

Vergaderjaar 2004–2005

29 453

Woningcorporaties

28 691

Interpellatie woningcorporatie Woonzorg

Nr. 14

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2005

1. Inleiding

In een Algemeen Overleg op 2 september 2003 is gesproken over mijn brief aan uw Kamer van 20 juni 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 691, nr. 4) inzake de financiële situatie bij enkele corporaties en het uitgeoefende financiële toezicht door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) in de periode 1998–2001. Met bedoelde brief heb ik u ter zake een rapport aangeboden van de Accountantsdienst van mijn ministerie. Ik heb in het overleg van 2 september 2003 aangekondigd dat ik met het CFV in overleg zou treden over de vraag op welke wijze, in het licht van de conclusies in het rapport van de Accountantsdienst, het financiële toezicht zo kan worden ingericht, dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht op woningcorporaties is gewaarborgd. In het rapport van de Accountantsdienst, en in mijn brief daarover aan uw Kamer, is geconstateerd dat de methodiek waarmee het CFV de financiële continuïteit van woningcorporaties beoordeelt verantwoord is. Ook de informatievoorziening van het CFV aan de minister is voldoende geweest. Het financieel toezicht was niet sluitend omdat tot de wijziging van de Woningwet van 5 november 2001 het CFV alleen behoefde te beoordelen of de financiële continuïteit van een woningcorporatie in het geding was. De Accountantsdienst constateerde ook dat, met de taakverbreding voor het CFV op dit punt met genoemde wijziging van de Woningwet, de taakomschrijving van het CFV zodanig algemeen gesteld is dat deze ruimte geeft tot interpretatieverschil tussen VROM en CFV. Hierdoor wordt volgens de Accountantsdienst de verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht niet toereikend ingevuld.

Ik heb in reactie op die constatering aangegeven met het CFV te gaan praten over een gezamenlijke formulering van wat het financiële toezicht moet inhouden, hoe zich dit verhoudt tot het rechtmatigheid-toezicht en de gewenste volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties, op welke wijze de taken en bevoegdheden tussen VROM en het CFV moeten zijn verdeeld en wat aanvullend nodig zou zijn om de ministeriële verant-

woordelijkheid volledig af te dekken. Richtinggevende besluitvorming over de inrichting van het toezicht op de langere termijn acht ik op dit moment prematuur gezien de lopende discussie over het huurbeleid en de relatie Rijk-corporaties.

De brief richt zich dan ook op het toezicht op de korte termijn en de andere afspraken die ik daarover met het CFV heb gemaakt. Over deze vraagstukken heb ik mij met het CFV nader gebogen. Ik merk hierbij op dat ik, conform mijn toezegging aan uw Kamer, gedaan tijdens het overleg van 2 februari 2004 inzake de herijking van de regelgeving, de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in dit proces heb verzocht mee te denken. De inbreng van de AFM heeft belangrijk bijgedragen aan de hoofdlijnen van de met het CFV voorgestane aanpak. Ook andere partijen als het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en Aedes heb ik om hun opvattingen en visie in deze gevraagd. Gezien de complexiteit van de materie en de samenhang met andere vraagstukken is met de besluitvorming enige tijd gemoeid geweest.

Met deze afspraken is naar mijn overtuiging het eerdergenoemde door de Accountantsdienst gesignaleerde interpretatieverschil over de taakomschrijving van het CFV verdwenen, en is de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht afdoende gedekt.

2. Toezicht korte termijn

Naar aanleiding van de conclusies in het rapport van de Accountantsdienst, met name ten aanzien van de niet eenduidig interpreteerbare taakomschrijving van het CFV, heb ik mij met het CFV gebogen over de volgende vraagstukken: verbreding financieel toezicht (2.1), informatievoorziening externe toezichthouder over verbindingen (2.2) en ministeriële verantwoordelijkheid voor het externe toezicht (2.3).

2.1) Verbreding financieel toezicht

Het CFV heeft de wijze waarop het financiële toezicht concreet wordt uitgeoefend uiteengezet in de Beleidsregels van het CFV. Deze Beleidsregels behoeven thans op grond van de Woningwet niet mijn goedkeuring, maar vormen wel onderwerp van jaarlijkse bespreking. Kort samengevat hanteert het CFV bij de uitoefening van haar toezichtstaak een selectiemethodiek, voornamelijk gebaseerd op basis van de BBSH-kerngegevens en jaarverslagen, en gericht op het vinden van corporaties met potentiële saneringsrisico's. De geselecteerde corporaties worden daarbij nader en intensiever onderzocht dan andere corporaties. Corporaties worden geselecteerd als hun weerstandsvermogen in het verslagjaar of in de vijf daarop volgende jaren bij een bestendig uitoefenen van de werkzaamheden onder het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen zakt. Bij de bepaling door het CFV van het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen hanteert het CFV sinds 1998 een risicoprofiel dat per corporatie niet alleen wordt bepaald aan de hand van de financiële positie, maar ook op basis van de woningmarktpositie en de «kwaliteit» van de organisatie. Hierbij wordt o.a. gekeken naar omvangrijke nieuwbouw- of sloopprogramma's, de omvang en mate waarin verbindingen zijn aangegaan, en de mate waarin er sprake is van activiteiten in verschillende, niet aangrenzende, woningmarkten, alsook naar de beheersingsmaatregelen die de organisatie heeft genomen inzake bepaalde risico's. Additioneel hieraan kunnen corporaties ook worden geselecteerd als bepaalde specifieke zaken opvallen (sterke afwijkingen van gemiddelden). Aan de hand van de jaarstukken wordt dan beoordeeld of deze corporaties een minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen hebben. De aldus geselecteerde corporaties worden nader onderzocht, o.a. door bij de corporatie aanvullende stukken op te vragen.

Ik heb met het CFV geconstateerd dat de Accountantsdienst van mijn ministerie reeds heeft vastgesteld dat de methodiek op basis waarvan dreigende sanering vroegtijdig kan worden voorkómen adequaat is. Het CFV kan op deze wijze effectief maar ook efficiënt haar toezichtstaken uitoefenen. Ter zijde merk ik hierbij op dat tussen CFV en VROM ook ambtelijk overleg heeft plaatsgevonden over de financiële beoordelingsmethodiek. Dit betrof met name de weging van de liquiditeitsaspecten bij de beoordeling en de totstandkoming van «risico-opslagen» bij het weerstandsvermogen. Ik ben van mening dat de financiële beoordelingsmethodiek van het CFV, ook op deze twee punten, deugdelijk is.

Met het CFV heb ik tevens vastgesteld dat het CFV in een groei-model doende is om invulling te geven aan de taakuitbreiding van november 2001 en het toezicht te verbreden naar toezicht op alle corporaties. Bij de verdere vormgeving van dat groei-model staat het CFV een aanvulling op de huidige toetsingsmethodiek voor ogen gericht op het selecteren en nader beoordelen van niet financieel zwakke corporaties met substantiële financiële risico's (behoud van het maatschappelijk gebonden vermogen). Ik acht dit type toezicht allereerst een aangelegenheid voor het intern toezichthoudend orgaan van een corporatie en pas in tweede instantie een aangelegenheid voor mijn externe toezichthouder. In de Beleidsregels van het CFV wordt jaarlijks beschreven op welke wijze dit deel van het financiële toezicht is ingericht. Het externe toezicht dient in dit verband te zijn gebaseerd op eenduidige signalen dat er bij een corporatie sprake is of zou kunnen zijn van substantiële financiële risico's.

Ik streef daarbij naar een balans tussen enerzijds het effectief kunnen signaleren van (mogelijke) substantiële financiële risico's en anderzijds terughoudendheid in de omvang van het toezicht en daarbij horende toezichtregels. Dat kan als dit toezicht is gericht op financiële parameters die dit kunnen indiceren. Daarbij moet worden gedacht aan zaken als een in enig jaar optredende substantiële daling van het eigen vermogen (relatief of absoluut) of een substantiële verslechtering van de liquiditeitspositie. Vervolgens wordt bezien of de oorzaken hiervan zijn gelegen in of direct samenhangen met de risico's van een normale uitoefening van de kerntaken. Is dat het geval dan is er geen sprake van onttrekking aan de beoogde maatschappelijke doelstelling.

Dit onderzoek is gericht op het vinden van de feitelijke oorzaken. Het CFV rapporteert en adviseert vervolgens aan mij als Minister van VROM. In dat licht is het CFV vanaf de wetwijziging van november 2001 bezig met een financieel toezicht dat verder strekt dan alleen het toezicht op financieel zwakke corporaties. Zo heeft het CFV in 2004 een zevental typen corporaties onderzocht op basis van bepaalde aspecten in hun risicoprofiel. Het CFV heeft dit onderzoek aan mij aangeboden. De conclusie die ik daaruit trek is dat de invulling van deze wijze van toezicht bijdraagt aan het inzicht in de (financiële) ontwikkelingen bij de corporaties. Door de onderzochte A-corporaties is benadrukt dat de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken een toegevoegde waarde hebben gehad. Uit de uitgevoerde onderzoeken is onder meer naar voren gekomen dat een negatief jaarresultaat, een dalend weerstandsvermogen en afwijking van de prognoses voortkomen uit bestedingen voor volkshuisvestelijke taken.

Betreffende het onderzoek trekt het CFV de conclusie dat er geen aanleiding is om maatregelen te treffen anders dan mogelijke verbeteringen in de informatieverschaffing door corporaties aan zowel de interne als de externe toezichthouder.

In dit verband merk ik op dat bij het in individuele gevallen opvragen van informatie door het CFV de regelgeving in praktijk onvoldoende basis blijkt te bieden voor het CFV om zelfstandig de benodigde informatie voor een adequaat toezicht af te dwingen. In dergelijke gevallen kan het CFV mij verzoeken de corporatie deze informatie te laten verstrekken. Voor een daadkrachtig extern toezicht is deze proceduregang niet bevorderlijk. Ik zal

daarom een wijziging van artikel 4 van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (BCFV) voorbereiden die voorziet in een zelfstandige bevoegdheid voor het CFV om in individuele gevallen de informatie op te vragen die nodig is ter uitvoering van zijn wettelijke taken.

Wat de informatieverschaffing richting toezichthouders betreft, is er ook een rol voor de controlerende accountants weggelegd. Zij dienen er op toe te zien dat de informatie in de jaarverslagen en kerngegevens juist en volledig is. Het CFV voert met enige regelmaat besprekingen met de accountancy om daarop te wijzen en via die lijn tot een inhoudelijke verbetering te komen.

De hier geschetste uitvoering van de toezichttaak van het CFV kan het beeld oproepen dat veel meer corporaties dan voorheen zullen worden onderworpen aan een intensieve doorlichting door het CFV. Dit beeld is niet geheel juist. Vanwege de goede ontwikkeling van de vermogenspositie van corporaties mag worden verwacht dat steeds minder corporaties vanwege financiële continuïteitsrisico's nader zullen moeten worden onderzocht.

Wat betreft het toezicht op de maatschappelijke borging van het corporatievermogen kan worden opgemerkt dat dit weliswaar enige uitbreiding van het toezicht behelst, maar dat dit op basis van signalen en specifieke omstandigheden zal zijn, dus slechts voor een beperkt deel van de corporaties effecten heeft. Een uitbreiding die wordt gerechtvaardigd door de wens om substantiële onttrekking van corporatievermogen aan haar maatschappelijke doelstelling tegen te gaan. Ik benadruk hierbij dat financieel toezicht niet slechts een kwestie van «methodiek» is. Methodiek en techniek kunnen allerm minst zonder het professionele oordeel van degenen die haar gebruiken. Ten eerste omdat het professionele oordeel onderdeel vormt van de methodiek zelf. Zo is bijvoorbeeld het kwantificeren van een risicofactor als «slecht management» voor een groot deel een kwestie van professioneel oordeel.

Ten tweede zal de professionele toezichthouder, onder meer op basis van andere signalen en kennis, niet alleen de uitkomsten van de gehanteerde beoordelingsmethodiek hanteren, maar ook nog eens met een «open blik» naar de aangeleverde input (de corporatiegegevens) kijken. Het betekent tevens dat de gehanteerde methodiek periodiek wordt herijkt en zonodig wordt aangepast.

2.2) Informatievoorziening externe toezichthouder over verbindingen

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 18 oktober 2004 inzake «Globale inhoud BBSH, zienswijzen Aedes en het CFV daarop en tijdpad» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XI, nr. 5) heb ik het voornemen aangekondigd een scheiding aan te brengen tussen werkzaamheden die een corporatie zelf moet uitvoeren en werkzaamheden welke door een dochtermaatschappij moeten worden uitgevoerd. Daarbij heb ik tevens aangegeven dat naar mijn oordeel in de voorgenomen regelgeving voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor een goed toezicht op het geheel van corporaties en dochterondernemingen.

Dit krijgt vorm door de corporatie geconsolideerd verslag te laten doen van de werkzaamheden van dochterondernemingen. In samenspraak met het CFV en andere relevante organisaties zal nader worden bezien of de informatievoorziening van corporaties aan de externe toezichthouder afdoende is geregeld. In dat verband verwacht ik een advies van het CFV en Aedes over de (wenselijke) informatiebehoefte van de toezichthouder jegens de corporaties alvorens ik tot een besluit kom over een eventuele herziening van de informatieverplichtingen van corporaties zoals opgenomen in de BBSH-bijlagen. Daarbij zal ik de noodzakelijke informatievoorziening voor de externe toezichthouder en de kabinetsdoelstelling om

te komen tot een vermindering van administratieve lasten goed tegen elkaar afwegen.

Ik zal u op korte termijn informeren over de resultaten van mijn nadere analyse van bedoelde voornemens tot wijziging van het BBSH, zoals afgesproken in uw Kamer.

2.3) Ministeriële verantwoordelijkheid voor het externe toezicht

In overleg met het CFV heb ik mij ook over de vraag gebogen hoe de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op toegelaten instellingen op een voldoende wijze kan worden gewaarborgd zonder dat de eigenstandige rol van het CFV als *zelfstandig* bestuursorgaan (ZBO) tekort wordt gedaan. Dit raakt zowel de informatievoorziening van het CFV aan VROM en vice versa als de formele bevoegdheden en taken van de Minister van VROM op het ZBO CFV.

Ik heb concreet met het CFV afgesproken dat er een «informatieprotocol» wordt opgesteld en dat het zogeheten «toezichtarrangement» wordt geactualiseerd:

- 1) In een nieuw op te stellen informatieprotocol met het CFV wordt een tweetal uitgangspunten voor de informatievoorziening vastgelegd:
 - a) Het eerste uitgangspunt betreft het elkaar (CFV en VROM) wederzijds tijdig en adequaat informeren over signalen en bevindingen die voor de ander van belang kunnen zijn. Ik heb met het CFV afgesproken dat ik adequaat word geïnformeerd over situaties waarin ik gezien mijn politieke verantwoordelijkheid kan worden aangesproken, ik een afweging zou moeten kunnen maken om in te grijpen, of er een substantiële spanning dreigt tussen volkshuisvestelijke doelstellingen enerzijds en financiële draagkracht en/of risico's anderzijds.
Omgekeerd is tevens met het CFV vastgelegd dat waar VROM bij een woningcorporatie stuit op feiten die of van belang zijn voor de financiële risico's van deze corporatie, of haaks staan op het uitgangspunt van behoud van het maatschappelijk gebonden vermogen, of overtreding van rechtmatigheidsregels zouden kunnen inhouden, VROM deze informatie terstond onder de aandacht van het CFV brengt. Ook zal VROM het CFV tijdig informeren over relevante ontwikkelingen in beleid, wetten regelgeving.
 - b) Het tweede uitgangspunt is dat CFV-rapportages zijn gericht op bevindingen en constatering van de toezichttaak van het CFV zonder dat daar in de rapportage beleidsconclusies aan worden verbonden. Eventuele beleidsopvattingen van het CFV worden uitsluitend als advies aan mij als Minister van VROM aangeboden.
- 2) In het zogeheten Toezichtarrangement zijn, in het kader van het toezicht op en de verantwoording van zelfstandige bestuursorganen, de meer formele kanten van de relatie tussen het ZBO CFV en de Minister van VROM geregeld. Vanwege de hiervoor beschreven taken van het CFV en de inhoud van de bestaande instellingswet acht ik een aanvulling op mijn taken en bevoegdheden noodzakelijk. Met het CFV heb ik afgesproken dat de Woningwet zal worden gewijzigd zodat de jaarrekening van het CFV door mij als Minister van VROM kan worden goedgekeurd. Ik zie deze goedkeuring van de jaarrekening als sluitstuk van de reeds bestaande goedkeuring van de begroting. In de periode totdat de wet is gewijzigd zal ik in goed overleg met het CFV de jaarrekening bespreken als ware er sprake van goedkeuring.

3. Samenvatting en conclusie

Samengevat heb ik, na overleg met het CFV, het volgende vastgesteld:

- Het financiële toezicht van het CFV is op basis van de Woningwet per november 2001 verbreed naar toezicht op financieel niet-zwakke corpo-

- raties op basis van de ontwikkelde toezichtmethodiek zoals weergegeven in de Beleidsregels van het CFV.
- Er wordt een wijziging van artikel 4 van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (BCFV) voorbereid die voorziet in een zelfstandige bevoegdheid voor het CFV om in individuele gevallen de informatie op te vragen die nodig is ter uitvoering van zijn wettelijke taken.
 - Er komt een informatieprotocol VROM-CFV waarin de wederzijdse verwachtingen CFV – VROM worden vastgelegd.
 - Het toezichtarrangement inzake het toezicht van VROM op het CFV als ZBO wordt geactualiseerd waarbij de Woningwet zal worden aangepast teneinde de jaarrekening voortaan door de Minister van VROM te laten goedkeuren.
 - Ten aanzien van de informatiebehoefte van de externe toezichthouder jegens de corporaties komt er eerst een advies van CFV en Aedes.
 - De vormgeving en taaktoedeling van het toezicht voor de langere termijn hangt af van de (nog te maken) beleidsmatige keuzes ten aanzien van de relatie «Rijk-corporaties-burgers».

In de inleiding van deze brief is gewezen op de constatering van de Accountantsdienst van VROM dat de taakomschrijving van het CFV zodanig algemeen gesteld is dat deze veel ruimte geeft tot interpretatieverschil, waardoor de verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht niet toereikend wordt ingevuld. Ik ben van mening dat door de hier aangegeven afspraken deze interpretatieverschillen zijn verdwenen en de verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht adequaat wordt ingevuld. Een nadere aanpassing van de regelgeving, afgezien van bovengenoemde wijziging van de Woningwet, inzake de formele taken en bevoegdheden van het CFV is hiervoor dan ook niet vereist.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker