

Vergaderjaar 2002–2003

28 691

Interpellatie woningcorporatie Woonzorg

Nr. 4

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2003

1. Inleiding

Tijdens een interpellatiedebat op 3 december 2002 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2002–2003, nr. 28, blz. 2020–2029) heeft Uw Kamer met mijn ambtsvoorganger gesproken over de financiële situatie bij woningcorporatie Woonzorg Nederland en het uitgeoefende financiële toezicht door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) in de periode 1998–2001. Hij heeft u in dat debat een rapportage toegezegd, die ik u bijgaand aanbied¹. De rapportage is opgesteld door de Accountantsdienst van mijn Ministerie. Ik merk op dat bijgaande rapportage later dan aanvankelijk voorzien uw Kamer bereikt. Uw Kamer is hierover en over de achterliggende oorzaken in de afgelopen maanden bericht. De onderzoeksvragen die op grond van het interpellatiedebat zijn gesteld aan de Accountantsdienst zijn gerubriceerd op blz. 3 van het rapport. Ik wil daarnaar, evenals naar de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd (zie blz. 4 van het rapport), korthedshalve verwijzen. In deze brief belicht ik kort de uitkomsten van de analyse van de Accountantsdienst en trek daaruit mijn conclusies. Ik plaats deze tegen de achtergrond van de wijze waarop het financiële toezicht in de afgelopen jaren is ingericht, in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op woningcorporaties.

2. Het financiële toezicht sinds 1998

Met de financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties als gevolg van de Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting (brutering) is het eerstelijns financiële toezicht, evenals het volkshuisvestelijke toezicht op de woningcorporaties bij de gemeenten gelegd. Bij brief van 7 april 1997 is uw Kamer echter, naar aanleiding van de financiële en bestuurlijke problemen bij woningcorporatie Woningbeheer Limburg, voorgesteld het toezicht op woningcorporaties weer te leggen bij het Rijk. Het financiële toezicht werd «op afstand» bij het CFV geplaatst. Het CFV,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dat sinds 1988 bestaat, had reeds als taak financieel zwakke woningcorporaties te saneren. Gegeven die reeds bestaande taak, kreeg het CFV, door kennisneming van de jaarstukken van alle corporaties en de bevoegdheid om nadere informatie te vragen, de aanvullende taak en de mogelijkheid om vroegtijdig te signaleren of sanering dreigde (zogenaamd «early warning»-systeem). De taak van het CFV, neergelegd in het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (BCFV), werd beperkt tot de beoordeling van de financiële continuïteit van individuele woningcorporaties in het kader van de saneringstaak. In de brief van 7 april 1997 werd echter eveneens aangekondigd dat een wetswijziging zou worden voorbereid op basis waarvan het CFV een bredere taak zou krijgen ten aanzien van het financiële toezicht op woningcorporaties. Bij de wijziging van de Woningwet die in werking is getreden op 5 november 2001, is deze taakverbreding geëffectueerd. Te beginnen met het boekjaar 2001 diende het CFV het financiële toezicht in elk geval, doch niet meer uitsluitend, vanuit het saneringsrisico uit te oefenen. Ook moest het CFV voortaan rapporteren over financiële ontwikkelingen in de hele sector. Het CFV voert haar financiële toezicht uit als Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). De minister treedt daarom in beginsel niet in beslissingen en beoordelingen van het ZBO in individuele gevallen. Dit zou immers de zelfstandige beoordeling op afstand, één van de motieven om te kiezen voor onderbrenging van het financiële toezicht in een ZBO, geen recht doen. Een en ander heeft tot gevolg dat het CFV de minister kan adviseren om, op basis van zijn bevindingen, al dan niet een nader onderzoek in te stellen naar een corporatie. De keuze voor het leggen van het financiële toezicht bij een ZBO impliceert daarbij dat de minister dit advies opvolgt, tenzij (in beginsel in uitzonderingsgevallen) uit sterke andere indicaties zou blijken dat een ander oordeel zou moeten worden geveld. In dat geval wendt de minister zich tot het CFV om te bezien welke actie van de kant van het Rijk op zijn plaats is.

De minister van VROM bepaalt wel welke regels en richtlijnen het ZBO heeft na te leven (i.c. de Woningwet en het BCFV), maar het ZBO legt zelf vast welke uitvoeringsregels het daarbinnen zal hanteren (i.c. de Beleidsregels van het CFV). Van deze uitvoeringsregels maakt wat betreft het financiële toezicht door het CFV een vastgelegde beoordelingsmethodiek en -procedure deel uit.

Ik heb de onderzoeksrapportage van de Accountantsdienst en mijn voor nemens op basis van die rapportage tegen deze achtergrond beoordeeld.

3. De conclusies van het onderzoek

Het onderzoek concludeert dat de methodiek waarmee het CFV de financiële continuïteit woningcorporaties beoordeelt verantwoord is (zie blz. 6 rapport). De AD concludeert verder dat de informatievoorziening aan de bewindspersoon van VROM in dit verband voldoende is geweest.

Naar aanleiding van de vraag of de wijze van werken en rapporteren door het CFV aan de bewindspersoon, gelet op de taakafbakening tussen VROM en CFV, de ministeriële verantwoordelijkheid voldoende afdekt, stelt de AD dat dit tot de wijziging van de Woningwet per 5 november 2001 onvoldoende het geval was. Dit omdat tot die wijziging het CFV zich in het financieel toezicht slechts hoefde te richten op de vraag of de financiële continuïteit van de corporatie in het geding was. Er bleven daarmee toezichtstaken niet toebedeeld.

Vanaf de genoemde wijziging van de Woningwet is de toezichtstaak van het CFV weliswaar verbreed, maar zijn naar het oordeel van de AD de omschrijvingen van de taken van het CFV zodanig algemeen dat zij veel ruimte geven voor interpretatieverschillen. Ook lopen hierdoor de verwachtingen omtrent de invulling van het financiële toezicht van VROM enerzijds en CFV anderzijds uiteen. De AD stelt van mening te zijn dat

hierdoor voornamelijk de verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht niet toereikend wordt ingevuld. De AD verbindt hieraan de aanbeveling om nader uit te werken wat financieel toezicht moet inhouden en hierover te komen tot duidelijke afspraken met het CFV.

Wat betreft de financiële ontwikkelingen bij de onderzochte corporaties constateert de AD dat er bij Woonzorg Nederland gedurende de periode 1998–2001 sprake is geweest van enkele opmerkelijke financiële ontwikkelingen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een omvangrijke beleggingsportefeuille met aanzienlijke waardeschommelingen en verliesgevendende deelnemingen met onduidelijke financieringsrelaties. Wat betreft het door het CFV uitgeoefende toezicht op en de kwaliteit van de informatievoorziening over Woonzorg Nederland oordeelt de AD dat deze voldoende is geweest. Het specifieke onderzoek van het CFV naar bankieren en beleggen bij Woonzorg Nederland geeft volgens de AD een goed beeld van het betreffende beleid en de daarmee samenhangende risico's bij Woonzorg Nederland. Wel is de AD wat betreft het toezicht op Woonzorg Nederland van oordeel dat het CFV de bewindspersoon eerder had moeten informeren met betrekking tot de sterk wisselende jaarresultaten en het hoge kostenniveau.

Wat betreft Het Oosten stelt de AD vast dat deze corporatie na in de eerste jaren van de onderzochte periode voortdurend een voldoende weerstandsvermogen te hebben gehad, in het verslagjaar 2001 is terechtgekomen in de (door het CFV gehanteerde) categorie B2, dat wil zeggen dat de corporatie een onvoldoende weerstandsvermogen heeft, maar voldoende maatregelen treft om deze situatie te verbeteren. Wel wordt door de AD aandacht gevraagd voor de tijdigheid van rapporteren. Voor de opmerkingen ten aanzien van woningcorporatie Centrada en Vastgoedfonds Lieven de Key wil ik u korthedshalve verwijzen naar het rapport van de AD (blz. 7).

4. Reactie en voornemens

Op een groot aantal punten laat het rapport van de AD zien dat de wijze van uitoefening van het financiële toezicht toereikend en verantwoord is. Dat neemt niet weg dat de AD ook conclusies trekt over de afdekking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht op de corporatiesector. De constatering dat onvoldoende scherp is geformuleerd welke taken moeten worden uitgevoerd bij het financiële toezicht en de verschillende verwachtingen daaromtrent die de AD constateert tussen CFV en VROM, geven aanleiding om op dit punt te komen tot verbeteringen. Ik heb daarover inmiddels gesproken met het bestuur van het CFV. De uitgangspunten inzake de uitoefening van het financiële toezicht zoals beschreven in paragraaf 2 staan daarbij voorop. Vanuit die uitgangspunten heb ik met het bestuur afgesproken in de komende maanden te komen tot een gezamenlijke formulering van wat het financiële toezicht moet inhouden, hoe zich dit verhoudt tot het volkshuisvestelijke toezicht op de corporaties, op welke wijze de taken en bevoegdheden tussen VROM en het CFV moeten zijn verdeeld en wat aanvullend nog nodig is om aldus de ministeriële verantwoordelijkheid af te dekken. Ik zal op basis van de uitkomsten van die nadere analyse bezien of, en zo ja welke, maatregelen nodig zijn. Ik neem mij voor u over de uitkomsten hiervan in het najaar te informeren.

Wat betreft de situatie bij de onderzochte woningcorporaties merk ik op dat de AD zich in zijn onderzoek heeft moeten richten op de gegevens over de periode tot en met het boekjaar 2001. Het reguliere financiële toezicht, alsmede een beoordeling van de toereikendheid daarvan, kan zich slechts baseren op de situatie zoals die bestond in het laatste boek-

jaar waarover gegevens bekend zijn. Dat neemt niet weg dat zich inmiddels ontwikkelingen kunnen voordoen die uit een oogpunt van financieel toezicht aandacht vragen en waarop alert moet worden gereageerd. Op basis van verschillende signalen, waaronder ook recente persberichten over omstrede financieringsbronnen bij woningcorporatie Het Oosten, zal ik een dezer dagen de directie van Het Oosten uitnodigen voor een gesprek met mijn ministerie. Wat betreft de situatie bij Woonzorg Nederland heb ik inmiddels het Centraal Fonds verzocht mij stelselmatig en indien nodig tussentijds te informeren over de (financiële) ontwikkelingen bij deze woningcorporatie. Het gaat daarbij onder andere om de ontwikkeling van de beleggingsportefeuille, de risicoreductie, de ontwikkeling van de deelnemingen en de voortgang van de reorganisatie.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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