c.q. van een proportionele inbreng van de woningcorporatie(s) ten opzichte van die van de gemeente. Kortom, een gemeentelijk consent op basis van afdoende argumentatie. Commerciële verhuur of projectontwikkeling behoort niet tot de kerntaak kan slechts daarvan afgescheiden, onder commerciële voorwaarden plaatsvinden. Ten aanzien van de inhoud van het beleidskader wijst de commissie op de aanzetten die bij de  
2115 uitwerking van de Nota Mensen, Wensen, Wonen in de destijds voorgenomen Woonwet is gegeven van het publiek belang dat de woningcorporaties dienen in een tiental doelstellingen.

In de concept Herzieningswet is verder een verplichte en onafhankelijke visitatie voor alle woningcorporaties opgenomen. De commissie is van mening dat visitatie een instrument van de  
2120 sector zelf is. Een verplichting is niet nodig, omdat er al de mogelijkheid bestaat de sectorcode woningcorporaties algemeen verbindend te verklaren. Als van rijkswege een toetsingskader is opgesteld, zal dit in de methodiek van de visitatie worden opgenomen. Ook bij handhaving van deze verplichting, zou de minister de invulling hiervan moet overlaten aan de sector. Hierbij kan aangesloten worden bij de hierboven beschreven al bestaande praktijk.

2125 *9.3 Betrokkenheid van gemeenten op het gebied van de volkshuisvesting*

De commissie onderschrijft ook de lijn die in de concept Herzieningswet is gekozen, namelijk dat de gemeente geen formeel toezichthoudende taak heeft, en dat de woningcorporatie naar redelijkheid aan het gemeentelijk beleid bijdraagt. De commissie heeft nog overwogen om de gemeenten  
2130 opnieuw in de toezichtsketen te plaatsen, maar ziet daar van af. De schaalvergroting tot over de gemeentegrenzen van woningcorporaties, die zich na 1995 voordeed leidt ertoe dat de organisatie van dat toezicht lastig is, terwijl vooralsnog de benodigde capaciteit en deskundigheid veelal ontbreekt. De verzelfstandiging van het financiële toezicht beperkt het mogelijke toezicht tot het volkshuisvestelijke. Op dit domein heeft de gemeente al velerlei instrumenten voor  
2135 gedragsbeïnvloeding en speelt zij velerlei rollen; door de toenemende gemeentelijke verantwoordelijkheden bij welzijn en zorg (het zich uitbreidende WMO domein) maakt de gemeente eens te meer een belangrijke partner voor de woningcorporatie. Tenslotte zou, als de gedachtegang die in de vorige paragraaf is verwoord, dat de gemeenten bij een bredere invulling van de kerntaken een grotere rol krijgen, de positie van de gemeente verder versterkt worden. Dit alles overziende is  
2140 een stelsel dat sterk leunt op onderlinge beleidsafstemming goed genoeg.

In de praktische invulling van dat stelsel zijn nog wel verbeteringen mogelijk. De prestatie afspraken kunnen in de praktijk concreter worden door in meerjarig perspectief niet alleen de gezamenlijke beleidsintenties, maar ook de prestaties van elk van de in de gemeente werkzame woningcorporaties vast te leggen. De prestatievoornemens van woningcorporaties zijn nu vaak een puur kwantitatieve opsomming, en zouden ook vergezeld kunnen gaan van een inhoudelijke onderbouwing, terwijl de prestatieverantwoording ook een evaluatie kan bevatten van de mate waarin het gemeentelijk beleid en de afspraken zijn nagekomen. Op die manier zal het gemeentebestuur kunnen beoordelen of de woningcorporatie 'de goede dingen doet'. En waarom zou het college van B&W dan geen oordeel uitspreken over het presteren van de woningcorporatie, dat niet alleen het bestuur van de  
2145 woningcorporatie en de Raad van Toezicht bereikt, maar ook de gemeenteraad?

Indien er geschillen ontstaan tussen gemeenten en woningcorporaties over hun bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestelijk beleid kunnen deze op basis van de voorgestelde Herzieningswet ter behandeling aan de minister van BZK worden voorgelegd. De minister kan de FAW om advies vragen over de financiële mogelijkheden van de betrokken woningcorporaties. Deze

2155 geschillenregeling is nieuw ten opzichte van het BBSH. De bestuurlijke inbedding van het volkshuisvestelijke toezicht kan er dus ook toe leiden dat de relatie tussen toezichthouder en gemeenten en/of de vertegenwoordiging daarvan door de VNG wordt versterkt; de inhoudelijke uitwerking van het toezichtskader kan ook daarin betrokken worden.

#### *9.4 Gemeenten als achtervang*

2160 Over hoe aan het financiële belang van gemeenten vanwege hun rol in de achtervangpositie voor leningen van woningcorporaties bij het WSW kan worden tegemoetgekomen heeft, mede naar aanleiding van de Vestia affaire, de VNG-commissie Vermeulen<sup>64</sup> zich gebogen. De conclusie uit dit rapport is dat er voldoende redenen zijn om de gemeentelijke positie in de achtervangstructuur voort te zetten, maar er wel een herstel van vertrouwen in die garantiestructuur nodig is. De commissie Vermeulen doet daarvoor voorstellen. Zo wijst deze commissie op een betere afstemming tussen CFV en WSW en meer betrokkenheid van gemeenten bij het WSW. Met deze verbeteringen van de garantiestructuur is, volgens de commissie Vermeulen, herstel van vertrouwen bij de gemeenten mogelijk en is een basis gelegd voor het in stand houden van de huidige garantiestructuur voor de corporatiesector. De commissie Vermeulen bepleit dat een goede informatiestroom van woningcorporaties naar gemeenten van belang is. Tevens bepleit de commissie Vermeulen dat gemeenten via de VNG zitting hebben in de Raad van Toezicht van het WSW.

2175 Deze aanbevelingen verdienen ondersteuning. Er dient expliciet te worden vastgelegd dat de gemeente het recht op informatie heeft en het WSW een brengplicht van informatie met betrekking tot de omvang van de gemeentelijke achtervangpositie, de uitkomsten van de kredietwaardigheidsbeoordeling en de activiteiten waarvoor de geborgde lening is verstrekt. Daar waar het WSW beperkt wordt in het verstrekken van informatie over woningcorporaties vanwege het vermeende vertrouwelijke karakter van die informatie, dient de deelnemingsovereenkomst te worden aangepast.

#### *9.5 Aanbevelingen lokale binding en volkshuisvestelijk toezicht*

- 2180 • De commissie onderschrijft de huidige positionering van het volkshuisvestelijk toezicht bij de minister. Wel vindt zij dat de wijze waarop dit 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.
- 2185 • Wat betreft de bij het ministerie belegde toezichtstaken is de commissie van mening dat deze belegd moeten worden bij een inspectie die zelfstandig en onafhankelijk van de beleidsdirectie opereert.
- 2190 • 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 Raad van Toezicht kenbaar maakt.
- In lijn met de opvattingen van de commissie Vermeulen moet de informatiepositie van de gemeente ten aanzien van de achtervangpositie worden versterkt.

---

<sup>64</sup> Rapport van de VNG-commissie Gemeentelijke achtervang in de corporatiesector, Herstel van Vertrouwen (sept. 2012). Gemeenten en Rijk staan elk voor 50% garant voor het verstrekken van renteloze leningen aan het WSW als die onvoldoende middelen heeft om zijn verplichtingen jegens de geldverstrekkers na te komen.

2195 **Bijlage 1. Literatuuroverzicht**

1. AEDES (april 2012), Toezicht met Bite.
2. AR (1996), Toezicht op woningcorporaties.
3. AR (2002), Achtergrondstudies, Systemen van checks and balances bij rwt's.
- 2200 4. AR (2004), Verbreding van de publieke verantwoording.
5. AR (2006), Goed bestuur in uitvoering. (2008)
6. AR (2008), Kaders voor toezicht en verantwoording.
7. AR (2008), Goed bestuur tussen publiek en privaat.
8. AR (2011) Brief AR aan de Tweede Kamer; reactie op voorstel Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (Kamerstuk 32769).
- 2205 9. BZK (2005), Kaderstellende visie op toezicht II.
10. CFV (2003), Tussen regels en rolopvatting, het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties.
11. CFV (2011), Advies inzake derivatenportefeuille en derivatenbeleid van Vestia.
- 2210 12. CFV, Analyse jaarstukken Vestia 2008, 2009, 2010.
13. Commissie De Boer (2005), Lokaal wat kan, centraal wat moet, nieuw bestel voor woningcorporaties.
14. Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties (1989), Naar professioneel toezicht (in opdracht van Aedes).
- 2215 15. Commissie Schilder (2006), Advies toezicht op woningcorporaties.
16. CPB (2002), Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie, Jacco Hakfoort, Michiel van Leuvensteijn en Gusta Renes.
17. De Moor-van Vught, A. (2010), Buiten twijfel, de bestuurderstoets in de financiële omgeving, oratie 373 UVA, 28 mei 2010.
- 2220 18. DNB (2010), Van analyse naar actie, plan van aanpak cultuurverandering toezicht.
19. Goodijk, R. (2012), Falend toezicht in semipublieke organisaties?
20. IMF (2010), The making of good supervision, learning to say "no".
21. Meijerink, advies stuurgroep (2008), Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties.
22. Minderman, G. (2012), Waar is de Raad van Toezicht?
- 2225 23. Mouwen, C.A.M. (2011), Handboek Strategisch Management voor de non-profitorganisatie.
24. SER (2005), Ondernemerschap voor de publieke zaak.
25. Schilperoort, W. (2003), "De consument op de financiële markten" in Financiële Monetaire Studies.
26. Staatscourant nr. 13546, 3 juli 2012.
- 2230 27. TK 1995-1996, 24 339.
28. TK 1997-1998, 24508, nr. 27 (brief staatssecretaris Tommel juni 1997).
29. TK 2002-2003, 28691, nr. 4.
30. TK 2004-2005, 29453 nr. 14.
31. VNG-commissie (2012) Gemeentelijke achtervang in de corporatiesector, Herstel van Vertrouwen.
- 2235 32. Volkskrant, 12 april 1996. Rapportage over WBL.
33. Vrom-inspectie (2009), Lessons Learned, lessen over integriteit van corporaties vóór corporaties.
34. VTW (2007), Toezicht op scherp, studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties.
- 2240 35. VTW/Aedes (2010), Tussen regels en gedrag, een handboek integriteitsbeleid voor woningcorporaties.
36. VTW brochure (2009) Intern toezicht, het team en de spelers.
37. VTW onderzoek (2007) Toezicht op scherp (Edith Hooge en dr. Jan Kees Helderma).
38. WRR (2004), Bewijzen van goede dienstverlening.
- 2245



## Bijlage 2: Samenstelling commissie

De commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties is als volgt samengesteld:

- 2250
- Mr. R.J. Hoekstra (voorzitter): o.a. oud informateur, oud lid van de Raad van State, oud SG AZ.
  - Prof. dr. L.H. Hoogduin: o.a. oud directeur Nederlandse Bank, hoogleraar Monetaire economie en financiële instellingen aan de UvA en gasthoogleraar aan de Duisenberg School of Finance.
  - Prof. dr. ir. J. van der Schaar: o.a. oud hoogleraar volkshuisvesting aan de UvA, projectleider Nota Heerma, oud lid van de VROM-raad.

- 2255 De commissie is bij haar werkzaamheden ondersteund door drs. J.H.L. van der Waart, beleidscoördinator bij de directie Woningmarkt van het ministerie van BZK.

De commissie heeft gesprekken gevoerd met de volgende personen:

2260 Vestia

Dhr. G. Erents

Dhr. J. Thielen

WSW

- 2265 Dhr. R. van der Post

Mw. B. van Hoesel

CFV

- 2270 Dhr. J. van der Moolen

Mw. D. Braal

Aedes

- 2275 Dhr. M.A.E. Calon

Dhr. E.J. van Kempen

Ministerie van Financiën

- Dhr. E. van Koesveld

Dhr. W. Schilperoort

Dhr. E. Wilders

- 2280 Dhr. D. Roelofsen

Dhr. D.S. Buytendorp

Ministerie van BZK

- 2285 Dhr. Ferwerda

Dhr. T. Nieuwenhuizen

Extern Toezichthouders

- Dhr. P.O. Vermeulen

Dhr. L. Pouw

- 2290 Dhr. K. Parie

Dhr. A.W.H. Docters van Leeuwen

Dhr. H. Zwarts

VTW

- 2295 Dhr. H. van Essen

Dhr. A. Kerssies

VNG

- 2300 Dhr. C.J.G.M. de Vet

Dhr. G. Linders

VNG-commissie Gemeentelijke achtervang in de corporatiesector

Dhr. J. Conijn