

Vergaderjaar 2015–2016

29 453

Woningcorporaties

Nr. 401

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2015

1. Inleiding

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) is een privaatrechtelijke rechtspersoon die borg staat voor de dienst der lening verstrekt aan corporaties. Het Rijk en de gemeenten staan achterborg voor het WSW: indien in een uiterst geval noodzakelijk verstrekken het Rijk en de gemeenten die in de achtervang zitten leningen aan het WSW, zodat het WSW weer aan zijn verplichtingen kan voldoen. Op 1 juni jl. heb ik u een beleidsbrief¹ gestuurd met betrekking tot het WSW. Daarin heb ik aangegeven hoe invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties (PEW) om de reikwijdte van de instemmingsbevoegdheden van de achtervangers bij belangrijke besluiten van het WSW te vergroten, hun positie in de governance van het WSW te versterken en het WSW onder publiekrechtelijk toezicht van de Minister te brengen. Hiermee wordt rechtgedaan aan de belangrijke positie van het WSW in het stelsel van de volkshuisvesting, de financiering en risicobeheersing van corporaties, en de daarmee samenhangende risico's voor het Rijk en de gemeenten. Dit alles onder handhaving van het privaatrechtelijke karakter van de borgstelling, de betrokkenheid van de sector en zonder te treden in de dagelijkse bedrijfsvoering van het WSW die aan het bestuur en de raad van commissarissen blijft.

De juridische basis voor de uitwerking van de aanbeveling van de PEW tot publiekrechtelijk toezicht op het WSW is geregeld via een amendement² van het lid Van der Linde c.s. bij de Wet van 20 maart 2015 tot wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Daarmee is in de Woningwet voorzien in de mogelijkheid om de rol van het WSW

¹ Kamerstuk 29 453, nr. 389.

² Kamerstuk 33 966, nr. 33.

als borgsteller publiekrechtelijk te reguleren³. Op basis hiervan kunnen voorschriften bij algemene maatregel van bestuur worden gegeven over de wijze waarop de borgingsvoorziening in compensatie voorziet, omtrent de governance van het WSW en omtrent het toezicht op die voorschriften door de Minister voor Wonen en Rijksdienst.

Tijdens het algemeen overleg van 18 juni 2015 (Kamerstuk 29 453, nr. 399) heb ik toegezegd uw Kamer in oktober nader te informeren over de invulling van de algemene maatregel van bestuur. Omdat tijdens het algemeen overleg van 18 juni jl. van verschillende kanten te kennen is gegeven eerst nog in fundamentele zin over het WSW te willen debatteren, informeer ik u hierbij eerst per brief over mijn voornemens, zodat uw Kamer zich hier reeds voor de voorhang over kan uitspreken.

Zoals aangegeven in de brief van 1 juni en besproken tijdens het algemeen overleg van 18 juni is reeds per 1 juli in privaatrechtelijke zin de positie van het Rijk versterkt. Daarop zal in paragraaf 2 worden ingegaan. Vervolgens schets ik in paragraaf 3 mijn specifieke voornemens met betrekking tot de algemene maatregel van bestuur. Paragraaf 4 gaat in op de organisatie van het toezicht op het WSW.

2. Privaatrechtelijke versterking positie Rijk

De relatie tussen het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het WSW is privaatrechtelijk geregeld in de statuten van, en overeenkomsten⁴ met het WSW. Op grond van deze statuten en overeenkomsten hadden de achtervangers tot voor kort slechts beperkte mogelijkheden om in te grijpen wanneer het publieke belang in het geding zou komen. De voornaamste mogelijkheid was de achtervang voor nieuwe leningen in te trekken. Deze maatregel heeft echter verre van de voorkeur gezien de grote (nadelige) gevolgen die dit heeft voor de volkshuisvesting.

Vooruitlopend op de voorgenomen nadere publiekrechtelijke regulering van het WSW is per 1 juli 2015 privaatrechtelijk de positie van de achtervangers versterkt zoals aangekondigd in de brief van 1 juni. Zo zijn ten eerste de statuten van het WSW aangepast op de volgende punten:

- de doelstelling van het WSW is verbreed zodat bij de financiering van toegelaten instellingen door het WSW nadrukkelijk de financiële belangen van het Rijk en de gemeenten in acht dienen te worden genomen;
- de profielschets van leden van de raad van commissarissen en het bestuur van het WSW dienen door de Minister te worden goedgekeurd;
- de benoeming van het bestuur behoeft de goedkeuring van de Minister indien door de Minister bevoegdheden zijn gemandateerd aan het WSW, zoals met de saneringstaak het geval is;
- de Minister heeft de bevoegdheid om als ultiem instrument de voltallige raad van commissarissen van het WSW te ontslaan indien door een doen of nalaten van de raad het WSW onvoldoende conform de statuten en in het bijzonder de statutaire doelstellingen handelt en daarmee het publieke belang in het geding brengt.

³ Het gaat hierbij niet om de saneringstaak die aan het WSW is gemandateerd. De sanering is een publieke taak die aan het WSW is gemandateerd en via het mandaatbesluit kan de Minister daarop al sturen, bijvoorbeeld ten aanzien van de wettelijk vereiste scheiding bij het WSW tussen de saneringstaak en de borgingswerkzaamheden.

⁴ De overeenkomst Staat-WSW (respectievelijk gemeenten-WSW) inzake de financiële achtervang en de overeenkomst Rijk-WSW (respectievelijk VNG-WSW) inzake toezicht en verantwoording.

Daarnaast is de toezicht- en verantwoordingsovereenkomst tussen het Rijk en het WSW aangepast op de volgende punten:

- een actieve en passieve informatieplicht richting de Minister;
- een goedkeuringsvereiste van de Minister voor de beleidsregels van het WSW die betrekking hebben op de borgingsmogelijkheden van het WSW en het kader voor de borging van geldleningen van deelnemers;
- een verplichte vijfjaarlijkse externe doorlichting van het WSW.

3. Voornemens publiekrechtelijk kader borgingswerkzaamheden WSW

In de brief van 1 juni heb ik u reeds op hoofdlijnen geïnformeerd op welke onderwerpen ik voornemens was voorschriften op te nemen in de algemene maatregel van bestuur (het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015, hierna BTIV). Voor een belangrijk deel gaat het hier om publiekrechtelijke verankering van de reeds gerealiseerde privaatrechtelijke afspraken (goedkeuring beleidsregels, ontslagbevoegdheid RvC, informatieplicht), voor een ander deel om nieuwe voorschriften (beheerste en integere bedrijfsvoering, toets op geschiktheid en betrouwbaarheid commissarissen en bestuurders, handhaving en toezicht door de Autoriteit woningcorporaties). De PEW, en in aansluiting daarop de Kamer bij de behandeling van de Woningwet, gaf nadrukkelijk een voorkeur aan voor een stevige *publiekrechtelijke* regulering van het WSW, waaraan ik met onderstaande voorstellen gevolg geef.

Goedkeuring beleidsregels borgingsvoorziening

Sinds 1 juli is in de privaatrechtelijke overeenkomst Staat-WSW een goedkeuringsbevoegdheid van de Minister voor de beleidsregels van het WSW opgenomen. Via het instrument van de goedkeuring wordt het initiatief voor de invulling van deze beleidsregels bij het WSW zelf gelaten als privaatrechtelijke rechtspersoon. Mede op basis van hetgeen in het algemeen overleg van 18 juni door verschillende leden van uw Kamer naar voren werd gebracht inzake de gewenste afstand van de overheid tot het WSW, ben ik voornemens in de algemene maatregel van bestuur het instrument van de goedkeuring te handhaven en publiekrechtelijk te verankeren. Het blijft daarbij primair aan het WSW om met een voorstel voor beleidsregels te komen vanuit zijn eigen statutaire verantwoordelijkheid, zonder dat vanuit de overheid in detail wordt voorgeschreven welk beleid het WSW dient te voeren en welke normen hij daarbij dient te hanteren. Het WSW kan als privaatrechtelijke organisatie op die manier ook zelf bepalen op welk moment aanpassing van de risicobeoordeling of de normen nodig is gezien ontwikkelingen in de sector of op de financiële markten. De goedkeuringsbevoegdheid van de Minister strekt zich nadrukkelijk niet uit tot individuele borgingsbeslissingen van het WSW, maar ziet op de generieke beleidsregels van het WSW. Over de goedkeuring zal ik advies inwinnen bij de Autoriteit woningcorporaties en gezien zijn rijksbrede rol ten aanzien van het garantiekader van het Rijk tevens voorafgaand overleggen met het Ministerie van Financiën. In mijn goedkeuring zal ik ook expliciet ingaan op de zienswijze van de Autoriteit Woningcorporaties en het Ministerie van Financiën ten behoeve van transparantie over de waardering van de prudentiële waarborgen. Daarmee wordt geborgd dat de objectieve analyse van financiële risico's en de beheersing daarvan centraal staan in het goedkeuringsproces.

Het WSW zal beleidsregels dienen op te stellen die betrekking hebben op de kaders voor de borging van geldleningen ten behoeve van de Daeb-activiteiten van deelnemers en de financiële soliditeit van de borgingsvoorziening zelf. Deze beleidsregels dienen in ieder geval betrekking te hebben op:

- a. de gehanteerde financiële ratio's en andere risico-indicatoren en de relatie daarvan met de beoordeling van de financiële positie en de borgingsmogelijkheden van deelnemers;
- b. de verstrekking van borging en de uitvoering van maatregelen richting deelnemers met een hoog financieel risico;
- c. de maximale omvang per individuele toegelaten instelling van het totaal aan geborgde leningen;
- d. de omvang van het risicokapitaal dat met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid toereikend is om verliezen van de borgingsvoorziening te dekken.

De goedkeuring door de Minister zal zich richten op de vraag of de beleidsregels van het WSW niet in strijd zijn met de wettelijke voorschriften voor corporaties, ondersteunend zijn aan de ontwikkeling van consistente financiële kaders en normen voor corporaties, en vanuit het belang van de financiële achtervang bijdragen aan een prudente risicobeheersing. De noodzaak tot verbetering van samenwerking die ook de PEW constateerde tussen de toezichthouder en de borger in de disciplinerende van corporaties wordt op die wijze geadresseerd. Ook kunnen toezichthouder en borger beter gebruikmaken van elkaars werkzaamheden resulterend in lagere administratieve lasten voor corporaties.

De situatie kan zich voordoen dat het WSW geen beleidsregel of wijziging daarvan voorlegt die bij toetsing aan bovengenoemde drie uitgangspunten – en ondanks overleg tussen departement en WSW – de goedkeuring van de Minister kan wegdragen. In een dergelijke situatie dient er de mogelijkheid te zijn om nadere publiekrechtelijke voorschriften te kunnen geven waaraan de beleidsregels van het WSW dienen te voldoen. Dat voorkomt dat de Minister beleidsregels blijft afkeuren, dan wel verzoeken doet tot het opstellen van beleidsregels, waarbij feitelijk de eigen verantwoordelijkheid van het WSW wordt overruled. Op het moment dat het WSW voor zijn eigen verantwoordelijkheid niet een beleidsregel kan treffen die de goedkeuring van de Minister kan verkrijgen, dan is er blijkbaar meer aan de hand. Dan is er een integraal publiek belang, bijvoorbeeld de consistentie met de financiële eisen die ten behoeve van het financiële toezicht door de Autoriteit worden gesteld, dat boven het specifieke belang van de borgingsvoorziening gaat. In dat geval is de koninklijke weg om hier bij wettelijke regeling een publiekrechtelijke inkadering te geven. Ik acht deze mogelijkheid noodzakelijk, omdat – zoals ook in de PEW aan de orde – een consistent financieel kader en goede samenhangende spelregels vanuit de verschillende instituties op het terrein van de woningcorporaties, namelijk het WSW en de Autoriteit Woningcorporaties, cruciaal zijn uit oogpunt van risicobeheersing en administratieve lasten. Langer durende impasses waarbij het Rijk en het WSW er niet met elkaar uit zouden komen, zijn schadelijk voor het stelsel. Daarom ben ik voornemens de mogelijkheid te creëren voor de Minister om zijn verantwoordelijkheid te nemen, door bij ministeriële regeling een nadere invulling van bepaalde voorschriften uit de algemene maatregel van bestuur te kunnen geven. Dit beperkt zich dus tot reeds in de algemene maatregel van bestuur opgenomen onderwerpen, die zijn gericht op een prudente risicobeheersing in het licht van de borgingsmogelijkheden. Artikel 21f van de Woningwet dient daartoe te worden aangepast, zodat ook «krachtens» amvb regels kunnen worden gesteld. In dergelijke uitzonderlijke situaties wordt uiteraard uw Kamer geïnformeerd, wordt overleg gevoerd met het Ministerie van Financiën, en worden het WSW, de Autoriteit woningcorporaties, de VNG en Aedes geconsulteerd. Op deze wijze wordt ook maximale transparantie bereikt.

Beheerste en integere bedrijfsvoering

Naast het beleid van het WSW is het van belang dat de bedrijfsvoering van het WSW op orde is. De dagelijkse bedrijfsvoering is uiteraard primair de eigen verantwoordelijkheid van het WSW en het Rijk treedt daar ook niet in. De algemene kwaliteit daarvan beïnvloedt echter wel in belangrijke mate het functioneren, de resultaten en de continuïteit van de organisatie als geheel. Zoals eveneens geldt voor het toezicht op financiële instellingen als banken en verzekeraars, ben ik daarom voornemens het voorschrift op te nemen dat het WSW een beheerste en integere bedrijfsvoering dient te voeren. Onder een beheerste bedrijfsvoering wordt hierbij begrepen de inrichting en kwaliteit van uitvoerende processen, de inrichting en kwaliteit van de administratieve en interne organisatie en de inrichting en kwaliteit van de informatievoorziening en de communicatie. Onder een integere bedrijfsvoering wordt begrepen het tegengaan van belangenverstrengeling en van strafbare feiten en andere handelingen die het vertrouwen in de borgingsvoorziening kunnen schaden.

Kwaliteit governance borgingsvoorziening

De kwaliteit van de governance van het WSW kan versterkt worden door – naar analogie van de regelingen voor commissarissen en bestuurders van banken, verzekeraars en toegelaten instellingen – de introductie van een toets op geschiktheid en betrouwbaarheid («fit & proper»). Deze toets vormt een extra waarborg dat commissarissen en bestuurders over de juiste kwaliteiten en kwalificaties beschikken en gaat tevens het risico op het ontstaan van een «old boys network» tegen. Ik ben voornemens om in het BTIV een verplichting op te nemen voor de raad van commissarissen om alvorens tot benoeming of herbenoeming van leden van de RvC of het bestuur over te gaan deze toets te laten doen naar de geschiktheid en betrouwbaarheid van kandidaat-commissarissen en -bestuurders. Zonder een positieve uitslag mag de RvC een commissaris of bestuurder niet benoemen of herbenoemen. De uitvoering van de toets zal worden gedaan door de Autoriteit woningcorporaties.

Actieve informatieplicht WSW jegens de Minister

In artikel 18 van het huidige BTIV is reeds een «passieve» informatieplicht voor het WSW opgenomen om de Minister voor Wonen en Rijksdienst op zijn verzoek «inlichtingen te verstrekken over zijn werkzaamheden ten aanzien van het door toegelaten instellingen aantrekken van leningen, voor zover dat naar zijn oordeel in verband met het door de Staat der Nederlanden faciliteren van de borgingsvoorziening noodzakelijk is». Er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij het wenselijk en/of noodzakelijk is dat het WSW de Minister *uit eigen beweging* actief informeert over zaken die bij het WSW of bij de deelnemers van het WSW spelen. In een dergelijke «actieve» informatieplicht van het WSW jegens de Minister is nog niet voorzien in het BTIV. Daarom ben ik voornemens een tweede lid aan artikel 18 BTIV toe te voegen waarin deze «actieve» informatieplicht voor het WSW wordt opgenomen door te bepalen dat het bestuur van de borgingsvoorziening onverwijld aan de Minister mededeling moet doen van alle feiten en omstandigheden waarvan het voor het bestuur redelijkerwijs duidelijk zou moeten zijn dat zij van belang zijn in verband met de achtervang door de Staat.

Handhavingsinstrumentarium

Ten behoeve van de naleving van de publiekrechtelijke voorschriften ben ik voornemens enkele bestaande handhavinginstrumenten uit de

Woningwet voor toegelaten instellingen ook van toepassing te verklaren op het WSW. Het gaat daarbij om het kunnen geven van een aanwijzing en het vereisen van voorafgaande goedkeuring voor bepaalde handelingen. Ter bewaking van het zelfstandige handelingsbevoegdheid van het WSW jegens zijn deelnemers zullen aanwijzingen geen betrekking kunnen hebben op individuele borgingsbeslissingen.

Zoals in paragraaf 2 aangegeven is sinds 1 juli in de statuten een ontslagbevoegdheid voor de Minister opgenomen indien er onvoldoende conform de statuten of de statutaire doelstellingen wordt gehandeld. Nu er met de wet en het BTIV ook publiekrechtelijke voorschriften voor het WSW (gaan) gelden is het logisch als grond voor ontslag daaraan toe te voegen «in strijd handelen met de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften voor zover deze betrekking hebben op de borgingsvoorziening». Zoals in de brief aan uw Kamer van 1 juni 2015 is aangegeven, gaat het hier echt om een ultiem instrument dat alleen aan de orde is wanneer na uitgebreid overleg en contact niet tot overeenstemming zou kunnen worden gekomen. De Minister zal zich in een dergelijke situatie vanzelfsprekend hierover ook politiek verantwoorden.

4. Organisatie van het toezicht

Het toezicht op de naleving van de publiekrechtelijke voorschriften zal – zoals reeds onderbouwd in de brief 1 juni – worden belegd bij de Autoriteit woningcorporaties. Het toezicht door autoriteit zal de volgende taken omvatten:

- beoordelen of kandidaten voor de raad van commissarissen en het bestuur van het WSW geschikt en betrouwbaar zijn;
- beoordelen of het WSW zich in de uitvoering houdt aan de eigen beleidsregels en de voorschriften uit het BTIV met betrekking tot de borgingsvoorziening. De Autoriteit woningcorporaties krijgt een adviesrecht richting de Minister ten aanzien van de goedkeuring door de Minister van de beleidsregels van het WSW;
- beoordelen of het WSW een beheerste en integere bedrijfsvoering voert. Het gaat hier om een beoordeling of het WSW de inrichting en de kwaliteit van zijn uitvoerende processen, van de administratieve en interne organisatie en van de informatievoorziening en communicatie op orde heeft;
- het, indien nodig, inzetten van de handhavinginstrumenten aanwijzing en de voorafgaande goedkeuring van handelingen ten aanzien van aan de autoriteit gemandateerde bevoegdheden. Vanwege de zwaarte van het instrument wordt de bevoegdheid tot ontslag van de voltallige raad van commissarissen niet gemandateerd aan de autoriteit, maar blijft deze voorbehouden aan de Minister zelf.

De toezichthouder zal zijn voorgenomen werkzaamheden jaarlijks ter goedkeuring voorleggen aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Hierbij geeft de toezichthouder aan op welke wijze hij invulling geeft aan de publieke toezichttaak, welke instrumenten hij hierbij inzet en welke prioriteiten hij daarbij hanteert. De toezichthouder legt jaarlijks verantwoording af aan de Minister over het uitgeoefende toezicht op het WSW. Op basis daarvan kan de Minister onder andere bezien of aanpassing van het regelgevend kader benodigd is.

Tevens zal ik de Autoriteit woningcorporaties en het WSW vragen het komende jaar voorstellen te doen voor het vergroten van de consistentie tussen de door beide organisaties gehanteerde financiële normen op basis waarvan ik – indien nodig – vanuit de regelgeving mijn verantwoordelijkheid zal nemen met als doel om het totale risicoraamwerk ten aanzien van corporaties te versterken en de administratieve lasten voor corporaties daarbij mee te wegen. Een versterking van die consistentie kan mogelijk een stap zijn richting een verticaal toezichtmodel waarin het

Rijk de financiële kaders in wet- en regelgeving vastlegt, de Autoriteit deze kaders verder uitwerkt en toezicht houdt op het WSW en zij op die aspecten van financieel toezicht die reeds voldoende geborgd zijn door het WSW mogelijk in de praktijk kan varen op de inzichten die door het WSW worden gegenereerd. Daarbij hoeft de Autoriteit overigens geen afstand te doen van haar formele publiekrechtelijke bevoegdheden.

5. Slot

Met de hierboven geschetste uitwerking van de voorstellen zoals in juni met uw Kamer besproken, wordt invulling gegeven aan de aanbevelingen van de PEW om de institutionele kaders voor het WSW te versterken, zonder dat het Rijk zich daarbij mengt in de dagelijkse bedrijfsvoering van het WSW en zonder afbreuk te doen aan de privaatrechtelijke basis van de borgingsvoorziening.

Graag treed ik indien gewenst met u in overleg over de geschetste richting voor de invulling van de algemene maatregel van bestuur met betrekking tot het WSW. Op basis van de uitkomsten daarvan zal ik het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur vervolgens aan zowel uw Kamer als de Eerste Kamer zenden in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure.

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