

Ministerie van VROM
t.a.v. dr. P. Winsemius
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Datum 22 januari 2007
Uw kenmerk DB02006310723
Ons kenmerk TA-MLZi-06123700
Betreft Advies inzake (financieel) toezicht op
activiteiten met en zonder staatssteun

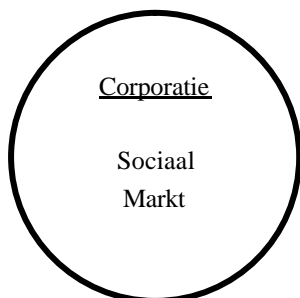
Geachte heer Winsemius,

Per brief van 7 november j.l. heeft u de Autoriteit Financiële Markten gevraagd een advies uit te brengen over de vraag of en op welke wijze het mogelijk is om bij een administratieve respectievelijk juridische scheiding van activiteiten met en zonder staatssteun van woningcorporaties, een 'Chinese muur' vorm te geven, en welke inrichtings-, verantwoordings- en toezichtseisen daarbij minimaal moeten worden gesteld. Onderstaand geeft de AFM haar visie weer op de voorliggende problematiek. Deze visie is gebaseerd op kennisname van de relevante beleidsstukken, waaronder de "beleidsvisie toekomst van woningcorporaties" van 12 december 2005 en de kennis van de AFM op het terrein van gedragstoezicht. In het navolgende wordt eerst een schets gegeven van het kader waaruit de vraagstelling wordt beantwoord. Vervolgens wordt afzonderlijk ingegaan op de inrichtings-, verantwoordings- en toezichtseisen.

Kader

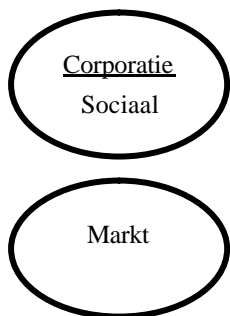
Modellen

Uit de beleidsvisie maakt de AFM op dat vier modellen voor de inrichting van de corporatie te onderscheiden zijn. Dit zijn:



Model 1. De oude situatie

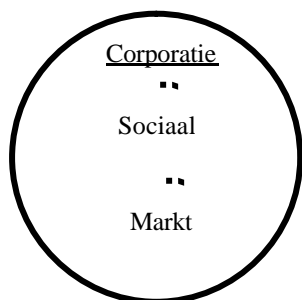
In dit model waren de sociale en marktconcurrerende activiteiten met elkaar verweven binnen de corporatie. Aan deze situatie is per 1 januari 2006 een einde gekomen.



Model 2. Volledige scheiding

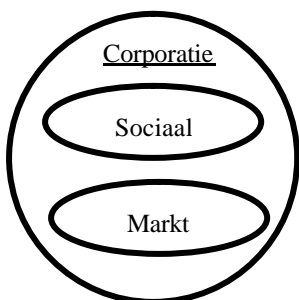
In dit model zijn de sociale en marktconcurrerende activiteiten volledig gescheiden en worden alleen sociale activiteiten binnen de corporatie uitgevoerd. Voor dit model wordt nadrukkelijk niet gekozen in de beleidsvisie.

In de beleidsvisie wordt aangegeven dat de woningcorporatie ook marktconcurrerende activiteiten mag verrichten. Hieraan zijn wel voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn 1) de marktconcurrerende activiteiten moeten in relatie staan tot de missie van de corporatie, zijnde de brede zorg voor wonen, 2) de investeringsdoelstelling is ook van toepassing op de marktconcurrerende activiteiten en 3) de winsten uit de marktconcurrerende activiteiten blijven beschikbaar voor de sociale activiteiten. Uit deze keuzen volgt naar de mening van de AFM dat de marktconcurrerende activiteiten nadrukkelijk binnen het corporatiemodel worden gehouden. Binnen het model waarin de marktconcurrerende activiteiten worden uitgevoerd binnen de corporatie zijn twee varianten mogelijk. Dit zijn:



Model 3. Administratieve scheiding

In dit model worden binnen de corporatie de sociale en marktconcurrerende activiteiten alleen administratief en niet juridisch gescheiden.



Model 4. Juridische scheiding

In dit model worden binnen de corporatie de sociale en marktconcurrerende activiteiten niet alleen administratief, maar ook juridisch gescheiden.

Datum	22 januari 2007
Ons kenmerk	TA-MLZi-06123700
Pagina	3 van 6

Achterliggende redenen voor scheiding van activiteiten

De redenen voor het scheiden van de sociale en marktconcurrerende activiteiten zijn tweeledig. In de eerste plaats wordt blijkens de beleidsvisie deze scheiding noodzakelijk geacht om te kunnen voldoen aan Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun. De staatssteun mag alleen toekomen aan de sociale activiteiten van de corporatie en niet aan de marktconcurrerende activiteiten. De minister geeft in de beleidsvisie aan dat in de regelgeving respectievelijk contractueel met het WSW zal worden vastgelegd dat de steun van het CFV en de borging door het WSW met rijksachtervang uitsluitend effectief mogen zijn voor de sociale activiteiten van de corporaties.

In de tweede plaats is de scheiding van activiteiten belangrijk vanuit het perspectief van het verschaffen van een helder inzicht in de afzonderlijke financiële prestaties van zowel de sociale als marktconcurrerende activiteiten van de corporatie. Met het onderscheiden van de activiteiten wordt het risico van het verschuiven van financiële resultaten tussen beide activiteiten beperkt.

Inrichtingseisen

De minister heeft in haar beleidsvisie aangegeven een voorkeur te hebben voor model 4 'Juridische scheiding'. Vanuit de tweede kamer is gevraagd of model 3 'Administratieve scheiding' ook zou kunnen volstaan.

Model 3. Administratieve scheiding

In de beleidsvisie wordt aangegeven welke activiteiten behoren tot de sociale activiteiten en welke tot de marktconcurrerende activiteiten. Beide activiteiten brengen baten en lasten met zich mee die eenduidig in de administratie zijn te onderscheiden. Anders is het voor zogenoemde 'gemengde activiteiten' binnen woningcorporaties. Hieraan wordt niet specifiek aandacht besteed in de beleidsvisie. Gemengde activiteiten zijn 'gemengde' projecten, waarbij in één project zowel sociale als marktconcurrerende activiteiten worden gecombineerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de realisatie van een complex met zowel huurwoningen als koopwoningen. Andere vormen van gemengde activiteiten zijn gemengde processen. Een voorbeeld hiervan is het onderhoud van huurwoningen binnen en buiten het gereguleerde gebied. Ook de overhead van de woningcorporatie, zoals het bestuur en algemene afdelingen, bijvoorbeeld personeelszaken, zijn van nut voor beide activiteiten.

Het administratief onderscheiden van sociale en marktconcurrerende activiteiten brengt voor deze gemengde activiteiten een toerekening met zich mee van baten en lasten die niet direct toe te wijzen zijn aan één van beide activiteiten. De AFM is van mening dat voor de toerekening een algemeen voor woningcorporaties geldend model kan worden opgesteld. De toerekening kan meer of minder gedetailleerd worden opgezet. Hiertoe zal een

Datum	22 januari 2007
Ons kenmerk	TA-MLZi-06123700
Pagina	4 van 6

afweging moeten worden gemaakt tussen de mate van nauwkeurigheid en de administratieve lasten die een meer gedetailleerde berekening met zich meebrengt. Belangrijk is te onderkennen dat de toerekening altijd in zekere mate arbitrair zal zijn. Zoals uit het bovenstaande blijkt is het toerekenen ook geen eenmalige, maar een doorlopende activiteit gegeven het feit dat er binnen een woningcorporatie altijd in meer of mindere mate gemengde activiteiten zullen zijn.

Model 4. Juridische scheiding

De AFM ziet het administratief onderscheiden van sociale en marktconcurrerende activiteiten als de basis voor zowel model 3. 'Administratieve scheiding' als model 4 'Juridische scheiding'. Ook in model 3 is het doorlopend toerekenen van baten en lasten uit gemengde projecten, gemengde processen en overhead noodzakelijk. Het primaire onderscheid tussen model 3 en 4 is dat het administratieve onderscheid juridisch wordt geformaliseerd.

Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor een juridische scheiding. In de eerste plaats wordt door het onderbrengen van de sociale en marktconcurrerende activiteiten in afzonderlijke juridische eenheden de onderlinge aansprakelijkheid beperkt. Dit is van belang om te voorkomen dat negatieve financiële ontwikkelingen bij de marktconcurrerende activiteiten ten koste zouden kunnen gaan van de sociale activiteiten. In de tweede plaats geeft een juridische scheiding beter dan alleen een administratieve scheiding de mogelijkheid om door gerichte maatregelen de prestaties van beide activiteiten afzonderlijk te stimuleren. Hierbij valt te denken aan verschillen in de benodigde competenties als het gaat om sociale versus marktgerichte activiteiten en de aan deze competenties gerelateerde beloningsstructuur van personeelsleden. In de derde plaats schept een juridisch scheiding duidelijkheid naar marktpartijen. In de vierde plaats, hoewel wij geen expert zijn op het gebied van Europese regelgeving en staatssteun is het naar ons oordeel ook vanuit dit perspectief gewenst een juridische scheiding aan te brengen.

Gegeven de bovengenoemde redenen is de AFM van mening dat een juridische scheiding van de sociale en marktconcurrerende activiteiten de voorkeur verdient boven een louter administratieve scheiding.

Chinese muren

De maatschappij heeft belang bij zowel de sociale als de marktconcurrerende activiteiten van de corporatie. Deze activiteiten zijn in praktische zin ook vaak in belangrijke mate met elkaar verweven. Dit komt tot uitdrukking in de centrale missie van de corporatie en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke doelstellingen. De AFM is van mening dat in een dergelijk model geen sprake moet zijn van 'Chinese muren', in die zin dat de sociale en marktconcurrerende activiteiten geheel onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. De kracht van de combinatie van activiteiten binnen het corporatiemodel is juist dat beide activiteiten in samenhang een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappelijke doelstellingen van de corporatie. Een juridische scheiding binnen de corporatie staat een dergelijke goed gecoördineerde aansturing van activiteiten ook niet in de weg.

Datum	22 januari 2007
Ons kenmerk	TA-MLZi-06123700
Pagina	5 van 6

Verantwoordingseisen

Planning van en verantwoording over de prestaties van de corporatie

Gegeven de centrale missie van de corporatie is het van belang om eisen te stellen aan de verantwoording van de corporatie als geheel en de sociale en marktconcurrerende activiteiten in samenhang te bezien. Dit pleit voor een geïntegreerde structuur van planning en verantwoording van de prestaties van woningcorporaties. De woningcorporatie zou haar maatschappelijke doelstelling concreet moeten maken door middel van prestatie-indicatoren en moeten kunnen aangeven hoe zij door de combinatie van sociale en marktconcurrerende activiteiten de beoogde maatschappelijke effecten zo effectief en efficiënt mogelijk wil bereiken. Vervolgens moet zij zich ook kunnen verantwoorden over hetgeen zij daadwerkelijk gerealiseerd heeft.

Als besloten wordt tot ontwikkeling van een geïntegreerd model voor woningcorporaties is het belangrijk om hierbij naast woningcorporaties zelf, alle belanghebbenden bij de prestaties van woningcorporaties te betrekken, zoals de centrale overheid, gemeenten, huurders en kopers, toezichhouders, belastingdienst, de Raad voor de Jaarverslaggeving en de vastgoedbranche. Dit om ervoor te zorgen dat in alle gerechtvaardigde informatiebehoeften van deze partijen door het model kan worden voorzien en geen afzonderlijke registratie- en verantwoordingen meer nodig zijn. Een dergelijk systeem kan de basis vormen voor normering van de prestaties van woningcorporaties, zoals onder meer de in de beleidsvisie beoogde investeringsdoelstelling. Ook een vergelijking tussen de prestaties van woningcorporaties, zoals nu bijvoorbeeld al gebruikelijk is in het onderwijs (de kwaliteitskaart voor scholen) wordt op deze manier mogelijk gemaakt. De toerekening van baten en lasten aan de sociale en marktconcurrerende activiteiten moet een integraal onderdeel zijn van dit model en onderdeel uitmaken van de controle van de verslaggeving door de accountant.

Voor de opzet van een dergelijk model van planning en verantwoording zou gekeken kunnen worden naar bijvoorbeeld het model zoals dat voor provincies en gemeenten wordt gehanteerd (Besluit Begroting & Verantwoording Provincies en gemeenten). In dit model wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de samenhang tussen prestatie-indicatoren: de bijdrage aan het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen (outcome), de geleverde producten (output) en de ingezette middelen (input).

Toezichtseisen

De problematiek van woningcorporaties is breder dan alleen de vraag of een administratieve scheiding van sociale en marktconcurrerende activiteiten mogelijk is. Feitelijk gaat het om de vraag hoe moet worden gewaarborgd dat woningcorporaties hun maatschappelijke doelstelling op zo goed mogelijke wijze realiseren. In het bijzonder het model waarin sociale en marktconcurrerende activiteiten worden gecombineerd brengt risico's met zich mee daar waar publieke belangen en private belangen elkaar raken en mogelijk conflicteren. Een belangrijke vraag die specifiek in deze situatie speelt is hoe wordt voorkomen dat de marktconcurrerende activiteiten ten koste gaan van de sociale activiteiten.

Datum 22 januari 2007
Ons kenmerk TA-MLZi-06123700
Pagina 6 van 6

In haar advies geeft DNB aan dat het interne toezicht is gebaat bij een verdere kwaliteitsslag. Daarnaast beveelt zij aan het externe toezicht uit te breiden naar de terreinen waar het onvoldoende is ontwikkeld en te bundelen bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). De AFM ondersteunt dit advies en beveelt daarbij aan om bij de uitoefening van het interne en externe toezicht een duidelijk onderscheid te maken naar sociale en marktconcurrerende activiteiten.

Wij hopen met dit advies een bijdrage te leveren aan de beleidskeuzen rond woningcorporaties en zijn graag bereid ons advies toe te lichten.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

P.M. Koster RA
Bestuurslid