



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

In regels kun je niet wonen

Evaluatie Extern Toezicht Woningwet 2015



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Irene Nijboer (ABDTOPConsult)
Henk Barink (ABD Interim)
m.m.v. Rob Achterkamp

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

ABDTOPConsult is een kleine adviesgroep, van en voor de (rijks)overheid. Leden worden benoemd door de Ministerraad en zijn ervaren topambtenaren. De groep werkt in opdracht van de politieke en ambtelijke top van de ministeries en is inzetbaar voor het onderzoeken van, het adviseren over en het helpen oplossen van complexe politiek-bestuurlijke vraagstukken en voor interimopdrachten; ABDTOPConsult draagt bij aan het oplossend vermogen van het Rijk.

In regels kun je niet wonen

Evaluatie Extern Toezicht Woningwet 2015

13 juli 2018

Voorwoord

De woningcorporatiesector heeft zware incidenten meegemaakt, die hebben geleid tot de instelling van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (PEW). Deze commissie heeft onder andere geconcludeerd dat het toezicht onvoldoende was en het waarborgfonds haar taken niet afdoende had uitgevoerd.

Naar aanleiding hiervan zijn er in de Woningwet 2015 maatregelen getroffen, waaronder het oprichten van een nieuwe toezichthouder - de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) - en het aanscherpen van de publieke grip op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft aan ABDTOPConsult opdracht gegeven een evaluatie te doen, met als vraag of deze maatregelen bijdragen aan de beoogde doelen van de wet en of hiermee de kwaliteit van het toezicht is versterkt. ABDTOPConsult is tevens gevraagd of de nieuwe inrichting van de saneringstaak werkt zoals bedoeld met de Woningwet 2015 en hoe deze verder kan worden verbeterd.

Deze evaluatie is vroeg. Bij een evaluatie na een zo korte tijd kan beter gesproken worden van een tussenbalans. In deze evaluatie is vastgesteld dat in het externe toezicht op de woningcorporaties al veel vooruitgang is geboekt en nog volop aan de verdere ontwikkeling wordt gewerkt. Met als perspectief dat het toezicht zich minder rule-based kan ontwikkelen, want in regels kun je niet wonen.

Bij deze evaluatie zagen we dat de Aw, het WSW, de woningcorporaties en de brancheorganisaties in hoog tempo aan de uitwerking van het nieuwe toezicht hebben gewerkt met de ambitie om het vertrouwen in deze sector te herstellen. We hebben geanimeerde en betrokken gesprekken gevoerd en veel medewerking gehad vanuit alle geledingen van de sector. We bedanken allen die we spraken voor hun deskundige inbreng. Wat ons is opgevallen, is de grote drive in de sector om goede en betaalbare woningen te realiseren voor mensen met een laag inkomen. We hopen met dit rapport hier ook een bijdrage aan te leveren.

Irene Nijboer (ABDTOPConsult)

Henk Barink (ABD Interim)

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	9
1 Inleiding	17
2 Aanpak evaluatie	19
2.1 Opdracht aan ABDTOPConsult	19
2.2 Context van de opdracht	19
2.2.1 Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties	19
2.2.2 Doelen en maatregelen extern toezicht bij de Woningwet 2015	19
2.3 Verdere ontwikkeling van goed toezicht	21
2.4 Werkwijze evaluatie	22
3 Extern toezicht woningcorporaties: stand van zaken en onderzoeksbevindingen	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Organisatie en inrichting extern toezicht	25
3.2.1 Inleiding	25
3.2.2 Positie Autoriteit woningcorporaties	25
3.2.3 Positie Waarborgfonds Sociale Woningbouw	28
3.2.4 Integraal toezicht	29
3.2.5 Doorontwikkeling toezicht Aw met focus op governance	31
3.2.6 Conclusies organisatie en inrichting extern toezicht	33
3.3 Uitvoering van het toezicht	34
3.3.1 Aandachtspunten uitvoering van het toezicht	34
3.3.2 Toezichtkader: uniforme behandeling van corporaties?	34
3.3.3 Ervaringen met risicogericht toezicht	36
3.3.4 Ervaringen met governance-inspecties	37
3.3.5 Verscherpt toezicht	38
3.3.6 Vergunningverlening, goedkeuringen en ontheffingen	39
3.3.7 Slagvaardigheid en efficiëntie van het toezicht	39
3.3.8 Conclusies uitvoering toezicht	40
3.4 Samenwerking in het stelsel van toezicht	41
3.4.1 Aandachtspunten samenwerking in het stelsel van toezicht	41
3.4.2 Administratieve lasten toezicht na herziening Woningwet	41
3.4.3 CorpoData en reductie van administratieve lasten	42

3.4.4	Samenwerking Aw-WSW bij de ontwikkeling van Verticaal Toezicht	44
3.4.5	Stroomlijning visitaties SVWN en toezicht Aw op governance corporaties	46
3.4.6	Conclusies samenwerking in het stelsel van toezicht	47
3.5	Verbetering van het toezicht: inventarisatie suggesties	48
4	Sanering van woningcorporaties	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Kaders voor sanering van corporaties	51
4.2.1	Sanering vóór de wijziging van de Woningwet in 2015	51
4.2.2	Sanering na de wijziging van de Woningwet: beleidsmotivering en uitwerking in regelgeving	52
4.2.3	Uitwerking van het saneringsproces door het WSW	55
4.3	Bevindingen uit de interviewronde	57
4.4	Casuïstiek: SHH en WSG	58
4.5	Nadere afwegingen over het proces van sanering woningcorporaties	61
4.5.1	Inleiding	61
4.5.2	Rollen van betrokken partijen	62
4.5.3	Invulling van het interne WSW-saneringsproces, -kennis en -capaciteit	64
4.5.4	Uitvoering saneringstaak: belemmeringen, ongewenste en onbedoelde effecten	65
4.6	Afronding: terug naar de beleidsmotivering	67
5	Slotwoord	69
Bijlagen		70
Bijlage 1	Bronnenlijst	71
Bijlage 2	Lijst met gesprekspartners evaluatie	75

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De woningcorporatiesector heeft zware incidenten meegemaakt, die hebben geleid tot de instelling van een Parlementaire Enquêtecommissie. Deze commissie heeft onder andere geconcludeerd dat het toezicht onvoldoende was en het waarborgfonds haar taken niet afdoende had uitgevoerd. Naar aanleiding hiervan zijn er in de Woningwet 2015 maatregelen getroffen, waaronder het oprichten van een nieuwe toezichthouder - de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) - en het aanscherpen van de publieke grip op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

Het ministerie van BZK heeft aan ABDTOPConsult opdracht gegeven een evaluatie te doen, met als vraag of deze maatregelen bijdragen aan de beoogde doelen van de wet en of hiermee de kwaliteit van het toezicht is versterkt. Aan de hand van een aantal thema's is gevraagd aan de hand van documenten een beschrijving te geven van hoe het toezicht nu functioneert en te bevragen wat het veld en deskundigen daarvan vinden. Uit de beschrijving wordt duidelijk dat het toezicht in de eerste periode in beslag werd genomen door het handhaven van nieuwe wettelijke regels, die voor een deel nog nader moesten worden uitgewerkt. Daarnaast ontwikkelt het toezicht zich nog op een deel van de in de wet voorgeschreven terreinen. Breed wordt erkend dat hiermee stappen zijn gezet in beter zicht op de voorgedane risico's in de sector en dat daarmee het toezicht is versterkt. Daarnaast is er een brede roep om verdere ontwikkeling. Hierbij is de wens om de in de eerste fase door de wet opgedragen regel-gedreven toezicht om te vormen naar meer risicogericht en governance-gericht toezicht en toezicht vanuit een visie waar in de toezichtspraktijk het volkshuisvestelijk belang meer voorop kan staan. Een verdere ontwikkeling in deze richting spoort ook met het kabinetsbeleid rondom goed toezicht.

ABDTOPConsult is tevens gevraagd of de nieuwe inrichting van de saneringstaak werkt zoals bedoeld met de Woningwet 2015 en hoe deze verder kan worden verbeterd. De vraag was hoe de verschillende spelers hun nieuwe rollen speelden in recente cases en waar knelpunten lagen. Daarnaast vroeg BZK zich af of bij de voorhanden casuïstiek de nieuwe wet werkt zoals bedoeld. BZK wil van deze ervaringen leren en de saneringstaak daarop aanpassen.

Deze evaluatie is vroeg. We zien een Autoriteit woningcorporaties die pas drie jaar geleden is opgericht, een organisatie die sterk in ontwikkeling is en een grote opgave heeft. Ook het WSW heeft in korte tijd een forse omslag moeten maken. Bij een evaluatie na een zo korte tijd kan beter gesproken worden van een tussenbalans. Het externe toezicht is nog volop in ontwikkeling, waarbij de conclusies en aanbevelingen van deze evaluatie kunnen helpen bij een tussentijdse bijsturing.

Organisatie en inrichting van het extern toezicht: conclusies en aanbevelingen

Het antwoord op de hoofdvraag van de evaluatie is dat door de maatregelen het publiek inzicht in de risico's in de sector is verbeterd en daarmee een versterking van het toezicht is bereikt. Het externe toezicht heeft in korte tijd een inhaalslag ondernomen met een "foto" van alle woningcorporaties om de risico's in beeld te krijgen. Waar nodig past de Aw verscherpt toezicht toe of plaatst het WSW de corporatie onder bijzonder beheer. Het toezicht is nu toe aan een verdere versterking, zodat de Aw verder doorgroeit naar een toezichthouder met gezag.

Conclusies organisatie en inrichting extern toezicht

Dit antwoord op de hoofdvraag is gebaseerd op de volgende conclusies:

- Met de herziening van de Woningwet zijn veel nieuwe regels geïntroduceerd om het vertrouwen in de sector te herstellen en daarbij tevens het externe toezicht te versterken. Dit betreft met name een aanscherping van het financieel toezicht, het toezicht op commerciële nevenactiviteiten (scheiding DAEB/niet-DAEB) en het toezicht op governance en integriteit.
- Zoals door de wetgever opgedragen, heeft de Aw zich aanvankelijk toegelegd op het zo volledig mogelijk handhaven van de regels in de wet, op de scheiding van DAEB en niet-DAEB en op de risico's, die zich in de sector hebben voorgedaan. Dit heeft de Aw ook daadwerkelijk uitgevoerd: de Aw heeft na medio 2015 alle corporaties getoetst op de toezichtaspecten uit de herziene Woningwet. Tevens toetst het WSW jaarlijks alle corporaties die deelnemen bij het WSW, op financiële risico's.
- De Aw heeft in de sector een imago van *rule-based*-handhaver met weinig ruimte voor een eigen afweging van het volkshuisvestelijk belang. Menige geïnterviewde ervaart Aw als een toezichthouder die dicht tegen BZK aan zit en er veel overleg ermee heeft. Gezien de nog soms onuitgewerkte regels in de wet, was dit overleg aanvankelijk ook nodig. Inmiddels ligt bij de Aw de nadruk op de verdere ontwikkeling van het risicogericht toezicht met de focus op *governance*. De Aw komt nu toe aan een doorontwikkeling van hun toezichtvisie. De Aw is daarbij nog zoekende naar een juiste verhouding tussen het externe toezicht en het interne toezicht. Vanuit de sector wordt aangegeven, dat men in deze context behoefte heeft aan meer overleg met en meer transparantie vanuit de Aw, met duidelijke kaders.
- Het WSW heeft zich als borger ontwikkeld tot een poortwachter voor de financiële risico's, en zoekt daarbij aansluiting bij financiële instellingen als de DNB en de AFM. Het heeft daarbij aanzien gekregen in de sector door het hanteren van onderbouwde en extern getoetste criteria voor de borging. Het

WSW heeft de ambitie zijn borgingsfunctie door te ontwikkelen met het oog op nieuwe risico's, bijvoorbeeld het tempo van investeringen in duurzaamheid.

- Meer publieke bevoegdheden bij het WSW heeft voor de Aw geleid tot de rol van toezichthouder op WSW. Tegelijkertijd is de Aw de partner van het WSW in de samenwerking bij het verticaal toezicht op de corporaties. Deze rolverdeling ervaren partijen als complex, omdat de Aw vaart op de inzichten van het WSW en tegelijkertijd toezicht op hen houdt.
- Tussen de Aw, het WSW en de wettelijk-verplichte visitaties begint in het extern toezicht op de woningcorporaties een rolverdeling te ontstaan, waarbij de Aw aanzet is voor de toets op rechtmatigheid, integriteit en governance, het WSW toetst op financiële risico's en bedrijfsvoering, en het Aw-toezicht vanuit de visitaties wordt aangevuld met een methodiek voor beoordeling van governance en van de verantwoording in de richting van stakeholders. De Aw heeft hierover recente samenwerkingsafspraken met het WSW en de SVWN. De Aw is daarmee voor de integrale aanpak van het extern toezicht afhankelijk van de inbreng van WSW en – in mindere mate – van de visitaties.
- Met de ambitie van het snel en zo volledig mogelijk indammen van de voorgedane risico's, de vele regels die daarbij werden opgelegd vanuit de wet, de zo volledig mogelijke uitvraag van alle spelers in het toezicht, het aanvankelijke doel om volledig zicht te krijgen op alle corporaties en overlap in de rollen van de verschillende spelers, zijn de administratieve toezicht-lasten voor corporaties aanzienlijk toegenomen. Dit is verergerd door de problemen met de ICT-applicatie van de Aw. Overleg tussen BZK, de Aw, het WSW en Aedes heeft eind 2017 geresulteerd in een convenant van deze partijen voor de jaren 2018-2022 met afspraken over vervanging van de ICT-applicatie en de doelstelling om de informatie-uitvraag met 50% te reduceren.
- Met al deze acties is er beter publiek inzicht in de voorgedane risico's in de sector en wordt door de Aw in samenwerking met het WSW, blijkens de rapporten die ze uitbrengen, gemonitord of deze zich weer voordoen. Er zijn tot dusverre geen nieuwe corporaties in beeld gekomen voor sanering. Medewerkers en bestuurders van de Aw, het WSW en de corporaties hebben grote inspanningen geleverd om deze omslag mogelijk te maken.
- De sector kampt nog met "erfenissen" uit de periode voor de aanscherping van het extern toezicht. Bij enkele corporaties zijn deze financiële problemen van vóór de invoering van de Woningwet 2015 nog niet voldoende opgeruimd en blijft sanering aan de orde met forse financiële effecten. Het zicht op de goede stappen die in het externe toezicht zijn gezet, kan daarmee vertroebelen.

Aanbevelingen verdere ontwikkeling extern toezicht

ABD TOPConsult komt – mede gelet op de visie van het kabinet op goed toezicht – voor de verdere ontwikkeling van het externe toezicht tot de volgende aanbevelingen:

- Het is van belang dat BZK in de Woningwet meer ruimte creëert voor de ontwikkeling van de Aw naar een gezaghebbende autoriteit, die opereert vanuit het volkshuisvestelijk belang, te omschrijven als het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen voor lage inkomens en het daaraan ondergeschikte maatschappelijke vastgoed. Dit vergt bijvoorbeeld aanpassing van art. 61 Woningwet, waarin de onderwerpen van het toezicht worden benoemd. Het huidige regel-gedreven toezicht door de Aw past bij de opdracht vanuit de huidige Woningwet, die qua toezicht is gericht op het voorkomen van nieuwe incidenten in de sociale woningbouw en het herstel van vertrouwen in deze sector. Nu is het van belang dat de Aw binnen de beschikbare capaciteit ook de ruimte en de tijd krijgt voor vernieuwing.
- BZK kan zich terughoudender opstellen in het stellen van nieuwe regels. Meer regels leiden niet persé tot beter toezicht (risico-regel-reflex). In de driehoek beleid-uitvoering-toezicht krijgt de Aw een grotere rol om voorgenomen regelgeving op de uitvoeringseffecten bij de corporaties te toetsen.
- Met de implementatie van de bovenstaande aanbevelingen wordt de Aw in staat gesteld zich verder te ontwikkelen naar een gezaghebbende autoriteit met een eigen gezicht, met bijvoorbeeld als stappen:
 - Verdere ontwikkeling en toepassing van *governance-based* toezicht voor corporaties die op basis van de risicowaardering dit vertrouwen verdienen. Dit past ook in de visie van het kabinet op goed toezicht. Echter, waar te grote risico's worden gesignaleerd, blijft voor die corporaties een verscherpt toezichtarrangement gehandhaafd.
 - Laat de Aw in overleg met BZK een toezichtkader doorontwikkelen voor meer variatie in toezichtarrangementen voor de sector. De brancheorganisaties kunnen vanuit de sectorale governancecode, de VTW-puntensystematiek voor de scholing van interne toezichthouders en de visitatiemethodiek hun inbreng daarbij leveren.
 - Bij de doorontwikkeling van het Aw-toezichtkader komt in het integraal toezicht het volkshuisvestelijk belang centraal te staan.
 - Doorontwikkeling van het toezicht vergt verdere stappen naar professionalisering. Dit vergt van de Aw-leiding doorpakken bij de ingezette koers voor organisatieontwikkeling en vernieuwing. Investeer daarbij in de kwaliteit en expertise van Aw-medewerkers gericht op verdere uniformering van de beoordelingen, meer uniforme houding van vergunning en

- handhaving en op verdere professionalisering van governance-inspecties, met name waar het gaat om “soft skills”.
- Laat de Aw jaarlijks een staat van de sociale woningbouw aan de TK aanbieden. Dit versterkt het gezag en de onafhankelijke positionering van de Aw en geeft ook meer invulling aan het reflectief toezicht vanuit het volkshuisvestelijk belang.
 - Gezien de forse veranderingen voor de Aw en de geadviseerde groei naar een gezaghebbende autoriteit is de organisatie nu gebaat bij het stabiel houden van de huidige positionering binnen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Een status meer op afstand van het Rijk is wellicht op termijn opportuun, maar op dit moment niet zinvol, want de Aw moet zich nu kunnen concentreren op een gestage vernieuwing van het toezicht. In de stap van de Aw naar een gezaghebbende autoriteit kan overwogen worden om de onafhankelijke positie van de Aw te versterken met een Raad van Advies met gezaghebbende deskundigen, die de leiding van de organisatie kan adviseren bij de verdere ontwikkeling van het Aw-toezicht.
 - Bij het Verticaal Toezicht treden de Aw en het WSW als partners op. Tegelijkertijd is de Aw de toezichthouder van het WSW. Voorkomen moet worden dat deze dubbele rol van de Aw de gelijkwaardigheid in het samenwerken in verticaal toezicht beïnvloedt. Verder is te overwegen om het Aw-toezicht op het WSW te verdiepen door externe deskundigen vanuit het financiële toezicht als visitator in te schakelen.
 - Er is sprake van een groeiende rolverdeling tussen de Aw, het WSW en de wettelijk-verplichte visitaties. Het is de taak van BZK hierop te letten als verantwoordelijke voor het stelsel van toezicht, en te bezien of deze ontwikkeling aanpassing vergt van de wet- en regelgeving.
 - Bij de administratieve lasten van het toezicht op de corporaties is met het convenant over verbetering van informatievoorziening een ketenaanpak door de betrokken partijen uit de sector afgesproken, wat waardevol is om de betrokken partijen hun inbreng te laten geven. Daarbij passen als vervolgstappen:
 - Helderheid betreffende opdrachtgever en eigenaarschap van de ICT-applicatie die de gegevensuitvraag faciliteert. Voor de afloop van het convenant zal er helderheid moeten komen over wie structureel als opdrachtgever naar Logius zal opereren en als eigenaar van deze ICT-aanpak aanspreekbaar is.
 - In het convenant over verbetering van informatievoorziening zijn afspraken gemaakt om de bestaande gegevensuitvraag door te lichten. In deze doorlichting en bij de evaluatie van de Woningwet kan ook gekeken worden

of vermindering van de regelgeving mogelijk is, met als gevolg minder administratieve lasten.

- De Aw heeft met de Aw-zelfevaluatie in 2017 en het overleg met de sector hierover een vorm van publieke verantwoording gehanteerd die past in de visie op goed toezicht en kan bijdragen aan het vertrouwen in de Aw. Aanbevolen wordt om deze aanpak in de verdere ontwikkeling van het Aw-toezicht voort te zetten.

Saneringstaak: conclusies en aanbevelingen

Het antwoord op de vraag of de sanering werkt zoals bedoeld met herziening van de Woningwet en hoe kan deze verder worden verbeterd, is, dat met de aansluiting van borging en sanering bij het WSW het risico op moral hazard (=risico's nemen vanuit de wetenschap toch niet op te draaien voor de gevolgen) in belangrijke mate is weggenomen. Verbetering in het saneringsproces is nodig bij de afweging van het volkshuisvestelijk belang, wat voorbehouden moet blijven aan de minister van BZK en niet in mandaat aan het WSW moet worden opgedragen.

Conclusies saneringstaak

Dit antwoord op de vraag of sanering werkt zoals bedoeld, is gebaseerd op de volgende conclusies:

- Het WSW heeft conform de wet- en regelgeving de condities geregeld voor de uitvoering van het saneringsproces. Met de rolverdeling in de casus SHH zijn de betrokken partijen door het WSW als saneerder in staat gesteld hun inbreng volgens het afgesproken model te leveren.
- De intentie van de herziene Woningwet is om de moral hazard met de vanzelfsprekendheid van sanering weg te nemen en borging voorop te stellen. Met de afwijzing van de saneringsaanvraag van SHH is voor het eerst het automatisme van sanering doorbroken en is de problematiek in het ketenproces van borging en sanering teruggelegd bij de borger en betaald uit het WSW-risicovermogen.
- Met de nieuwe WSW-risicobeoordeling van de corporaties is naar het oordeel van de betrokken partijen de systematiek van borging fors aangescherpt. Met de kanttekening dat 100% voorkomen van risico's niet gegarandeerd kan worden, ook gelet op mogelijke nieuwe risico's.
- Het WSW als saneerder was onvoldoende in staat bij de besluitvorming over SHH leidend te zijn, omdat bij de uiteindelijke afweging van het sanerings-besluit het WSW afhankelijk was van de juridische expertise van de Landsadvocaat en

beleidsmatige inbreng gelet op het volkshuisvestelijk belang vanuit het departement van BZK.

- De rollenscheiding binnen het WSW en de rolverdeling in de samenwerking tussen de bij sanering betrokken partijen is moeilijk uitvoerbaar, met name als de rollen van borger en saneerder samenkomen bij het WSW-bestuur. Op bestuursniveau is het WSW in onderhandeling met zichzelf.
- Met de procedure om met raadpleging van de betrokken gemeenten de sanering tot het noodzakelijk DAEB-deel te beperken kan een nieuwe vorm van *moral hazard* optreden, omdat deze gemeenten uiteindelijk niet hoeven te betalen voor de saneringskosten en wel belang hebben om het noodzakelijk DAEB-deel hoog in te schatten. Er ontbreekt een heldere normstelling om te toetsen welk segment van het DAEB-deel als noodzakelijk is te beschouwen.
- De ultieme situatie van faillissement van een corporatie met financiële problemen – zoals de intentie van de PEW en van de herziene Woningwet – blijkt tot dusverre als instrument geen reële optie te zijn. Voor het WSW is nu een faillissement van een corporatie met veel geborgde leningen een groter risico dan alsnog de borgingsmechanismen te moeten hanteren.

Aanbevelingen verdere ontwikkeling saneringstaak

ABDTOPConsult komt voor verdere stappen bij de saneringstaak in de Woningwet tot de volgende aanbevelingen:

- Om moral hazard te voorkomen is het van belang sanering als “last resort” te hanteren. Sanering van een corporatie zal dan pas in beeld te komen als zich risico’s voordoen, die de corporaties en de borger in redelijkheid niet hadden kunnen voorzien. Bij de saneringsoperaties sinds medio 2015 wordt een nieuw wettelijk regime gehanteerd voor corporaties die al voor de herziening van de Woningwet in de problemen zaten. Voor de korte termijn is de aanbeveling om voor nieuwe saneringen in overleg tussen BZK, de Aw en het WSW een beleidskader te ontwikkelen met een normstelling wanneer tot een sanering moet worden besloten. Met als leidraad of de borger de opgetreden risico’s met de gebruikelijke risicobeoordelingsmodellen – zie bijvoorbeeld de S&P-methodiek die het WSW nu hanteert – redelijkerwijs had kunnen voorzien. In dat geval is altijd de borger aan zet, mits de borger dan ook voldoende instrumenten heeft om in te grijpen. Met deze aanpak zal de kans dat zich een nieuwe sanering zal voordoen, aanzienlijk afnemen.

- Om het WSW als borger in staat te stellen om bijtijds te kunnen ingrijpen bij een corporatie met financiële risico's om zodoende te voorkomen dat het tot een sanering komt, heeft het WSW meer instrumenten nodig. Laat het WSW in overleg met BZK en de sector de mogelijkheden onderzoeken om het instrumentarium van het WSW uit te breiden. Te denken valt aan een betere positie van het WSW bij een mogelijk faillissement van een corporatie, en - à la het toezicht op de banken - de creatie van een "bruginstelling" die het beheer van een risico-instelling tijdelijk kan overnemen. Het WSW-reglement van deelneming en de regelgeving op basis van de Woningwet zal hierop moeten worden getoetst.
- BZK kan meer transparantie aanbrengen in de rolverdeling. Het WSW kan in samenwerking met de Aw, Aedes en de betrokken gemeenten een saneringsbesluit van de Minister van BZK voorbereiden. Het bredere volkshuisvestelijke belang vergt bij een saneringsbesluit vervolgens een beleidsmatige en politieke afweging, die – zoals in de praktijk inmiddels is gebleken – intensieve betrokkenheid en regie vanuit BZK vergt. Indien besloten wordt om een saneringsproces te starten, kan BZK overwegen om een tijdelijke projectorganisatie met de betrokken partijen in te richten. Een structurele organisatorische voorziening is overbodig, omdat met het uitgangspunt dat sanering "last resort" moet zijn, een saneringscasus slechts incidenteel kan optreden. Deze tijdelijke projectorganisatie onder regie van BZK kan ervoor zorgen dat alle betrokken partijen hun inbreng kunnen leveren en kan de voorbereiding van een concept-besluit ter hand nemen. De minister kan besluiten om zich daarbij ook door externe deskundigen – zie de inschakeling van de Landsadvocaat - te laten bijstaan. Financiële aspecten van deze sanering kunnen worden voorbereid door het WSW. Indien de Minister van BZK uiteindelijk besluit tot instemming met de saneringsaanvraag, kan het WSW vervolgens worden gemandateerd de verdere stappen in dit saneringsproces uit te voeren. Hiervoor is geen nieuwe regelgeving nodig, aangezien in de huidige wettelijke constructie ook de eindverantwoordelijkheid bij de minister ligt. Er is slechts een ander mandaat voor het WSW nodig.
- Met de aanscherping van de borgingsmechanismen is op langere termijn te bezien of de saneringsfunctie noodzakelijk blijft. Ter vergelijking: het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ) kent geen saneringsfunctie, beoordeelt scherp de risico's bij de betrokken zorginstellingen en eventuele problemen worden opgelost via het WFZ-risicovermogen en het obligo. En overigens kent het WFZ ook een achtervangfunctie door het Rijk.

1 Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft aan ABDTOPConsult gevraagd het stelsel van extern toezicht op de woningcorporaties te evalueren. De aanleiding hiervoor is de vraag van de Tweede Kamer naar de effecten van de nieuwe Woningwet van 2015.

De Woningwet is in 2015 herzien in het verlengde van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties (PEW 2014). De Tweede Kamer (TK) had tot deze enquête besloten na een reeks van incidenten rondom woningcorporaties, uiteindelijk culminerend in het schandaal over de derivatencontracten bij Vestia. Eén van de antwoorden op deze incidenten bij de woningcorporaties is geweest om in de nieuwe Woningwet een herinrichting van het stelsel van extern toezicht op te nemen. Tevens is in deze wet de taak geregeld hoe corporaties met problemen te saneren.

ABDTOPConsult heeft de evaluatie van het stelsel van extern toezicht op de woningcorporaties gedaan door een kwalitatief onderzoek te doen naar hoe het toezicht nu functioneert en hoe de sector en andere stakeholders dit ervaren. Een nadere beschrijving van de aanpak staat in hoofdstuk II.

De schets van het extern toezicht gebeurt aan de hand van drie thema's die momenteel in het toezicht op de corporaties van belang zijn: organisatie en inrichting van het externe toezicht, uitvoering van het toezicht, en samenwerking in het stelsel van toezicht. De schets van het extern toezicht en de onderzoeksbevindingen hierover staan beschreven in hoofdstuk III.

Het ministerie van BZK heeft ABDTOPConsult ook gevraagd te bezien hoe de saneringstaak uit de herziene Woningwet in de praktijk functioneert en welke lessen hieruit te trekken zijn. Deze vraag is beantwoord door recente saneringscases te bestuderen en de gang van zaken rond sanering te beschrijven. De bevindingen over de saneringstaak zijn in hoofdstuk IV beschreven.

2 Aanpak evaluatie

2.1 Opdracht aan ABDTOPConsult

De centrale onderzoeksvraag voor deze evaluatie luidt:

“Dragen de in de herziene Woningwet genomen maatregelen ten aanzien van:

- de organisatie en inrichting van het extern toezicht, en
- de mandatering van de saneringstaak bij het WSW,

bij aan de beoogde doelen en hebben de maatregelen bijgedragen aan versterking van de kwaliteit van het extern toezicht?”

Bij deze evaluatie is tevens gevraagd specifiek in te gaan op de procesgang en rolverdeling van de betrokken partijen bij de saneringstaak van het WSW.

De opdracht is uitgevoerd samen met Henk Barink (ABD Interim).

2.2 Context van de opdracht

2.2.1 Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties

Bij de herziening van de Woningwet over de inrichting van het externe toezicht en de saneringstaak is vooral ingezet op een verbetering en versterking van het externe toezicht op de sector. Deze aanpassing van de Woningwet komt voort uit de rapportage van de PEW met in deze context als belangrijkste aanbevelingen:

- Het instellen van een publieke integrale toezichthouder op de woningcorporaties: de Autoriteit woningcorporaties (Aw);
- Het versterken van de publieke grip op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

Deze aanbevelingen komen voort uit de PEW-bevindingen over tekortschietend toezicht. De PEW heeft geconcludeerd, dat sprake was van ontoereikend financieel toezicht en dat het volkshuisvestelijk toezicht onder de maat was. Ook was er te weinig toezicht op commerciële nevenactiviteiten en het toezicht op governance en integriteit was afwachtend en reactief.

2.2.2 Doelen en maatregelen extern toezicht bij de Woningwet 2015

Het hoofddoel van de herziening van de Woningwet bij de inrichting van het externe toezicht en de saneringstaak is het bewerkstelligen van een verbetering en versterking van het externe toezicht op de sector. Om het externe toezicht te verbeteren zijn met de Woningwet de volgende maatregelen genomen, die bij de evaluatievraag aan de orde zijn:

- Het instellen van een integrale externe toezichthouder op de woningcorporaties (de Aw), die toeziet op de bewaking en bescherming van de maatschappelijke middelen van de corporaties, én op het rechtmatig handelen van en de *governance* en integriteit bij de inzet van deze middelen door de instellingen;
- De toezichthouder dient onafhankelijk van beleid, politiek en sector te kunnen opereren en ingrijpen, maar valt wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van BZK;
- Het versterken van de publieke bevoegdheden ten aanzien van het WSW, een privaatrechtelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de borgstelling voor woningcorporaties, om ongewenste financiële risico's bij de publieke achtervangpositie van de overheid bij deze borgstelling te voorkomen resp. te minimaliseren;
- Het waarborgen van een goede aansluiting tussen borging en sanering door het onderbrengen van de publieke saneringstaak bij het WSW; hiermee wordt het WSW tevens nadrukkelijker onderdeel van het publieke stelsel voor de volkshuisvesting;
- Het bevorderen en versterken van de samenwerking van en de informatie-uitwisseling tussen de Aw en de borgsteller WSW bij het uitoefenen van hun respectieve taken om de effectiviteit van het toezicht te vergroten en de administratieve lasten voor corporaties te verminderen.

Deze maatregelen zijn in de BZK-opdracht als volgt toegelicht:

"De Aw bewaakt en beschermt de maatschappelijke middelen van woningcorporaties zodat deze rechtmatig, effectief en efficiënt worden ingezet in het belang van de volkshuisvesting. De Aw is organisatorisch gepositioneerd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De Kamer hechtte daarbij belang aan een grote mate van zelfstandigheid en herkenbaarheid van de Aw binnen de ILT. De minister van BZK draagt politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en het functioneren van de Aw in algemene zin. Dit vereist onder meer dat de Aw de minister zowel passief als actief dient te informeren over haar werkzaamheden.

WSW is een privaatrechtelijk orgaan dat namens haar deelnemers (de woningcorporaties) als hoeder van de onderlinge borgstelling optreedt. Door borg te staan voor de rente- en aflossingsverplichtingen garandeert WSW een optimale toegang tot de kapitaalmarkt van de deelnemende corporaties. Het rijk en gemeenten vervullen een achtervangpositie bij de borgstelling, hetgeen financiële risico's voor de rijks- en gemeentelijke begrotingen kan inhouden. Hierom zijn de publieke bevoegdheden ten aanzien van het WSW versterkt, onder andere door publiek toezicht op het WSW in te richten op grond van de Woningwet en het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting. Dit publieke

toezicht is belegd bij de Aw. De Aw heeft hiermee in het stelsel en in de relatie met het WSW meerdere rollen gekregen. Zij is toezichthouder op zowel de corporaties als op het WSW en partner van het WSW in het verticaal toezicht. In het kader van het publieke toezicht zijn de beleidsregels van het WSW onderhevig aan goedkeuring door de minister, moeten kandidaat-bestuurders en –commissarissen van het WSW een toets op geschiktheid en betrouwbaarheid ondergaan en is er toezicht op een beheerste en integere bedrijfsvoering door het WSW. Het WSW dient de minister zowel passief als actief te informeren over zijn werkzaamheden.

Om een goede aansluiting tussen de borging van leningen van woningcorporaties en de eventuele sanering van corporaties te waarborgen, is de publiekrechtelijke saneringstaak op basis van de herziene Woningwet via mandaat bij het WSW belegd. Het WSW heeft hiermee een tweeledige rol gekregen, zowel die van borger als die van saneerder. In de wet is geregeld dat borging en sanering op elkaar moeten zijn afgestemd en dat deze taken tegelijkertijd onafhankelijk van elkaar moeten worden uitgevoerd (artikel 59, lid 3 onder a en b). In de praktijk betekent dit onder meer dat het WSW ervoor moet zorgen dat de voorbereiding van de besluitvorming over sanering en borging niet door een en dezelfde medewerker wordt gedaan. Verder moet de onafhankelijkheid worden gewaarborgd door een gescheiden boekhouding en gescheiden verantwoording over beide taken en door een scheiding tussen het saneringsfonds en de middelen waarover het WSW in het kader van de borging kan beschikken.”

2.3 Verdere ontwikkeling van goed toezicht

Bij deze evaluatie zijn in de aanbevelingen een aantal uitspraken opgenomen over de verdere ontwikkeling van goed toezicht op de corporaties. Daarbij is richtinggevend geweest de visie van het kabinet op de ontwikkeling van het toezicht. Het kabinet heeft als reactie op de recente WRR-rapporten over toezicht de opgaven voor het toezicht en de kernwaarden voor goed toezicht nader toegelicht (zie TK, 2013–2014, 33 822, nr. 3).

Opgaven voor het toezicht

Het kabinet heeft onder meer als opgaven voor het toezicht omschreven:

- Publieke belangen centraal: de zorg voor een effectieve borging van publieke belangen binnen het toezicht moet een meer centrale plek krijgen. Daarbij horen regels publieke belangen vast te leggen en te bewaken, maar een overmaat aan regels schiet zijn doel voorbij. Weerstand is geboden tegen de roep om meer regels en toezicht (risico-regelreflex).

- Governancebased: het extern toezicht focust op de kwaliteit van de interne checks and balances en het interne toezicht bij semipublieke instellingen.
- Reflectief toezicht: de WRR pleit ervoor dat de opgedane inzichten uit het toezicht dienen te worden gedeeld en actief teruggekoppeld te worden aan het beleid. Bijvoorbeeld door het jaarlijks opmaken door toezichthouders van een Staat van de Sector. Het kabinet ondersteunt het pleidooi van de WRR om de reflectieve functie van het toezicht te versterken en daarmee de feedback-rol van het toezicht ten behoeve van het beleid.

Kernwaarden van goed toezicht

Het kabinet heeft het WRR-pleidooi onderschreven dat een verruiming van het perspectief op toezicht noodzakelijk is, waarbij als kernwaarden van goed toezicht moeten worden geborgd:

- Onpartijdigheid: toezichthouders dienen gepaste afstand bewaren tot bestuur en politiek en tevens onpartijdig te handelen in de omgang met burgers en de onder toezicht gestelde bedrijven. Alleen door onbevooroordeeld op te treden kan het toezicht maatschappelijke legitimatie en publiek vertrouwen verwerven.
- Onafhankelijkheid: het kabinet constateert dat voor de positionering van onafhankelijk toezicht meerdere varianten mogelijk zijn - ambtelijke dienst, agentschap of ZBO - en dat bij elke variant onafhankelijk toezicht gerealiseerd kan worden. Onafhankelijkheid van het toezicht raakt aan de relatie tussen beleid en toezicht. Het toezicht is één van de kernfuncties van het rijk binnen de trits beleid - uitvoering - toezicht. Het kabinet verwacht van het beleid dat het toezicht vroegtijdig betreft bij beleidsprocessen, wetgevingstrajecten en politieke ontwikkelingen. En van het rijkstoezicht verwacht het kabinet dat men de kennis van de praktijk van de beleidsuitvoering inzet voor advisering van het beleid.
- Publieke verantwoording: publieke verantwoording door toezichthouders is goed voor het vertrouwen van de samenleving in het toezicht. "Toezicht dat vertrouwen geniet, wint aan gezag."

Deze noties vanuit het kabinet over de opgaven voor het toezicht en de kernwaarden voor goed toezicht zijn in dit rapport mede gebruikt als referentiekader bij de formulering van aanbevelingen over het toezicht op de woningcorporaties.

2.4 Werkwijze evaluatie

De uitvoering van deze evaluatie is als volgt aangepakt:

- Documentanalyse (wet- en regelgeving, beleidsstukken van W&R resp. BZK, Aw- en WSW-publicaties, jaarverslagen, relevant onderzoeksmateriaal, etc.). Voor het onderdeel DAEB/niet-DAEB is gesteund op het onderzoek dat ABDTOPConsult heeft verricht in opdracht van de Aw (2018) (N.B. DAEB= Diensten van Algemeen Economisch Belang). Voor de Aw-taken bij de fit & proper-toets van

bestuurders en commissarissen van woningcorporaties is het evaluatierapport van ABDTOP-Consult (juli 2016) gehanteerd.

- De samenstelling van een expertpanel bestaande uit Arnoud Boot (WRR, hoogleraar UvA), Marc Kuipers (Inspecteur-Generaal SZW), en Annetje Ottow (vicevoorzitter College van Bestuur Universiteit Utrecht, hoogleraar UU). De participatie in dit expertpanel was op persoonlijke titel. Dit expert-panel is gevraagd als klankbord op te treden en te reflecteren op dit onderzoek.
- Interviewronde met ca. 40 interviews met toezichthouders, saneerders, beleidsmakers, bestuurders en commissarissen van woningcorporaties, stakeholders en externe deskundigen. Bij de selectie van gesprekspartners uit woningcorporaties is specifiek gelet op corporaties in en na sanering en corporaties met een topscore in de Aedes-benchmark, zodat een breed spectrum is vertegenwoordigd. Deze interviewronde is afgerond met een rondetafelbijeenkomst met een selectie uit de interviewpartners om de bevindingen uit de interviewronde nader te verdiepen.
- Daarnaast is conform het verzoek van de opdrachtgever een specifieke analyse verricht van de procesgang, uitvoering en rolverdeling bij de saneringstaak WSW, mede aan de hand van recente casuïstiek.

De (sub-)vragen die BZK in de bijlage bij de opdrachtbrief heeft meegegeven, zijn gehanteerd als te bespreken onderwerpen in de interviews. Deze onderwerpen komen terug in deze rapportage.

We hebben de geïnterviewden ook suggesties voor verbetering gevraagd. Deze suggesties zijn bij de formulering van de aanbevelingen meegenomen.

3 Extern toezicht woningcorporaties: stand van zaken en onderzoeksbevindingen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een schets van hoe het extern toezicht zich heeft ontwikkeld, waar het nu staat en hoe de verdere plannen zijn. Aan de hand van deze schets komen de conclusies tot stand over de vraag of door de maatregelen het extern toezicht is versterkt.

De schets - op basis van bevindingen uit de documentanalyse en ontleend aan de interviewronde - gebeurt aan de hand van drie thema's die momenteel in het toezicht op de corporaties van belang zijn:

- organisatie en inrichting van het externe toezicht (3.2.),
- uitvoering van het toezicht (3.3.), en
- samenwerking in het stelsel van toezicht (3.4.).

3.2 Organisatie en inrichting extern toezicht

3.2.1 Inleiding

Bij de organisatie en inrichting van het extern toezicht gaat het bij deze evaluatie met name over:

- de positie en de rollen in het toezichtstelsel van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en van het Waarborgfonds WSW,
- de integrale uitoefening van het toezicht,
- de doorontwikkeling van het toezicht met de focus op governance

3.2.2 Positie Autoriteit woningcorporaties

Het parlement heeft bij de behandeling van de Woningwet met het amendement-Verhoeven gekozen voor één autoriteit, die onafhankelijk toezicht houdt op de woningcorporaties. Onafhankelijkheid van de sector en van het beleid van BZK zijn hierbij het uitgangspunt (zie: TK, 2014–2015, 33 966, nr. 27):

"- De autoriteit oefent het toezicht onafhankelijk van de ontwikkeling en uitvoering van rijksbeleid op het terrein van toegelaten instellingen en dochtermaatschappijen uit. Dit betekent dat de autoriteit in organisatie en aansturing gescheiden wordt gepositioneerd van het beleidsonderdeel van het departement en rechtstreeks toegang heeft tot de Minister.

– De autoriteit bepaalt zelfstandig de informatiebehoefte die nodig is voor de uitoefening van haar taken. Nut en noodzaak van de gegevensopvraag worden hierbij onderbouwd en de opvraag dient te geschieden met zo min mogelijk administratieve lasten voor toegelaten instellingen.

– Indien de Minister aanwijzingen wil geven aan de autoriteit doet hij dit slechts in schriftelijke vorm onder mededeling daarvan aan beide kamers der Staten-Generaal. Deze vereisten gelden niet voor aanwijzingen die betrekking hebben op beheersmatige aspecten van de autoriteit (i.c. de inrichting van de PIOFACH bedrijfsvoeringsfuncties).

– De aanwijzingen kunnen in geen geval betrekking hebben op de toezichtbeoordelingen van de autoriteit, noch op de wijze waarop en de methoden waarmee deze oordelen tot stand komen."

Minister Blok heeft bij de parlementaire behandeling van de Woningwet onder meer aangegeven (zie TK, 2014-2015, 33966, nr. 70):

- Het toezicht op rechtmatigheid, governance en integriteit én het financieel toezicht – op dat moment ondergebracht in ILT respectievelijk CFV – samen te plaatsen in één Autoriteit. Bundeling van deze toezichtsterreinen zal de effectiviteit van het toezicht versterken.
- De Minister is stelselverantwoordelijk en kan via zijn wettelijke bevoegdheden sturing geven aan het stelsel en bijdragen aan een stevige positie van de Autoriteit, maar de Minister kan niet treden in het onafhankelijke oordeel van de toezichthouder.
- De Aw "moet een duidelijk herkenbare en zichtbare toezichthouder worden, die in de corporatie-sector met gezag optreedt. Positionering van de Autoriteit bij de ILT wordt zo vormgegeven dat de Autoriteit als specifiek organisatieonderdeel van de ILT intern en extern zichtbaar en herkenbaar is en met eigen statuut naar buiten treedt (briefpapier, website, publicaties, etc.). De leiding van de Autoriteit zal het gezicht van de Autoriteit naar buiten zijn."
- "Zeker in de eerste periode waarin het nieuwe integrale toezicht op de corporatiesector in ontwikkeling is, zullen de Minister en toezichthouder overleg hebben over de toezichtstrategie, zodat de bijzondere aspecten van de corporatiesector en de lessen van de afgelopen jaren uit onder andere de Parlementaire Enquête Woningcorporaties in het toezicht worden verwerkt."

Met de herziening van de Woningwet zijn veel nieuwe regels ingevoerd, waarop de Aw uiteraard toezicht moet houden, zoals:

- de verschillende waarderingsgrondslagen voor onroerend goed,
- passend toewijzen en de inkomenstoets,
- de scheiding van DAEB en niet-DAEB,
- nieuwe eisen aan verantwoordingsinformatie en prospectieve informatie.

Deze regels hebben als effect – zie par. 3.4. – een forse toename van de lasten vanuit het toezicht.

Vanuit de interviews komt een gedifferentieerd beeld over de positie van de Aw:

- Hoewel in de wet veel op gedetailleerd niveau is voorgeschreven, bleek in de praktijk bij de eerste periode van implementatie interpretatieruimte te zijn bij de regels. Aw-medewerkers geven aan dat met name het eerste jaar na invoering dit noopte tot veelvuldig contact over de uitleg van de nieuwe Woningwet tussen de Aw en de beleidsambtenaren van BZK.
- Vanuit BZK is prioriteit gevraagd voor het toezicht op de scheiding van DAEB-niet DAEB, hetgeen veel van de aandacht van de Aw vergde, waardoor andere zaken minder prioriteit kregen. Inmiddels vraagt BZK nu vooral aandacht voor de ontwikkeling van het verticaal toezicht en het tempo waarin dit wordt vormgegeven. Met betrekking tot oordeelsvorming wordt vanuit de ILT en de Aw aangegeven, dat men onafhankelijk kan opereren en BZK daar geen invloed op uitoefent. In de sector heerst het gevoel dat de invloed van BZK hierop er wel is, vooral bij ingewikkelde kwesties met interpreteerruimte, zoals bij de scheiding van DAEB en niet-DAEB.
- De Aw is binnen de ILT één van de directies en functioneert zo ook. De ILT is een rijkstoezichthouder, en binnen de ILT is de Aw een eenheid zoals de andere onderdelen. De Inspecteur-Generaal (IG) is verantwoordelijk voor zowel de faciliteiten van de Aw, als voor de inhoud van de producten. De Aw treedt naar buiten op als een zichtbare en herkenbare aparte eenheid. BZK en de IG ILT hebben aangegeven, dat de directeur Aw rechtstreeks toegang heeft tot de minister.
- Een deel van de respondenten – met name uit de Aw – zegt dat deze positionering voordelen biedt, omdat de verschillende toezichthouders onder de ILT kunnen leren van elkaars ervaringen en omdat er een gezamenlijke visie ontwikkeld kan worden op toezicht, en op te ontwikkelen onderwerpen als governance. In de huidige reorganisatie van de ILT komen deze elementen dan ook naar voren als één van de dragers voor de nieuwe organisatie en de Aw-medewerkers ervaren dit in de praktijk zo. Deze medewerkers zien een steeds intensievere samenwerking tussen directies binnen de ILT.
- Andere respondenten – met name vanuit de sector en vanuit het financiële toezicht – geven aan dat zij de Aw liever zien als een ZBO, waarmee de onafhankelijkheid meer zou zijn geborgd. De ontwikkeling naar verticaal toezicht en daarmee meer afstemming met het WSW, pleit er volgens hen voor om de Aw

een eigenstandige plaats te geven. Ook zien zij graag dat de Aw meer aansluiting zoekt bij de kennis en werkwijze van toezichthouders in het financiële domein en dat de Aw leert van toezichthouders in andere marktsectoren. Deze respondenten verwachten dat de autoriteit duidelijke guidance vooraf geeft over kaders, zodat corporaties weten waar ze aan toe zijn.

3.2.3 Positie Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Het WSW draagt als 'hoeder van de borg' door objectief risicomanagement bij aan de optimale financiering van de volkshuisvesting. WSW heeft als doel te bevorderen dat toegelaten instellingen tegen zo laag mogelijke kosten geld kunnen lenen.

Sinds de nieuwe Woningwet is de relatie tussen BZK en het WSW sterker geworden. Bij de uitwerking van de nieuwe Woningwet is door Minister Blok invulling gegeven aan de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie 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. Het WSW moest strenger en volgens strakkere financiële richtlijnen gaan borgen.

WSW heeft beleidsregels opgesteld om het financiële risico te beheersen. (zie ook paragraaf 4.2.3). Deze regels vergen een akkoord van BZK na advies van de Aw. De wetgever heeft hier bewust een afhankelijkheid gecreëerd. BZK kan op beleidsregels ingrijpen om reden van publieke belangen vanuit de financiële achtervang, de relatie met wettelijke voorschriften of de consistentie met de financiële eisen die ten behoeve van het financiële toezicht door de Aw worden gesteld.

In haar jaarverslag 2016 duidt het WSW deze mogelijkheid van BZK als een te beheersen risico. Het WSW omschrijft dit als volgt: "Overheidsingrijpen op risicokader, ratio's en werkwijze van WSW. WSW verliest autonomie in de uitvoering van zijn taken door toename politieke invloed". Door de achtervangovereenkomsten in 2016 met BZK en VNG is dit risico volgens het WSW verminderd.

Uit de interviewronde komt over de positie van het WSW als beeld:

- De sector ervaart het WSW als minder van zichzelf, daar waar vóór de Woningwet het fonds als 'voor en door de sector' werd ervaren.
- De sector vindt dat het WSW het risicobeheer strak heeft ingeregeld en in de oordeelsvorming onafhankelijk opereert. De sector snapt waar de conclusies vandaan komen en waardeert de opstelling van het WSW. Het WSW-risicobeoordelingsmodel en de toets van het WSW van afzonderlijke corporaties staat niet ter discussie in de sector. De kennispositie van het WSW ervaart de sector en de Aw als groot; het WSW sluit aan met haar kennis bij de ontwikkelingen in de financiële sector.

Bij het WSW is bewustzijn voor nieuwe risico's en de noodzaak tot verdere doorontwikkeling van de borgingsfunctie. Deze (onafhankelijke) visievorming vindt het WSW tot haar taken behoren. Het WSW onderzocht bijvoorbeeld ook de mate waarin de corporaties kunnen voldoen aan de duurzaamheidsdoelstellingen van het kabinet. Het WSW wordt alom in de interviews gezien als een onafhankelijke borger met kennis, visie en oordeelsvorming.

De sociale woningbouwsector en de financiële sector zien het WSW als een onafhankelijke borger met kennis, visie en oordeelsvorming

3.2.4 Integraal toezicht

Eén autoriteit heeft als achterliggende gedachte dat de beoordeling van een woningcorporatie integraal gebeurt. Hieronder verstaat de Aw het opstellen van een geïntegreerd oordeel per corporatie. In de Woningwet is het als volgt geformuleerd (art. 61):

1. "Het toezicht op de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen is opgedragen aan de autoriteit.
2. Het toezicht richt zich op de volgende onderwerpen:
 - a. de rechtmatigheid van het handelen en nalaten van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;
 - b. de governance en de integriteit van beleid en beheer van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;
 - c. het behoud van de financiële continuïteit van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;
 - d. het beschermen van het maatschappelijk bestemd vermogen van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;
 - e. de solvabiliteit en de liquiditeit van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;
 - f. de kwaliteit van het financieel risicomanagement, het financieel beheer, de financiële aansturing en de financiële verantwoording van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;
 - g. de compensatie, waaronder mede is begrepen de naleving van artikel 48, alsmede artikel 49, eerste en tweede lid, dan wel van de artikelen 49, eerste lid, 25b, eerste lid, van de Mededingingswet, en de andere situaties waarin toegelaten instellingen of samenwerkingsvennootschappen meer compensatie zouden kunnen ontvangen dan hen toekomt.

3. Het toezicht omvat de volgende taken:
 - a. het risicogericht beoordelen van het beleid en beheer van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen, en het aan hen doen toekomen van dat oordeel;
 - b. het risicogericht beoordelen van het functioneren van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen in het algemeen en
 - c. het desgevraagd en uit eigen beweging informeren van Onze Minister over ontwikkelingen omtrent de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen die in het belang van het toezicht zijn, en het op grond daarvan doen van voorstellen”.

Volgens de jaarplannen, jaarverslagen en de visiedocumenten van de Aw is fors geïnvesteerd in het ontwikkelen van een integraal toezicht-kader. Bijdragen aan herstel en behoud van vertrouwen in de sector heeft de Aw als haar belangrijkste doelstelling hierbij. In 'contouren van het toezicht', uit 2016 schetst de Aw de wijze waarop zij het toekomstig geïntegreerd toezicht wil uitvoeren. 2016 en 2017 waren daarbij overgangsjaren, omdat de Aw en de sector nog in beweging waren en omdat de scheiding DAEB-niet-DAEB een hoge prioriteit had.

Een goed functionerende governance ziet de Aw als de belangrijkste waarborg voor goed presteren op de andere toezichtsterreinen. Hierbij richt Aw zich in haar toezicht op governance mede op het bevorderen van het intern toezicht. Dit toezicht vormt volgens de toezichtvisie van de Aw de 'first line of defence'

Naast toezicht op governance, omvat integraal toezicht volgens de visie van de Aw toezicht op:

- Het omvalrisico: corporatie is niet langer in staat zelfstandig zorg te dragen voor de geborgde of ongeborgde financiering van activiteiten en de publieke taakvervulling komt daarbij in gevaar;
- Risico's bij de realisatie van beleid: het voorgenomen beleid van een corporatie staat niet in verhouding tot de financiële positie en professionaliteit;
- Efficiency en doelmatigheid: corporatie verricht activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor de publieke taakuitoefening.
- Rechtmatigheid: naleven van wet- en regelgeving;
- Integriteit: interne checks en balances (nauw verbonden met governance).

De Aw beoordeelde de afgelopen jaren elke corporatie op bovenstaande punten, waarbij de gegevensverzameling onder andere verliep via het ICT- systeem 'Corpodata'. Voor de uitkomsten van deze toezicht acties: zie paragraaf 3.3.2)

Tot nog toe ziet de sector de Aw vooral als handhaver van regels en wetgeving

Vanuit de interviews komt vanuit de sector in hoofdlijnen als beeld:

- De sector waardeert de inspanningen van de Aw en hoe zij aan het groeien is naar een integraal toezichthouder. De opstelling van de Aw in de zelfevaluatie heeft de sector als positief ervaren.
- De toegenomen regelgeving waarop Aw toezicht moet houden, wordt als te veel en te stringent ervaren. Vanuit de sector is er begrip dat een aanscherping gelet op de opgetreden incidenten noodzakelijk is geweest, maar dit heeft nu geleid tot te veel lastendruk en weinig speelruimte voor nieuwe plannen waarvoor op corporaties – mede vanuit het volkshuisvestelijk belang- een beroep wordt gedaan (duurzaamheid, tekort aan huurwoningen).
- De corporaties zien dat de Aw nog zoekende is naar de wijze van invulling van het toezicht. Tot nog toe ziet de sector de Aw vooral als handhaver van regels en wetgeving. Bij herhaling wordt in de interviews met bestuurders en commissarissen van corporaties het gevoel onder woorden gebracht vooral vanuit wantrouwen bejegend te worden door de Aw. De uitvraag van gegevens vindt het veld omvangrijk.
- Er is bij de corporaties onduidelijkheid over hoe de beoordeling van het intern toezicht door de Aw zich verhoudt tot de beoordeling van de corporatie in het geheel. Het gevoel leeft dat er nog geen heldere lijn is over hoe de Aw 'risicogericht' vormgeeft en hoe de Aw de kwaliteit van het intern toezicht hierin meeweegt. Ervaren wordt dat de Aw vooral vanuit wet- en regelgeving opereert en daarop toetst. Daarnaast zijn er geluiden dat de Aw te veel op de stoel van het intern toezicht zit. Ook zijn er nog verschillen in werkwijze tussen inspecteurs. Dit betreft de wijze van oordeelsvorming, maar ook dat de ene inspecteur meer regelgericht inspecteert, en een ander meer vanuit het volkshuisvestelijk belang oordeelt.

3.2.5 Doorontwikkeling toezicht Aw met focus op governance

De Aw is in 2017 begonnen met een doorontwikkeling van het toezicht met de focus op governance. De Aw zegt de governance centraal te stellen in het toezicht op de corporaties, omdat governance alle aspecten van de het besturen van een corporatie betreft. De Aw ziet een goed functionerende governance als de belangrijkste waarborg voor goed presteren op de andere toezichtaspecten uit art. 61 Woningwet.

De Aw ziet daarbij competenties, cultuur en managementsysteem als de drie hoofd-factoren die bepalend zijn voor good governance. Het bepalen van good governance

is lastig, want het betreft vooral het inzoomen en beoordelen van soft skills, die moeilijk langs een meetlat gelegd kunnen worden. De Aw heeft aangegeven,

“dat de beoordeling van governance niet kan bestaan uit het beoordelen van de afzonderlijke factoren, maar dat deze in onderlinge samenhang moeten worden beschouwd en afgezet tegen de lokale context. Dit adequaat uitvoeren vergt de nodige competenties en training aan de kant van de Aw om ervoor te zorgen dat een goed beeld wordt gevormd aan de hand van gesprekken en observaties. Eén van de uitdagingen wordt gevormd door het feit dat de papieren werkelijkheid zoals deze vaak wordt vastgelegd in governancecodes, codes van goed bestuur, beleidsstukken enzovoorts, niet altijd overeenkomt met de praktijk. Wat ogenschijnlijk goed functionerende governance is, is dat bij nadere beschouwing in werkelijkheid niet altijd. Een toezichtsmethodiek om de werking van de governance te beoordelen zal daarom mede gericht moeten zijn op het bepalen van eventuele inconsistenties tussen opzet en werking. Onderzoek wijst uit dat van het terugkoppelen van bevindingen op dit punt aan de onder toezicht staande organisatie, een lerende werking uitgaat.”

(Zie Aw-publicatie: Toezicht op governance van woningcorporaties. Bouwen aan vertrouwen. Juni 2017)

De aanpak die de Aw nu toepast is met de sector en de individuele corporaties in gesprek te gaan over wat zij als goede governance beschouwt en hoe zij handelt. Als input voor deze gesprekken wordt al aanwezige documentatie gebruikt zoals visitatierapporten, de zelfevaluatie van de RvC, verslagen van RvC-vergaderingen, de jaarstukken met de accountantsverslag), etc. In deze gesprekken van Aw-inspecteurs met het bestuur en de RvC moet de werking van de governance in de praktijk worden beoordeeld. Als dit beeld niet helder is of als de Aw indicaties heeft dat de governance problemen kent, kan de Aw verdiepend onderzoek doen door aanvullende gesprekken in de organisatie en met belanghebbenden en het opvragen en beoordelen van aanvullende documenten. De resultaten van het onderzoek naar governance worden opgenomen in een Aw-brief, die voor hoor en wederhoor aan de corporatie wordt toegestuurd. De brief bevat een rapportage over die onderdelen uit het beoordelingskader waarover de Aw opmerkingen/aanbevelingen heeft.

Uit de interviewronde van deze evaluatie komt niet een eenduidig beeld over de ervaringen met deze Aw-toets op governance. In hoofdlijnen het volgende beeld:

- De sector staat achter de keuze voor nadruk op toetsen van governance. Men heeft er begrip voor dat de Aw hierop in ontwikkeling is, maar voelt zich tegelijkertijd belast met een nog niet uitontwikkelde uitvraag.
- De sector ziet nog weinig terug van de governance-uitvraag tot nu toe: men geeft aan de oordelen nog niet als feedback te kunnen gebruiken voor het

verbeteren van hun organisatie. De corporaties begrijpen niet altijd waar oordelen vandaan komen en kunnen ze niet herleiden tot de gegevens die ze hebben geleverd. Met name wordt gemist een Aw-kader waarin lessen zijn getrokken over wat men in deze eerste periode van toezicht op governance heeft geleerd.

- De factoren die in samenhang de governance van een corporatie bepalen, zijn als *soft skills* lastig meetbaar, maar vanuit de corporaties worden vragen gesteld over op welke wijze dit toezicht op governance andere elementen uit het externe toezichtkader overbodig maakt en over de intersubjectiviteit van het oordeel van Aw-inspecteurs. Leidt deze aanpak ertoe dat vergelijkbare corporaties op dezelfde wijze worden beoordeeld? Ook wordt door Aw-medewerkers soms de suggestie gewekt dat de RvC van de corporatie werk verricht voor de externe toezichthouder.

De factoren die in samenhang de governance van een corporatie bepalen, zijn als soft skills lastig meetbaar

De Aw heeft juni 2017 aangekondigd dat men de beschreven aanpak verder zal ontwikkelen in samenspraak met de sector en zo nodig zal bijstellen. En dat de Aw de uitkomsten van de eerste ronde governance-onderzoeken zal analyseren en met de sector zal bespreken.

3.2.6 Conclusies organisatie en inrichting extern toezicht

Op basis van de documentanalyse en de bevindingen uit de interviewronde trekken we de volgende conclusies over de organisatie en inrichting van het extern toezicht:

- De Aw heeft na medio 2015 alle corporaties getoetst op de toezichtaspecten uit de herziene Woningwet. Tevens toetst het WSW jaarlijks alle corporaties die deelnemen bij het WSW, op financiële risico's. Daarmee is het publieke zicht op de risico's in de sector verbeterd.
- De Aw wordt door de sector beleefd als een vooral regel-gedreven toezichthouder. De sector waardeert dat de Aw groeit als integraal toezichthouder en hoe de Aw in de Aw-zelfevaluatie zich hierover heeft verantwoord.
- De toegenomen regelgeving waarop Aw toezicht moet houden, wordt als te veel en te stringent ervaren, wat zich ook heeft vertaald in een forse toename van de administratieve lasten.
- Het beeld in de sector, dat de Aw op te korte afstand van BZK opereert, wordt vanuit de Aw en BZK niet gedeeld. Wel is in de eerste periode van implementatie van de nieuwe Woningwet veel contact tussen beleid en toezicht nodig geweest over de interpretatie van de nieuwe regelgeving.
- De positionering van de Aw binnen de ILT kan schaalvoordelen opleveren in de bedrijfsvoering en in de gezamenlijke ontwikkeling van het toezicht. Vanuit de

sector en vanuit het financiële toezicht wordt bepleit om de onafhankelijkheid van de Aw te borgen met de ZBO-status.

- Het WSW heeft zich als borger ontwikkeld tot een poortwachter voor de financiële risico's, is met de aanpak van het risicobeheer en de monitoring van de risico's bij de corporaties in aanzien bij de sector gegroeid.
- De ontwikkeling van de Aw naar meer governance-gericht toezicht waardeert de sector, maar de sector ervaart de Aw hierin als zoekende.

3.3 Uitvoering van het toezicht

3.3.1 Aandachtspunten uitvoering van het toezicht

BZK heeft bij de toelichting op de opdracht gevraagd specifiek in te gaan op een aantal aspecten van de uitvoering van het toezicht. In de volgende paragrafen worden de bevindingen weergegeven. Deze bevindingen zijn ontleend aan de interviewronde en aan deskresearch van basisdocumenten over het toezicht van de Aw. Als belangrijkste Aw-documenten zijn hierbij gehanteerd:

- Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties (september 2016)
- Resultaten individuele integrale beoordeling woningcorporaties (februari 2017)
- Governance-inspecties bij woningcorporaties (april 2018)
- Zelfevaluatie van de Autoriteit Woningcorporaties (december 2017).

De bevindingen over de uitvoering van het toezicht zijn, conform de door BZK gevraagde aspecten, als volgt gerangschikt:

- Worden de corporaties op een uniforme wijze behandeld?
- Ervaringen met het risicogericht toezicht
- Ervaringen met governance-inspecties
- Verscherpt toezicht
- Vergunningverlening, goedkeuringen en ontheffingen
- Slagvaardigheid en efficiëntie van het toezicht
- Suggesties uit de interviews voor verbetering van het toezicht.

Deze punten komen in deze volgorde hierna verder aan de orde.

3.3.2 Toezichtkader: uniforme behandeling van corporaties?

De Aw heeft in 2016 de volgende aanpak van het toezichtproces geïntroduceerd (Zie: Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties):

“Voor haar continue integraal toezicht dient de Aw op ieder gewenst moment te beschikken over een basisset aan informatie van iedere afzonderlijke woningcorporatie. CorpoData speelt in deze fase een belangrijke rol, maar is niet het enige instrument dat de Aw kan gebruiken om feiten te verzamelen. De Aw gebruikt

allerlei gestructureerde en ongestructureerde informatie, meldingen en ervaringen als bron voor het toezichtsproces. Al deze informatie wordt samengevat in een dashboard dat een agenda vormt voor het bureau-onderzoek en vervolgens voor een eventuele inspectie ter plaatse. Om daadwerkelijk te kunnen analyseren en begrijpen wat de situatie is van de verschillende corporaties, maar ook om een oordeel te kunnen geven over de governance en organisatie zelf, zijn inspecties noodzakelijk. De Aw voert jaarlijks bij iedere corporatie tenminste één inspectie op locatie uit, waarbij de focus minimaal ligt op de beoordeling van de governance. De signalen die voortkomen uit het deskresearch en de inspectie komen samen in de beoordeling die opgemaakt wordt per corporatie. Centraal staat de vraag of er genoeg informatie is om tot een oordeel te komen. Zo niet, dan vindt er aanvullend onderzoek plaats, bijvoorbeeld in de vorm van audits of vervolgininspecties. Als het beeld volledig is, dan wordt er een oordeel opgesteld. De vraag die dan voorligt is of er sprake is van (on)rechtmatig gedrag en/of schadelijke/risicovolle omstandigheden/gedrag. Afhankelijk van de risico-inschatting die volgt uit de inspecties, stelt de inspecteur een oordeelsbrief op. Dit kan een schone brief zijn die geen nadere acties oplegt of een brief waarin acties worden opgelegd aan de corporatie of waarin de Aw handhavend optreedt tegen de corporatie. De toezichtbrief wordt vervolgens gepubliceerd op de website van de Aw, zodat ook andere stakeholders, zoals gemeenten en huurders, gebruik kunnen maken van de toezichtresultaten van de Aw.”

De Aw voert jaarlijks bij iedere corporatie één inspectie op locatie uit

Over de resultaten van deze eerste ronde van deze nieuwe toezichtautoriteit langs de corporaties heeft de Aw in 2017 teruggekoppeld met als belangrijkste conclusies:

“Eind 2016 ontvingen alle 350 woningcorporaties een toezichtbrief van de Aw. Deze brieven zijn het resultaat van het integrale risicogerichte toezichtproces dat in het najaar plaatsvond. Bij het merendeel van de 350 woningcorporaties gaat het goed. De Aw zag op basis van haar toezicht in 2016 bij hen geen aanleiding tot het opleggen van interventies of geven van waarschuwingen. Toch zijn er ook woningcorporaties waar het niet of niet helemaal goed gaat. Ongeveer één op de zes woningcorporaties is door de Aw via het integrale toezichtproces gewaarschuwd over zaken die nog niet helemaal op orde zijn. Ook heeft de Aw bij één op de acht woningcorporaties specifieke interventies opgelegd of gecontinueerd. De waarschuwingen aan woningcorporaties hebben merendeels te maken met rechtmatigheid. Het gaat vaak over zaken die samenhangen met wijzigingen in de Woningwet welke in 2015 geïmplementeerd is en die de woningcorporatie nog niet helemaal op orde heeft.”

(Zie Aw-publicatie: Resultaten individuele integrale beoordeling woningcorporaties 2016)

Uit de interviewronde komt hieruit in hoofdlijnen als beeld:

- Door de diverse achtergrond van Aw-inspecteurs ontbreekt soms uniformiteit.
- Corporaties hebben de indruk niet op een zelfde wijze te worden behandeld.
- Het Aw-toezicht is erg regelgericht en te weinig vanuit de geest van de Woningwet.
- Aw-inspecteurs hebben weinig mogelijkheden om gegeven de aangetroffen omstandigheden de regels met een nadere interpretatie toe te passen.

Het Aw-toezicht is erg regelgericht

Deze interviewbevindingen sporen met de reflectie op het algemeen beeld van Aw in de Aw-zelfevaluatie met als trefwoorden: rule-based-toezicht, toezicht-op-toezicht, te rigide spelregels, meer aandacht nodig voor het principe “gelijke gevallen gelijk behandelen”. Uit de interviews met Aw-medewerkers is gebleken dat medewerkers in duo’s het toezicht op individuele corporaties voorbereiden (“4- ogen-principe”) en afstemmen in vakgroepoverleg, waarmee een intersubjectieve aanpak van verwante cases wordt bevorderd.

In de interviewronde is er herhaaldelijk op gewezen dat vanuit de herziene Woningwet de Autoriteit ook de opdracht heeft meegekregen om een rule-based aanpak te hanteren (zie paragraaf 3.2). In het verlengde van de TK-enquête was het noodzaak om eerst het vertrouwen in de sector te herstellen.

3.3.3 Ervaringen met risicogericht toezicht

In de interviews is gevraagd naar de ervaringen met het risicogerichte toezicht. Dat levert een divers beeld op. De belangrijkste punten:

- Een aantal bestuurders en commissarissen van corporaties geeft aan in concreto te hebben gemerkt dat het toezicht is afgestemd op het risicoprofiel en dat de Aw zichzelf op afstand houdt.
- Voor kleine corporaties is het lastig om aan de eisen van het risicogerichte toezicht te voldoen.
- Maatwerk in het risicogerichte toezicht ontbreekt. De Aw heeft te weinig repertoire in de toezichtarrangementen waaruit de inspecteur op basis van de geconstateerde risico’s een geschikt arrangement kan kiezen.
- Het idee van risicogericht toezicht is in de interviews onomstreden, maar in de praktijk merkt menige bestuurder of commissaris bij de corporaties er nog weinig van.

De Aw heeft in de Aw-zelfevaluatie geconcludeerd dat meer selectiviteit en meer risicogerichtheid nodig is, waarbij tevens een belangrijk ontwikkelpunt is om te komen tot meer uniformiteit en tot meer transparantie over de gehanteerde normen in het toezichtkader.

3.3.4 Ervaringen met governance-inspecties

Medio 2017 heeft de Aw een eerste proeve van een toezichtkader voor governance ontwikkeld. Uit de eerste ronde governance-inspecties heeft de Aw geconstateerd:

“dat de bevindingen uit verschillende governance inspecties niet zonder meer vergelijkbaar zijn. Dat heeft meerdere oorzaken:

a. De keuze om met governance inspecties te starten terwijl het beoordelingskader nog in ontwikkeling was, had als voordeel dat het inzicht in de governance bij individuele corporaties snel groeide, evenals de ervaring van de Aw met dit soort inspecties. Gevolg is wel dat de wijze van inspecteren, beoordelen en rapporteren via een inspectiebrief in de loop der tijd veranderde. Bevindingen van vroegere en latere inspecties zijn hierdoor niet goed vergelijkbaar.

b. Meer algemeen geldt bovendien dat governance inspecties deels maatwerk zijn. Dat houdt verband met verschillen die tussen corporaties bestaan en van invloed zijn op (de eisen aan) de governance. Zo is de governance bijvoorbeeld sterk in beweging bij corporaties die te maken hebben met een fusie, reorganisatie of bestuurlijke crisis. Ook veranderingen in de samenstelling van bestuur en RvC hebben invloed, evenals verandering in de opgaven die in samenspraak binnen de lokale driehoek door de corporatie worden gemaakt. Het is mede hierom dat in het bureauonderzoek risicogericht onderwerpen worden geselecteerd voor de gesprekken met bestuur en RvC.”

(Zie Aw-publicatie: Governance-inspecties bij woningcorporaties)

Deze waarnemingen vanuit de Aw sporen met bevindingen uit de interviewronde:

- Governance-audits zijn erg afhankelijk van casuïstiek.
- Risicodekking moet gebaseerd zijn op *countervailing power* in governance. Het toezichtproces is niet heel gestructureerd. Het doel – het volkshuisvestelijk belang – is soms ver te zoeken.
- Sommige corporaties zijn beter in het ontwikkelen van goede governance en stabiel bestuur dan andere en Aw kan daarbij meer situatiegericht handelen en maatwerk bieden.
- Aandacht van de Aw voor governance is prima, maar een adequaat toezichtkader is nog in ontwikkeling.
- De Aw heeft de neiging op de stoel van het interne toezicht te gaan zitten en het interne toezicht als een Aw-instrument te zien.

Aandacht van de Aw voor governance is prima, maar een adequaat toezichtkader is nog in ontwikkeling.

De reflectie van de Aw op deze eerste ronde van governance-inspecties ligt in het verlengde van de opmerkingen uit de interviews:

“Op basis van de opgedane ervaringen constateert de Aw dat de huidige methodiek van een inspectie beperkingen heeft:

- Het zicht op de cultuur in de organisatie en de kwaliteit van kernprocessen blijft beperkt.
- De Aw kan vaak alleen op papier zien of er checks and balances zijn ingericht op het niveau van Raad van Bestuur /Directieteam /Managementteam. Er is minder zicht op het functioneren in de praktijk.

De Aw bezint zich op de wijze waarop zij meer inzicht kan verkrijgen op (onderdelen van) de cultuur van een corporatie als geheel. Dat vereist een dieper onderzoek in de organisatie. Dit kan een methodiek zijn op basis van interviews of via steekproeven, vragenlijsten en/of selfassessments.”

(Zie Aw-publicatie: Governance-inspecties bij woningcorporaties)

3.3.5 Verscherpt toezicht

In situaties waarbij bepaalde risico's bij een corporatie gesignaleerd worden, kan de Aw vragen om maatregelen ter herstel te nemen. Eén van de instrumenten die de Aw in deze situatie kan hanteren is het toepassen van verscherpt toezicht. Veelal gaat een bestuurlijk gesprek en een gesprek met de interne toezichthouder vooraf aan het instellen van verscherpt toezicht. Bij verscherpt toezicht vraagt de Aw de corporatie om een herstelplan te maken. Als de Aw het herstelplan goedkeurt, monitort de Aw de uitvoering. Als een corporatie niet wil meewerken kan de Aw een aanwijzing geven, waarin de inspecteur geëigende herstelmaatregelen kan verplichten. Ook verdere interventies zoals de aanstelling van een externe toezichthouder, het onder bewind stellen van het bestuur of het schorsen van de RvC door de minister zijn mogelijk. Het verscherpt toezicht wordt beëindigd als het gewenste herstel bereikt is.

Uit de interviewronde komt over de toepassing van het verscherpt toezicht het beeld naar voren, dat de corporaties onder verscherpt toezicht met name problematische gevallen betreffen van vóór de herziening van de Woningwet. Dat beeld lijkt juist als het gaat om financiële problematiek. Overigens wordt in het kader van de samenwerking tussen de Aw en het WSW in het Verticaal Toezicht een harmonisatie nagestreefd tussen het verscherpt toezicht van de Aw en het bijzonder beheer van het WSW. Echter, de Aw heeft ook aangegeven dat aan de lijst met momenteel 13

corporaties onder verscherpt toezicht ook enkele corporaties zijn toegevoegd na inwerkingtreding van de Woningwet vanwege gebrekkige governance.

3.3.6 Vergunningverlening, goedkeuringen en ontheffingen

De Aw heeft in de herziene Woningwet ook taken gekregen die bij de Aw gerangschikt worden onder Vergunningverlening en met name betreffen:

- De toets van geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen (fit&proper);
- De scheiding c.q. splitsing van DAEB en niet-DAEB;
- Goedkeuring van statuten en van het reglement financieel beleid en beheer van corporaties;
- Goedkeuring van verkoop van vastgoed
- Goedkeuring van fusies en splitsingen van corporaties en aangegane verbindingen.

ABD TOPConsult is in eerdere evaluatierapporten al uitvoerig ingegaan op de fit & proper-toets en op de scheiding DAEB vs. niet-DAEB. Vanuit de interviewronde wordt nu met name gewezen op:

- Grote administratieve lasten bij de fit & proper-toets, waarbij – zeker bij een herbenoeming van een bestuurder of commissaris – de Aw ook kan putten uit de ervaringen van de Aw-inspecteurs met de bestuurder/commissaris, uit de governance-audits en de visitatierapporten om al veel van het *track record* van de betrokken bestuurder/commissaris te weten te komen;
- De disproportionele lastenverzwaring die de scheiding/splitsing van DAEB en niet-DAEB heeft betekend, met de nodige onduidelijkheid over interpretatie van regels, terwijl met een risicogerichte benadering de focus ook had kunnen liggen op de corporaties met veel niet-DAEB;
- De Aw-afdeling voor Vergunningverlening wordt als strenger en als rigider ervaren dan de Aw-inspecteur in de rol van extern toezichthouder.

In de Aw-zelfevaluatie is in dit verband geconstateerd dat bij Vergunningverlening qua risicogerichtheid winst te boeken is.

3.3.7 Slagvaardigheid en efficiëntie van het toezicht

Uit de interviews komen over de slagvaardigheid en efficiëntie van het toezicht de volgende hoofdpunten:

- Brede erkenning, dat de Aw met de beschikbare middelen in enkele jaren veel heeft moeten doen om de opdracht uit de herziene Woningwet te kunnen waarmaken. De Aw heeft zich daarbij slagvaardig getoond.
- De samenwerking met het WSW en met de SVWN kan meer opleveren in het toezicht op de financiën resp. de governance van de corporaties. De expertise van WSW op financieel terrein en op de bedrijfsvoering van de corporaties wordt in de sector hoger ingeschat dan de Aw-competenties op dit terrein. De

methodiek van de visitaties leidt tot meer inzicht in de governance van de corporaties en geeft juist ook een beeld over de samenwerking met stakeholders.

- In de samenstelling van het medewerkersbestand kan meer senioriteit en een doorontwikkeling van de professionaliteit komen om bij governance inspecties met gezag te kunnen opereren.
- Als de ontwikkeling van risicogericht toezicht en de focus op governance wordt doorgezet, kan de Aw de beschikbare capaciteit gerichter en efficiënter inzetten.

3.3.8 Conclusies uitvoering toezicht

Op basis van de documentanalyse en de bevindingen uit de interviewronde trekken we de volgende conclusies over de uitvoering van het toezicht:

- De Aw is medio 2015 begonnen met een aanpak om jaarlijks bij iedere corporatie een inspectie op locatie uit te voeren.
- Deze aanpak is ervaren als erg regelgericht en van differentiatie op grond van een risicoprofiel is te weinig is gemerkt.
- Corporaties hebben niet de indruk op een zelfde wijze en met een uniforme toepassing van toezichtkaders te zijn beoordeeld. De Aw heeft binnen de organisatie een werkproces ingericht, waarmee intersubjectiviteit wordt bevorderd.
- De Aw is medio 2017 gestart met de eerste ronde van governance-inspecties. De ervaringen in de sector hiermee sporen met de eigen reflectie van de Aw hierover: de methodiek van de governance-inspectie voldoet nog niet en behoeft verdere ontwikkeling, en het toezichtkader voor governance is nog niet adequaat. Vanuit de sector wordt aangegeven, dat de Aw de neiging heeft om op de stoel van het interne toezicht te gaan zitten. Een geschikte aanpak om de “soft skills” in de governance van de corporatie te toetsen, ontbreekt nog.
- De senioriteit van Aw op het terrein van governance kan verder groeien.
- Bij de toepassing van het verscherpt Aw-toezicht betreft het vooral probleemgevallen onder de corporaties van vóór de herziening van de Woningwet.
- Bij de uitvoering van het toezicht kan de Aw zijn voordeel doen met de samenwerking met het WSW en met de SVWN gelet op hun expertise op financieel terrein resp. de governance van corporaties.

3.4 Samenwerking in het stelsel van toezicht

3.4.1 Aandachtspunten samenwerking in het stelsel van toezicht

In deze evaluatie is ook gezien in hoeverre de samenwerking van en de informatie-uitwisseling tussen de toezichthouder Aw en de borgsteller WSW bij het uitoefenen van hun respectievelijke taken heeft geleid tot grotere effectiviteit van het toezicht op woningcorporaties en tot minder administratieve lasten voor corporaties.

Uit de documentanalyse en uit de interviewronde blijkt dat de administratieve lasten van het toezicht op de corporaties met de herziening van de Woningwet fors zijn toegenomen, terwijl ook grote problemen zijn opgetreden in de desbetreffende ICT-applicatie van de Aw. Tevens is de samenwerking tussen de Aw en het WSW op dit moment nog in een ontwikkelingsfase. De Minister van BZK heeft de TK hierover recent nog geïnformeerd (zie TK-brief BZK d.d. 05-12-2017).

In de volgende paragrafen wordt in vogelvlucht de stand van zaken in dit dossier geschetst. En wordt gezien welke oplossingen voor deze problematiek inmiddels door de Aw en andere betrokken partijen zijn bedacht en getoetst in het licht van de vraag naar de grotere effectiviteit.

3.4.2 Administratieve lasten toezicht na herziening Woningwet

Bij de herziening van de Woningwet is in opdracht van BZK ex ante een inschatting gemaakt van de gevolgen van de voorgenomen regelgeving voor de regeldruk van de corporaties. Samengevat was de inschatting vooraf dat de structurele regeldruk met ca. 4 mln. op jaarbasis zou toenemen en dat de invoerings-effecten van de herziene Woningwet tot een incidentele regeldruk van 40 mln. zou leiden.

Uit nader onderzoek is najaar 2017 gebleken dat met de nieuwe regelgeving structureel de administratieve lasten voor de corporaties verdrievoudigd zijn (tot 90 mln.) en dat de invoering van de nieuwe wet incidenteel tot lasten van 77 mln. heeft geleid. Deze analyse is ontleend aan het onderzoek van SIRA Consulting (Effecten van de Woningwet op regeldruk voor corporaties, 2017), dat in opdracht van Aedes is uitgevoerd. De grootste kostenstijgingen komen voort uit nieuwe waarderingsmethoden voor vastgoed, strengere regels voor woningtoewijzing, de prestatieafspraken met gemeenten en de verslaggeving van verantwoordingsinformatie (dVi) en prognosedata (dPi) voor de Aw.

Inmiddels zijn de betrokken partijen – BZK, Aw, WSW en Aedes – om de tafel gegaan om gezamenlijk de problematiek van de groeiende administratieve lasten van de corporaties aan te pakken. Dit overleg heeft geresulteerd in een convenant van deze partijen voor de jaren 2018-2022 met een groot aantal afspraken inclusief de doelstelling om in deze periode tot een reductie van de gegevensuitvraag te komen met 50% (Convenant Verbeteren Informatievoorziening Woningcorporatie-sector, ondertekend op 05-12-2017).

In de aansturing is daarbij nu geregeld, dat de convenantpartijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de omvang en wijze van de gegevensuitwisseling inclusief de ICT-ontwikkeling, waarbij partijen op basis van wettelijke taken zo nodig wel hun eigen verantwoordelijkheid kunnen blijven nemen.

3.4.3 CorpoData en reductie van administratieve lasten

CorpoData is de ICT-applicatie van de Aw voor de verzameling van financiële en volkshuisvestelijke gegevens van corporaties en de verspreiding daarvan aan de Aw, BZK en het WSW. Op twee momenten per jaar moeten de corporaties gegevens aanleveren aan CorpoData: jaarlijks voor 15 december de prospectieve informatie (dPi) en voor 1 juli de verantwoordingsinformatie (dVi). CorpoData is als ICT-applicatie meegekomen vanuit het CFV naar de Aw in 2015. December 2015 zijn de Aw en het WSW een Informatieprotocol WSW-Aw overeengekomen, dat afspraken bevat over een gestructureerde informatie-uitwisseling tussen beide partners. Deze afspraken zijn met het convenant over verbetering van informatievoorziening van december 2017 – samen met BZK en Aedes – verder uitgebreid.

Eind 2016 zijn bij de aanlevering en verwerking van dPi grote problemen opgetreden, waarbij duidelijk is geworden dat de applicatie en de organisatie rondom CorpoData tegen zijn grenzen is aangelopen. De Aw heeft deze gang van zaken extern laten onderzoeken, wat maart 2017 heeft geleid tot een evaluatie-rapport (Kees Louwerens: Evaluatie problematiek rondom uitvraag dPi en scheidingsvoorstel 2016 (CorpoData)). De leiding van de Aw heeft – zie de Aw-brief aan de corporaties d.d. 23 maart 2017 – op basis van dit rapport geconstateerd:

“Technisch gezien zijn er aan het systeem CorpoData steeds meer eisen gesteld waarmee bij de oorspronkelijke inrichting van de software geen rekening is gehouden. De opvraag is zodanig omvangrijk geworden dat onderhoud en aanpassing zonder herstructurering te complex is geworden. Deze technische verklaringen zijn niet doorslaggevend voor de ontstane problemen, want zij hadden voorkomen kunnen worden als zij gesignaleerd en aangepakt waren. Dat is niet gebeurd; door de nieuwe Woningwet en de gevolgen van de Parlementaire enquête Woningcorporaties is er veel gevraagd van de organisatie, waardoor er beperkt aandacht is geweest voor een structurele doorontwikkeling van CorpoData. Het vertrouwen dat het allemaal goed zou komen opende tegelijkertijd de deur voor een sterke uitbreiding van de uitvraag en verdere complexiteit van de applicaties. Ook speelde de nieuwe Woningwet en de eisen die deze wet met zich meebracht een belangrijke rol. De oorzaken van de ontstane problemen liggen ook in het gebrek aan regie op het proces, onvoldoende regie op de activiteiten van de andere partners in de keten en onvoldoende aandacht van het management van de Aw voor het CorpoData-

team. Dit laat onverlet dat hierdoor wel een situatie is ontstaan waarin de CorpoData-applicatie niet meer voldoet aan de eisen en vervanging behoeft, waarin de gegevensuitvraag en daarmee de toezichtprocessen, vragen om een nieuw kader.”

De Aw heeft in samenwerking met de andere partijen van het convenant over verbetering van informatievoorziening besloten om CorpoData te vervangen en daarbij aansluiting te zoeken bij Standard Business Reporting (SBR) als standaard voor de digitale uitwisseling van alle bedrijfsmatige rapportages. Overigens vallen corporaties onder de werking van het wettelijke regime voor het Handelsregister, waarbij toepassing van SBR bij de deponering van de jaarrekening over enkele jaren verplicht wordt. Tot de invoering van SBR wordt de gegevensuitvraag vanuit de toezichthouder zoveel mogelijk bevroren om het bestaande systeem te stabiliseren. In het convenant over verbetering van informatievoorziening is afgesproken:

“CorpoData als portaal wordt oktober 2018 vervangen door een system-to-system uitwisselingsmodel gebaseerd op en gebruikmakend van bestaande gemeenschappelijke publieke infrastructuur. Dit wordt vormgegeven door gebruik te maken van Digipoort ondersteund met een SBR-portaal gebaseerd op inrichting van de standaard servicecomponenten van Logius. Hierbij geldt als randvoorwaarde dat voor alle partijen de uitwisseling van kwalitatief hoogwaardige informatie mogelijk is. Op korte termijn wordt een impactanalyse hiertoe opgesteld. Handmatige aanlevering van de gegevens via een SBR-portaal dient tot en met in ieder geval 2022 mogelijk te zijn, tenzij Partijen anders overeenkomen. Op deze wijze wordt voorzien in een ingroeimodel naar system-to-system via een SBR-portaal. Partijen spreken in dit verband af dat bij de ingebruikname van het nieuwe gegevens-uitwisselingsmodel en portaal de opvraag inhoudelijk nog ongewijzigd zal blijven ten einde de sector niet met een technische én inhoudelijke wijziging te confronteren. In opvolgende informatie opvragen zal de reductie in data volume en inhoud gerealiseerd worden, onder meer ten behoeve van de invoering van het Verticaal Toezichtmodel. Het gebruik van het SBR-portaal zal voor de individuele corporaties zonder individuele doorberekening open worden gesteld. Richting het eind van de looptijd van het convenant zal worden onderzocht of het uitfasen van het handmatige SBR-portaal haalbaar en wenselijk is en op welke termijn.”

Inmiddels is de ontwikkeling zodanig gevorderd dat eind april 2018 door de convenantpartijen de go-beslissing over de vervanging van CorpoData is genomen. Met de vervanging van CorpoData moet het ICT-applicatieprobleem zijn verholpen en zal vervolgens de 50%-reductie van gegevensuitvraag uit het convenant gerealiseerd moeten worden. In het convenant is de aanstelling van een

onafhankelijk ketenmanager geregeld, die de verantwoordelijkheid heeft om alle gevraagde gegevens op nut en noodzaak te toetsen. En het resultaat daarvan in een stuurgroep met de betrokken partijen te laten vaststellen. Echter, in de interviewronde is erop gewezen dat informatielasten ook worden veroorzaakt door wet- en regelgeving. In dit convenant is geen titel opgenomen om de Woningwet en de daarop-gebaseerde regels op dit punt nog eens kritisch door te lichten.

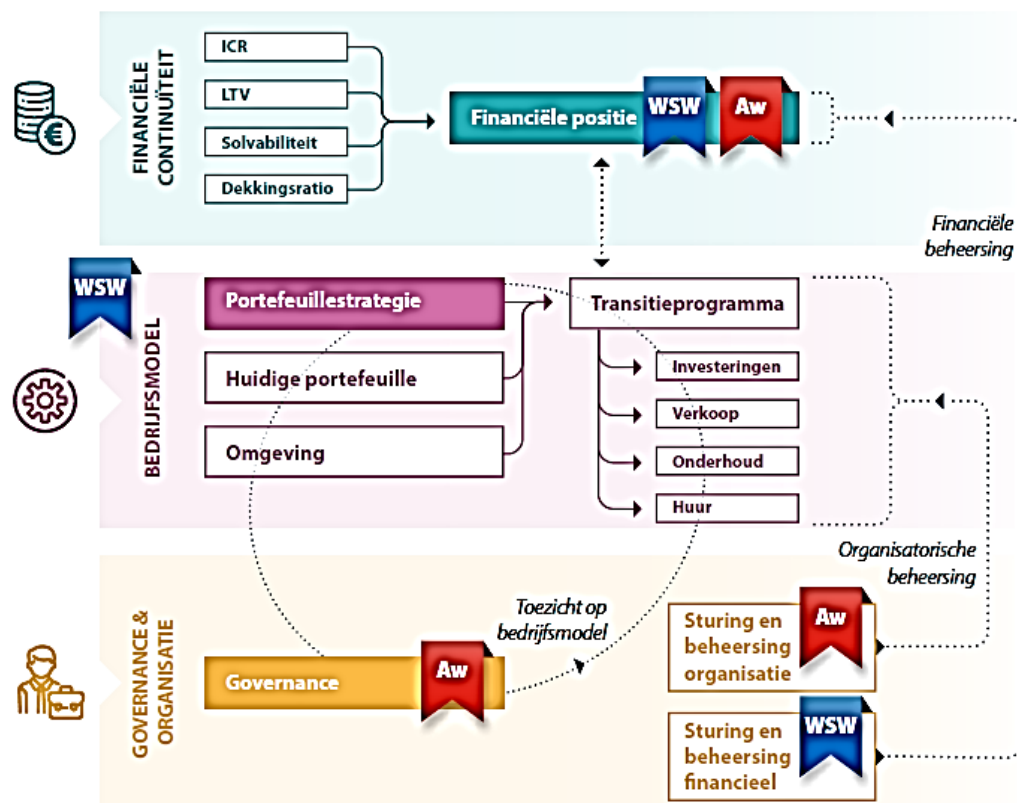
3.4.4 Samenwerking Aw-WSW bij de ontwikkeling van Verticaal Toezicht

Oktober 2015 heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Aw en het WSW gevraagd om conform de aanbevelingen uit de PEW met voorstellen te komen om de consistentie tussen de gebruikte financiële normen te vergroten. Met als doel versterking van het risicoraamwerk en vermindering van de administratieve lasten.

De Aw en het WSW hebben hun werkzaamheden naast elkaar gelegd. De Aw resp. het WSW hebben hun taken en doelstelling vertaald in eigen toetsings- en beoordelingskaders, die bij nader inzicht veel gemeenschappelijk hebben, zoals:

- De toets of de financiële continuïteit en de levensvatbaarheid van de corporatie geborgd is, onder meer vertaald naar de liquiditeit, de solvabiliteit en de waarde van het onderpand.
- De toets op het beleid van de corporatie met het effect op de financiële continuïteit, waarbij met name wordt gekeken naar het bedrijfsmodel en de portefeuillestrategie.
- De toets van de effectiviteit van de (financiële) sturing, beheersing en verantwoording van de corporatie, waarbij vragen aan de orde zijn naar de governance en de organisatie van de corporatie.

Deze gemeenschappelijke onderdelen uit de afzonderlijke toetsings- en beoordelingskaders zijn door de Aw en het WSW inmiddels vertaald in een gezamenlijk beoordelingskader voor Verticaal Toezicht (VT). De Aw richt zich in de beoordeling met name op de governance, rechtmatigheid en integriteit van de corporatie. Het WSW toetst vooral de financiële positie en het bedrijfsmodel van de corporatie. Zie het volgende schema uit het Gezamenlijk Beoordelingskader Aw/WSW:



In het werkproces zullen de Aw en het WSW jaarlijks de verantwoordingsinformatie en de majeure ontwikkelingen per corporatie bespreken om zo te komen tot een gezamenlijk beeld van de (financiële) risico's. De Aw en het WSW zullen eigenstandig vanuit hun eigen rol tot een oordeel over de corporatie komen, maar wel hierover afstemmen gelet op vervolgstappen zoals beheersmaatregelen.

Het Verticaal Toezicht is in 2018 in een verdere ontwikkelfase. Over het gezamenlijk beoordelingskader heeft een consultatieronde plaatsgevonden, zodat vanuit de sector en door de stakeholders hierop gereageerd kon worden. In 2018 worden ook VT-pilots uitgevoerd. De implementatie van het gezamenlijk VT-beoordelingskader en de samenwerking van de Aw en het WSW in VT moet januari 2019 starten. Het is daarmee nog te vroeg om in het kader van deze evaluatie nu al over resultaten te spreken. Ex ante kan opgemerkt worden dat daarmee inhoudelijke randvoorwaarden voor samenwerking zijn uitgewerkt, maar dat veel zal afhangen of binnen deze randvoorwaarden de onderlinge afstemming tussen de Aw- en WSW-organisatie soepel verloopt en de verschillende medewerkers goed kunnen samenwerken en daartoe in staat worden gesteld.

3.4.5 Stroomlijning visitaties SVWN en toezicht Aw op governance corporaties

Naast het WSW heeft de Aw in de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) een verdere samenwerkingspartner. In de Woningwet is sinds 2015 opgenomen dat naast het externe toezicht de corporaties ook een verplichting tot visitatie te hebben. Elke corporatie dient zich ten minste eenmaal per vier jaar te laten visiteren. De visitatie is een terugblik op de achterliggende vier jaren. In een visitatie worden met name de prestaties van corporaties beoordeeld op de terreinen van de maatschappelijke opgaven, de ambities, het vermogen en de governance. De organisatie van dit visitatieproces is in handen van de SVWN. De SVWN is in 2009 opgericht door het Rijk, Aedes, de Nederlandse Woonbond, de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties en de VNG.

De SVWN is door het Rijk aangewezen als onafhankelijke instantie zoals bedoeld in artikel 53a, lid 1 Woningwet, waarin is bepaald:

“Een door Onze Minister aan te wijzen onafhankelijke instantie draagt er, door daartoe deskundige instanties aan te wijzen, zorg voor dat bij elke toegelaten instelling mede ter plaatse een onderzoek kan worden verricht naar:

- a. de resultaten van haar werkzaamheden, zowel uit het oogpunt van het belang van de volkshuisvesting als van het maatschappelijke belang van die werkzaamheden;
- b. de wijze waarop de belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld invloed uit te oefenen op het beleid en
- c. de kwaliteit van de governance.”

De SVWN is sinds 2015 vanwege de uitoefening van haar publieke taak aangemerkt als een (deeltijd-)ZBO.

Met het wettelijk toezicht van de Aw op governance en de wettelijke verplichting tot visitatie waarbij de governance ook een grote rol speelt, is al snel geconstateerd dat het risico van dubbeling, in het bijzonder voor de interne governance, optreedt. De Aw en de SVWN hebben daarom voor de komende periode afgesproken:

- De Aw zal bij iedere corporatie ten minste één maal in de vier jaar een governance-inspectie uitvoeren. De Aw en de SVWN hebben afgesproken dat de Aw in beginsel geen governance-inspectie bij een corporatie uitvoert in dezelfde periode als waarin een visitatie plaatsvindt, maar twee jaar daarna, precies tussen twee visitaties in. Als echter uit het bureauonderzoek of uit andere signalen blijkt dat een eerdere inspectie nodig is, dan zal de Aw dit moment vervroegen; ook een kritisch visitatierapport kan aanleiding zijn om een inspectie uit te voeren.

- De visitatiecommissie maakt gebruik van alle oordeelsbrieven en brieven naar aanleiding van een governance-inspectie die de Aw in de te onderzoeken visitatieperiode heeft opgesteld. Daarna bekijkt zij wat er aanvullend nog (écht) nodig is om haar oordeel op te baseren.
- De Aw maakt voor het governance-toezicht gebruik van visitatierapporten op het onderdeel governance, met name 'besturing' en 'intern toezicht'; en daarnaast van de zienswijze van de corporatie (bestuur en RvC) op de bevindingen van de visitatiecommissie.

Het instrument "visitatie" ter discussie gesteld

Tijdens de interviewronde is met regelmaat het instrument "visitatie" ter discussie gesteld. Vanuit de corporaties en vanuit de sectordeskundigen wordt aangegeven dat visitatie als instrument de afgelopen jaren zeker heeft geholpen, maar wordt het nut van voortzetting van visitaties betwijfeld vanwege de verandering van het Aw-toezicht en de verbetering van het interne toezicht bij de corporaties.

De Aw en de SVWN hebben aangegeven dat op langere termijn een taakverdeling kan ontstaan waarin de SVWN zich primair richt op het maatschappelijk functioneren van corporaties en de Aw in het toezicht toetst of in de (interne) governance voldoende waarborgen bestaan voor goed functionerende corporaties. Daarnaast heeft de SVWN gelet op haar expertise de ambitie om haar bijdrage te leveren aan de methodiekontwikkeling, bijvoorbeeld bij de toetsing van good governance.

3.4.6 Conclusies samenwerking in het stelsel van toezicht

Op basis van de documentanalyse en de bevindingen uit de interviewronde trekken we de volgende conclusies over de samenwerking in het stelsel van toezicht:

- De samenwerking in het toezicht heeft tot dusverre nog niet geleid tot beperking van de administratieve lasten.
- Met de nieuwe Woningwet is na medio 2015 ook de administratieve lastendruk vanuit het toezicht aanzienlijk toegenomen. Deze problematiek is nog verergerd door de falende ICT-applicatie bij de Aw. Met het recente convenant tussen BZK, Aw, WSW en Aedes met afspraken over vervanging van de ICT-applicatie en de afspraken om de gegevensuitvraag met 50% te verminderen, is deze ontwikkeling gekeerd en kunnen in dit dossier forse stappen worden gezet.
- De samenwerking in het toezicht tussen de Aw en het WSW in het Verticaal Toezicht(VT) is in een ontwikkel- en pilotfase. De inhoudelijke randvoorwaarden voor deze samenwerking zijn nu tussen de Aw en het WSW nader uitgewerkt. De implementatie van VT zal begin 2019 starten. Het is dus nog te vroeg om over resultaten te spreken.

- De ontwikkeling van het Aw-toezicht naar governance-gericht toezicht roept vragen op over het wettelijk-verplichte instrument van visitatie. Vanuit de sector wordt de inzet van governance-inspectie vanuit de Aw en visitatie vanuit de SVWN als “dubbelop” ervaren. Met de recente afspraken tussen de Aw en de SVWN wordt aan deze kritiek tegemoet gekomen en naar een taakverdeling tussen de Aw en de SVWN gezocht.

3.5 Verbetering van het toezicht: inventarisatie suggesties

In de interviewronde is ook aan de orde geweest welke suggesties men heeft voor verbetering van de uitvoering van het toezicht. De belangrijkste suggesties samengevat:

- De Aw moet zich minder focussen op regelgedreven toezicht en zich meer ontwikkelen in governance based-toezicht. De geest van de Woningwet is daarbij belangrijker dan de letter van de wet.
- De Aw moet meer aansluiting zoeken bij het financieel markttoezicht om de ervaringen daarvan beter te benutten, bijvoorbeeld door zich aan te sluiten bij het Financieel Expertisecentrum (FEC).
- Het extern toezicht moet meer gebruik maken van het intern toezicht. In de doorontwikkeling van risicogericht toezicht en van governance-audits moet veel explicieter de zwaarte van het extern toezicht worden afgestemd op de geconstateerde competenties van het intern toezicht.
- Aw-inspecteurs moeten meer mogelijkheden krijgen om op basis van discretionaire bevoegdheden tot oordeelsvorming te komen. De Woningwet biedt daarvoor nu te weinig ruimte.
- De nadruk op regelgedreven toezicht leidt ertoe, dat in het toezicht het volkshuisvestelijk belang te weinig aan bod komt. De Aw zou vanuit dit perspectief meer naar het stelsel van volkshuisvesting kunnen kijken, en tevens vanuit dit stelselperspectief kunnen terugkoppelen over de werking van prestatieafspraken in de lokale driehoek.
- De Aw moet een grotere rol krijgen om voorgenomen regelgeving op de uitvoeringseffecten bij de corporaties te toetsen. Zie bijv. de regels over waarderingsgrondslagen die corporaties moeten hanteren, die tot hoge administratieve lasten leiden en “op papier” een forse groei van corporatievermogen oplevert, die echter alleen te realiseren is door verkoop van sociale huurwoningen.
- Het toezicht van de Aw op het WSW roept vanuit functiescheiding bezien veel vragen op, zeker nu de Aw en het WSW als partners opereren in het Verticaal Toezicht. Toezicht in deze vorm op een waarborgfonds komt elders – zie de zorgsector – op deze wijze niet voor.

- Brancheorganisaties, zoals Aedes, de VTW en de SVWN, hebben met de ontwikkeling van bijvoorbeeld de sectorale governancecode, de punten-systematiek voor de noodzakelijke scholing van interne toezichthouders en de visitatiemethodiek mechanismen geïntroduceerd die veel kunnen bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de sector. Deze instrumenten moeten hun plek krijgen in de verdere ontwikkeling van het extern toezicht.

In het Jaarwerkplan 2018 van de Aw zijn enkele verbeteruggesties al geadresseerd, zoals:

- De focus van het huidige instellingstoezicht wordt op termijn verplaatst naar thematisch toezicht, waarbij deze vorm van toezicht houden meer mogelijkheden biedt om invulling te geven aan de reflectieve functie;
- Met de uitrol van Verticaal Toezicht kunnen de Aw en het WSW *op elkaars inzichten varen en* zijn de Aw en het WSW daarmee duidelijker en consistent in hun oordeel over corporaties.
- De Aw zal bij iedere corporatie ten minste één maal in de vier jaar een governance-inspectie uitvoeren. De Aw en de SVWN hebben afgesproken dat de Aw in beginsel geen governance-inspectie bij een corporatie uitvoert in dezelfde periode als waarin een visitatie plaatsvindt, maar twee jaar daarna, precies tussen twee visitaties in.

De suggesties uit de interviewronde voor verbetering van het toezicht zijn door ABDTOPConsult meegewogen bij de formulering van aanbevelingen.

4 Sanering van woningcorporaties

4.1 Inleiding

Als onderdeel van de evaluatie van de externe toezichtfunctie in de Woningwet is ook aandacht besteed aan de saneringstaak van het WSW met van een analyse van de procesgang, uitvoering en rolverdeling bij de saneringstaak van het WSW. Deze evaluatievraag is in de interviewronde en in de deskresearch uitvoerig aan de orde geweest. Tevens is op verzoek van de opdrachtgever gekeken naar recente casuïstiek in het saneringsproces. Nadere vragen hierbij zijn:

- Zijn voor de sanering de verschillende rollen van betrokken partijen voldoende duidelijk en hebben de partijen bij de uitvoering rolzuiver gehandeld? Hierbij is in ieder geval van belang of de saneerder voldoende leidend is. Met betrokken partijen wordt in het kader van de sanering bedoeld op saneerder, borger, BZK, de Aw, en het Rijk in haar rol als achtervang van het stelsel.
- In welke mate zijn de processen van het WSW afgestemd op de sanerings-taak en is de saneerder voldoende geëquipeerd (kennis en capaciteit) om de saneringstaak uit te voeren?
- Welke belemmeringen hebben zich in de uitvoering van de saneringstaak voorgedaan en hebben zich ongewenste/onbedoelde effecten voorgedaan?
- Wat kan er verbeterd worden aan de uitvoering van de saneringstaak?

4.2 Kaders voor sanering van corporaties

4.2.1 Sanering vóór de wijziging van de Woningwet in 2015

Vóór de wijziging van de Woningwet was het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) belast met de saneringstaak en niet het WSW. De verhouding van WSW als borger en CFV als saneerder is in de W&R-begroting 2015 als volgt beschreven:

“Het WSW staat borg voor de leningen die woningcorporaties aantrekken voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen. Dit vergroot de toegang van corporaties tot de kapitaalmarkt en maakt dat zij financiering tegen lagere kosten kunnen aantrekken. Als een woningbouwcorporatie door het WSW niet meer als kredietwaardig wordt beschouwd en in liquiditeitsproblemen komt, dan wordt de achterborgstelling niet meteen aangesproken. Eerst wordt de betreffende corporatie gesaneerd door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) 1. Indien het CFV geen afdoende sanering uitvoert, zal het WSW op basis van allereerst het eigen vermogen (€ 487 mln. ultimo 2013) en vervolgens de obligo's die het WSW bij de deelnemende corporaties kan opvragen (€ 3,2 mld. ultimo 2013) de verplichtingen jegens financiers nakomen. Als het WSW dan

nog steeds niet aan de verplichtingen kan voldoen, dan verstrekken het Rijk en de gemeenten renteloze leningen aan het WSW (ieder voor 50%). Er wordt een jaarlijkse premie in rekening gebracht bij de woningbouwcorporaties die gebruik maken van het WSW, namelijk een percentage over de uitstaande leningen waarvoor het WSW zich borg heeft gesteld. Het tarief bedraagt 0,0276 procent per jaar. Dit percentage is in 2006 tot stand gekomen op basis van een meerjarige liquiditeitsprognose. Voor de achterborg wordt geen premie in rekening gebracht. Tot op heden is het WSW nog nooit aangesproken op de borg en zijn corporaties altijd gesaneerd. Ook de achtervang door Rijk en gemeenten is nog nooit aangesproken.”

(Zie: TK, 2014-2015, 34000 XVIII, nr. 2 blz. 15)

De uitvoering van de saneringstaak door het CFV kan als volgt worden samengevat:

- Tot en met 2011 heeft CFV aan 18 corporaties voor in totaal € 531 miljoen aan saneringssteun toegekend en uitbetaald. In 2012 is voor € 675 miljoen steun toegekend aan Vestia en aanvankelijk voor € 21 miljoen aan WSG. Deze steun aan WSG is later uitgebreid tot 118 mln.
- Ten tijde van herziening van de Woningwet zijn geen andere saneringsverzoeken in behandeling.
- De voorwaarden die het CFV bij een saneringssteunbesluit stelt zijn situatieafhankelijk. In het algemeen is het de plicht tot uitvoering van het afgesproken saneringsplan en de verantwoording over de voortgang van de sanering. Vaak was fusie of de plicht tot het zoeken naar een geschikte fusiepartner in de voorwaarden opgenomen.

4.2.2 Sanering na de wijziging van de Woningwet: beleidsmotivering en uitwerking in regelgeving

Beleidsmotivering

Met de herziening van de Woningwet is in 2015 conform de PEW-aanbevelingen besloten om de saneringstaak te mandateren aan de borgingsvoorziening, het WSW. De PEW heeft geconstateerd: “Banken die normaal gesproken kredietaanvragen kritisch toetsen, laten dit bij leningen die ze onder WSW-borging verstrekken achterwege. Het WSW dat de borging toetst laat de controle op de besteding van geleend geld ook grotendeels achterwege. Daarbij weten corporaties en financiële dienstverleners dat corporaties de facto niet failliet gaan en het CFV wel saneert bij problemen. Deze factoren leveren het risico van moral hazard; oftewel risico's nemen vanuit de wetenschap toch niet op te draaien voor de gevolgen.” (TK, 2014–2015, 33 606, nr. 4, blz. 141).

In het enquêterapport wordtesignaleerd dat de oorzaak van de financiële problemen waarvoor saneringssteun wordt verleend, gewijzigd is. Aanvankelijk ging het vooral om corporaties die te maken kregen met een woningmarktprobleem, bijvoorbeeld grootschalige vernieuwing. Bij de recente saneringscorporaties - zie WSG en Vestia - is de oorzaak mismanagement en bestuurlijk falen.

Moral hazard; oftewel risico's nemen vanuit de wetenschap toch niet op te draaien voor de gevolgen

Beoogd is met het in één hand leggen van de borgings- en de saneringstaak om bij WSW een goede aansluiting tussen borging en sanering te bewerkstelligen en moral hazard te voorkomen. De PEW signaleert ook, dat uiteenlopende bevoegdheden, werkwijzen en doelstellingen van het CFV en het WSW een adequate bestedingscontrole in de weg staan. En dat het CFV en het WSW niet complementair zijn, maar eerder elkaars concurrenten.

De Minister van BZK schetst de nieuwe verhoudingen als volgt: "De borgingsvoorziening kan gezien worden als een onderlinge verzekeraar die garant staat voor rente- en aflossingsverplichtingen. De eventuele financiële lasten worden gedragen door de deelnemende corporaties. Rijk en gemeenten staan achtervang voor het WSW indien zich een liquiditeitsprobleem voordoet bij het WSW. Tussen het WSW en de achtervangers is afgesproken dat met 99 procent zekerheid geen aanspraak wordt gedaan. De kans dat de achtervang wordt aangesproken is dus klein. De saneringstaak voert het WSW uit namens de minister. Indien een saneringssubsidie wordt verstrekt, kan een publieke heffing opgelegd worden aan alle corporaties. De borger en de saneerder voeren hun werkzaamheden onafhankelijk van elkaar uit." (TK, 2017-2018, 29 453, nr. 460, blz. 2)

Wet- en regelgeving

Om moral hazard te voorkomen is in de herziene Woningwet is het verlenen van saneringssteun niet meer vanzelfsprekend en als volgt ingekaderd:

- Saneringssteun moet gericht zijn op de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden.
- Het continueren van de instelling zelf is daarbij geen doel op zich met een faillissement van een corporatie als een mogelijke uitkomst.
- Saneringssteun mag niet hoger zijn dan het bedrag dat noodzakelijk is om de betrokken DAEB-werkzaamheden voort te zetten. Op deze wijze wil men de prikkels in het risicostelsel verbeteren zodat ook andere betrokkenen, zoals schuldeisers en de borgingsvoorziening, zullen bijdragen aan de oplossing voor financiële problemen bij corporaties.
- Aan de betrokken gemeenten wordt gevraagd wat de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden zijn, waarmee de bovengrens wordt bepaald van woningen waarvoor steun kan worden verstrekt.

- Van de saneerder wordt verwacht dat wordt toetst of de toekenning van de saneringssteun gedekt met een publieke heffing aan corporaties evenredig is met het brede volkshuisvestelijke belang.

In de art. 57-59 van de Woningwet 2015 is de wettelijke basis geregeld voor sanering en projectsteun aan corporaties. Daarbij is onder meer bepaald:

- De minister kan subsidies aan toegelaten instellingen verstrekken ter bevordering van de financiële sanering van toegelaten instellingen, indien bij een toegelaten instelling de financiële middelen ontbreken om haar werkzaamheden te kunnen voortzetten.
- De minister kan van elke corporatie een bijdrage verlangen ter dekking van de kosten van saneringssteun. De minister bepaalt de hoogte van deze bijdrage (= de zgn. saneringsheffing).
- De borgingsvoorziening (= WSW) adviseert de minister over de noodzaak van sanering, de goedkeuring van saneringsplannen, de kosten met saneringen gemoeid en de hoogte van de saneringsheffing.
- In art. 59, lid 2 is bepaald dat de minister kan besluiten om zijn bevoegdheden over sanering aan de borgingsvoorziening te mandateren, waarbij voor het WSW onder meer is vastgelegd:
 - de borgingsvoorziening oefent de aan haar gemandateerde bevoegdheden onafhankelijk uit van haar werkzaamheden met het oog op het door toegelaten instellingen kunnen aantrekken van leningen;
 - de borgingsvoorziening draagt er zorg voor dat de uitvoering van borging en sanering op elkaar is afgestemd;
 - de borgingsvoorziening behoeft voor wijzigingen van haar statuten, die betrekking hebben op de aan haar gemandateerde bevoegdheden de goedkeuring van de minister;
 - de raad van commissarissen ook toezicht moet houden op de saneringstaak.

Met de overdracht van de saneringstaak en de reguliere projectsteun van het CFV naar BZK en de mandatering van de saneringstaak aan het WSW zijn de middelen verbonden aan de saneringstaak en de projectsteun via de W&R-begroting ondergebracht in een begrotingsreserve met een initiële storting van € 294 mln.

In de Beleidsregels financiële sanering toegelaten instellingen (Staatscourant 30-11-2017) zijn nadere regels gesteld over de beoordeling van een saneringsaanvraag met als toetsingspunten:

- Is naar het oordeel van de saneerder de toegelaten instelling niet in staat om zonder saneringssubsidie de betrokken DAEB-werkzaamheden te kunnen verrichten of voort te zetten?
- Is het verrichten of voortzetten van die werkzaamheden naar van de gemeenten waar zij worden verricht noodzakelijk voor voldoende woongelegenheden in die gemeenten?
- Beschikt de saneerder over voldoende middelen uit de saneringsbijdrage?

Indien voldaan wordt aan de toetsingspunten stelt de saneerder vast welk bedrag noodzakelijk is om de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden voort te zetten. Daarbij moet de evenredigheid van de toekenning van het bedrag worden getoetst: "In de evenredigheidstoets moeten alle omstandigheden van het geval worden betrokken. In ieder geval worden daarbij betrokken:

- dat de saneringssubsidie gericht dient te zijn op voortzetting van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden; en
- de verhouding tussen de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden en de overige werkzaamheden.

Daarnaast kunnen de volgende elementen een rol spelen (niet-limitatief):

- de bredere volkshuisvestelijke effecten;
- de mogelijke gevolgen indien geen saneringssubsidie wordt toegekend; en
- de omvang van de aangevraagde saneringssubsidie in relatie tot het volkshuisvestelijke belang van voortzetting van de DAEB werkzaamheden."

4.2.3 Uitwerking van het saneringsproces door het WSW

Sanering wordt door het WSW beschouwd als het sluitstuk van het borgingsproces. Voordat sanering aan de orde is, is het WSW als borger aan de slag geweest om in een proces van "bijzonder beheer" bij de betrokken corporatie tot herstel of tot herstructurering te komen. Het WSW hanteert daarbij twee stadia:

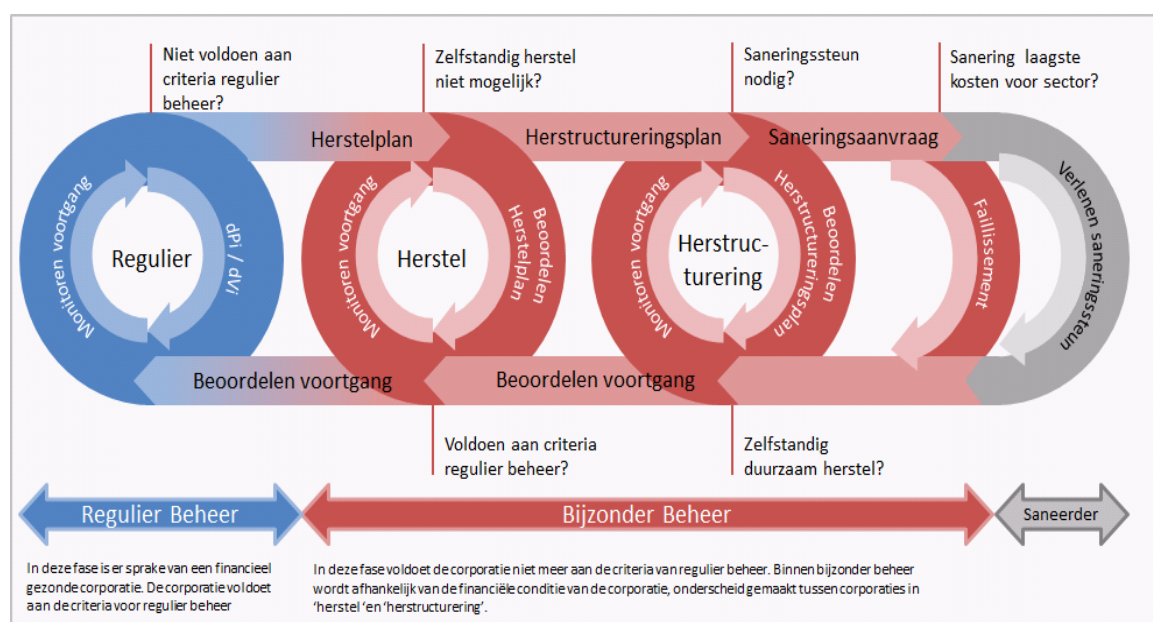
- *Herstel*: de corporatie kan zelfstandig binnen tien jaar een duurzaam herstel realiseren (= de corporatie kan voldoen aan de eisen van regulier beheer).
- *Herstructurering*: de corporatie is niet meer in staat zelfstandig zonder grote ingrepen een duurzaam herstel te realiseren en heeft geen andere opties meer dan alternatieven te onderzoeken zoals grootschalige verkoop, fusie en/of splitsing. Ook eventuele saneringssteun of faillissement wordt gezien.

Het WSW beoordeelt in zijn reguliere werkproces of de financiële positie een corporatie 'financieel gezond' is of dat maatregelen noodzakelijk zijn ter verbetering van deze financiële positie. Het WSW hanteert als voorwaarden waaraan een deelnemer moet voldoen om voor borging in aanmerking te komen: een risicoscore hebben van minimaal BB-, minimaal aan de grenswaarden van de gehanteerde financiële ratio's voldoen en een omvang van 3,5 miljard of kleiner van de door WSW geborgde leningen. Voor de beoordeling van de financiële positie van een corporatie hanteert het WSW sinds enkele jaren een nieuw systeem van risico-beoordeling. Hierbij voert het WSW jaarlijks een beoordeling uit van de risico's bij iedere corporatie, die aan het WSW deelneemt. Op basis van deze data-analyse ontstaat een eerste inzicht in de risico's bij de corporatie. Daarnaast vraagt het WSW voor de beoordeling bij corporaties documenten op die inzicht geven in beleidskeuzes, de (administratieve) organisatie en de interne risicobeheersing bij de corporatie. En de WSW-accountmanagers voeren gesprekken met bestuurders en

medewerkers van de corporatie om hun inzichten te verdiepen. Dit eindigt in een risicoscore per corporatie met een inschatting van de kans dat de corporatie niet aan haar verplichtingen kan voldoen en daarmee aanspraak op het WSW kan ontstaan. Het WSW deelt de corporaties daarbij niet alleen in naar risicoscore, maar houdt ook rekening met de omvang van de geborgde schuld. Een corporatie met een geborgde schuld van meer dan € 1 mld. kan met een risicoscore uit de midden-categorie als risicovol worden beschouwd, terwijl dezelfde risicoscore bij een corporatie met een laag bedrag aan geborgde schuld geen verdere actie vraagt.

Als uiteindelijk blijkt, dat de corporatie niet uiterlijk binnen 10 jaar weer zelfstandig en duurzaam aan de vereisten kan voldoen, dan is sanering aan de orde. In dat geval moet de corporatie bij het WSW als saneerder – voor deze publiekrechtelijke taak gemandateerd door de minister van BZK- een saneringsaanvraag indienen. Eind 2016 waren er 22 corporaties in bijzonder beheer; eind 2015 waren dat er 31. Van deze 22 waren er 2 corporaties bezig met een saneringsplan (=SHH en WSG).

Het WSW heeft dit proces van borging tot sanering als volgt in schema getypeerd:



Bij het WSW is sprake van een scheiding tussen de saneringstaak en de borgingstaak. De saneringstaak wordt onafhankelijk van de borging uitgevoerd. De voorbereiding van de besluitvorming door het bestuur van het WSW over sanering gebeurt door een andere medewerker dan degene die belast is met de taken voor de borging van de betreffende corporatie. Het WSW heeft daarvoor intern spelregels ontwikkeld. Mocht de betrokken corporatie bezwaar of beroep aantekenen tegen het saneringsbesluit van het WSW is niet het WSW als gemandateerde, maar de Minister van BZK aan zet.

4.3 Bevindingen uit de interviewronde

Uit de interviewronde zijn als belangrijkste bevindingen over de positionering van de saneringstaak bij het WSW te destilleren:

- Vanuit de sector, door het WSW en door de geraadpleegde experts en stakeholders wordt de rol van het WSW als saneerder als onverenigbaar ervaren met de rol van borger. Het WSW heeft zeker de nodige expertise, maar het WSW raakt in onderhandeling met zichzelf. Bij borging staat het minimaliseren van financiële verliezen voorop, bij sanering het volkshuisvestelijk belang. Dat kunnen tegengestelde belangen zijn. Zie hoe de kosten van een sanering uit volkshuisvestelijke overwegingen kunnen oplopen, terwijl vanuit financiële overwegingen hiervoor niet zou zijn gekozen.
- Het WSW is als organisatie voor onderlinge kredietverzekering bedreven in financiële expertise, is in deze rol de afgelopen jaren duidelijk gegroeid in gezag en daarin onomstreden. Het WSW is niet toegerust om beleidsafwegingen te maken op basis van volkshuisvestelijk belang.
- Het WSW kan in de toets bij een sanering op de door betrokken gemeenten aangewezen noodzakelijke DAEB geen tegenspeler zijn, want dat vergt instrumenten om de aangewezen noodzakelijke DAEB te kunnen toetsen aan prestatieafspraken en de woonvisie van de betrokken gemeenten. Daarmee wordt de bovengrens van een sanering én de kosten voor een belangrijk deel bepaald door gemeenten die daarvan niet de gevolgen dragen.
- De wet- en regelgeving levert onvoldoende uitsluitsel over criteria bij sanering. In de praktijk blijkt, dat uiteindelijk het besluit bij BZK moet worden genomen.
- Het WSW heeft bij sanering onvoldoende instrumenten: faillissement van de saneringscorporatie blijkt nu geen optie, en instrumenten à la het toezicht op de banken zoals bijvoorbeeld de creatie van een “bruginstelling” die het beheer van een risico-instelling tijdelijk kan overnemen, kent men nog niet. Als faillissement een serieuze mogelijkheid moet zijn, dan zou dit vastgelegd moeten worden.

Het WSW is niet toegerust om beleidsafwegingen te maken op basis van volkshuisvestelijk belang

4.4 Casuïstiek: SHH en WSG

Waarom deze cases?

BZK heeft bij de casuïstiek met name de casus Stichting Humanitas Huisvesting (SHH) genoemd en – waar relevant – ook aandacht gevraagd voor de casus Woningstichting Geertruidenberg (WSG). Sinds de herziening van de Woningwet in 2015 heeft zich maar één nieuw geval van sanering voorgedaan: SHH. WSG is sinds 2011 een langlopende sanering, die nu weer actueel is onder het nieuwe wettelijk regime.

De herziene wet in de praktijk: de sanering van SHH

De Minister van BZK heeft de Tweede Kamer over de afloop van de casus SHH geïnformeerd en daarbij aangegeven hoe deze saneringsvraag onder de herziene Woningwet in de praktijk is uitpakkt (zie TK, 2017–2018, 29 453, nr. 460):

“SHH vormde tussen 1992 en 2016 een personele unie met Stichting Humanitas Rotterdam (SHR), een zorginstelling. Deze personele unie was een van de oorzaken van de slechte financiële situatie bij SHH. Per 1 januari 2016 heeft SHH zich op aanwijzen van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) ontvlochten van SHR. Bij ontvlechting bleek de financiële en vastgoedadministratie van SHH zeer beperkt en incompleet. SHH heeft vanwege de financiële problemen op 2 maart 2017 een saneringsaanvraag ingediend. Op 11 augustus 2017 heeft SHH een aangepaste aanvraag gestuurd, naar aanleiding van aanvullend boekenonderzoek door de beoogde overnemende corporatie Woonbron. In de aangepaste aanvraag wordt door SHH een sanerings-subsidie van 130 miljoen euro gevraagd om de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden¹ voort te zetten door middel van een fusie met Woonbron. Deze fusie zal na het op 22 november genomen sanerings-besluit tot stand worden gebracht middels een bijdrage van de borger. Met de fusie is zeker gesteld dat de verhuuractiviteiten van SHH kunnen worden voortgezet. SHH heeft circa 2.900 verhuureenheden waarvan het overgrote deel in Rotterdam. Een fusie betekent voor de huurders van SHH dat zij een andere corporatie als verhuurder krijgen. Een fusie heeft in principe geen effect op bestaande huurcontracten van de huurders, zij behouden hun huurrechten. Er zal de komende maanden worden gewerkt aan de realisatie van de fusie. Gedurende dit proces zal de borger ervoor zorgen dat de werkzaamheden van SHH worden voortgezet.”

Het WSW heeft als gemandateerd saneerder een afwijzend saneringsbesluit genomen

“Het WSW heeft als gemandateerd saneerder de saneringsaanvraag en het onderliggende plan dat SHH heeft ingediend beoordeeld. Hierbij heeft de saneerder de zienswijzen van betreffende gemeenten, het WSW als borger en de Aw betrokken, alsmede het advies van de sectorcommissie dat SHH op grond van de Aedes-governancecode heeft opgevraagd. Uit het saneringsplan is naar het oordeel van de saneerder gebleken dat voortzetting van de door de gemeenten noodzakelijk geachte sociale verhuuractiviteiten door middel van een fusie met Woonbron tegen de laagst mogelijke kosten gerealiseerd wordt. Er ligt inmiddels een definitief fusiebod van Woonbron.”

“Op 22 november heeft het WSW als gemandateerd saneerder een afwijzend saneringsbesluit genomen. Reden voor dit besluit was dat de noodzaak van saneringssubsidie voor de voortzetting van de DAEB-werkzaamheden van SHH niet is komen vast te staan. Het belang van de totstandkoming van de fusie voor betrokkenen is zodanig dat ervan moet worden uitgegaan dat de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden ook zonder saneringssubsidie zullen worden voortgezet, zonder dat daarbij het volkshuisvestelijk belang in het geding komt. Het saneringsbesluit is gepubliceerd op de website van het WSW”.

“Het WSW als borger heeft aangegeven mee te zullen werken aan de realisatie van de fusie tussen SHH en Woonbron, gelet op de verantwoordelijkheid van het WSW om verliezen te minimaliseren. Hiertoe hebben SHH, Woonbron en het WSW op 24 november een overeenkomst gesloten.”

Het eindresultaat van dit proces is daarmee geweest dat WSW als saneerder heeft besloten om de saneringsaanvraag van SHH af te wijzen, omdat de conclusie was dat ook zonder sanering de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden in stand zouden blijven. Vanuit de positie van borger heeft WSW meegewerkt aan de fusie van SHH en Woonbron en de oplossing van de financiële problemen bij SHH is medegefinancierd uit het risicovermogen van WSW als borger.

De sanering van WSG: een oude casus onder een nieuw wettelijk regime

De start van de sanering van WSG is te dateren op 2 december 2011. Op die datum schrijft de Minister van BZK een brief waarin de TK wordt geïnformeerd over financiële problemen bij de Woningstichting Geertruidenberg (TK, 2011–2012, 29 453, nr. 216). De minister bericht: “Er is overeengekomen dat het CFV (na overleg met het WSW) een anticipatie-besluit neemt. Dat betekent dat formeel wordt bekrachtigd dat sanering door het CFV in werking zal treden. Vooralsnog wordt er echter uitgegaan van een saneringssteun in de omvang van 0 euro. Dat is mogelijk als WSG per direct stappen onderneemt om de financiële positie te verbeteren. Er dient een saneringsaanvraag te worden ingediend en een saneringsplan te worden opgesteld.”

Vooralsnog wordt er echter uitgegaan van een saneringssteun in de omvang van 0 euro

De minister geeft aan twee maatregelen te hebben genomen:

- de aanwijzing aan WSG om een saneringsaanvraag bij het CFV in te dienen en voor 1 juni 2012 een saneringsplan op te stellen, en
- bij WSG een externe toezichthouder aan te stellen.

Bij de TK-enquête is de WSG-casus volgt getypeerd: "Een kleine corporatie in Geertruidenberg (WSG) die de grootste grondbezitter wordt onder de Nederlandse corporaties. De corporatie heeft uiteindelijk meer leningen dan bezit en gaat financieel ten onder. De rekening van (vooralsnog) bijna 118 miljoen euro wordt omgeslagen over de hele sector." (TK, 2014–2015, 33 606, nr. 4, blz. 10). WSG wordt door de TK-commissie gezien als een voorbeeld waarbij WSW te ruimhartig is omgegaan met de borging, van mismanagement en onzakelijk investeren door de bestuurder, een passieve interne toezichthouder en een gebrekkige communicatie tussen CFV, WSW en departement.

De sanering van WSG is - bij het schrijven van deze rapportage - nog steeds gaande. Op 16-12-2016 heeft Minister Blok de TK over de stand van zaken bij WSG geïnformeerd, mede aan de hand van een brief van het WSW die als bijlage bij het TK-stuk is opgenomen. Daarin schrijft het WSW:

"WSG voert sinds juli 2013 een herzien saneringsplan uit om haar financiële problemen op te lossen. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), destijds belast met de saneringstaak, kende met het saneringsbesluit 117,8 miljoen euro toe aan saneringssteun. Uit het saneringsbesluit van het CFV volgt dat het saneringsplan ziet op de eerste vijf jaar waarin WSG wordt gesaneerd naar de toen geldende saneringsnorm, zijnde een eigen vermogen van 10% van de jaarhuur. Met een vermogen van 10% van de jaarhuur werd gedacht dat WSG een goede uitgangspositie zou hebben om op te gaan in een kredietwaardige corporatie. De uitvoering van de saneringsmaatregelen in combinatie met de saneringssteun zou WSG mogelijk een interessante partner maken voor andere corporaties om mee samen te gaan. Onderdeel van het besluit is dat als in de eerste vijf jaar geen definitieve oplossing voor WSG wordt gevonden, WSG door aanvullende maatregelen en/of een nieuw besluit tot toekenning van saneringssteun uiterlijk in een volgende termijn van vijf jaar naar de kredietwaardigheidseisen van de borgingsvoorziening WSW wordt gebracht.

Dit betekent dat voor 1 juli 2018 moet worden gezien of een nieuw besluit tot toekenning van saneringssteun aan WSG noodzakelijk is. In het kader van de sanering heeft WSG onderzocht of er corporaties zijn die bereid zijn om te

fuseren. Duidelijk is geworden dat geen van de corporaties waarmee is gesproken WSG in haar geheel overneemt: een fusie met één corporatie is derhalve niet haalbaar. Het bezit van WSG is geografisch dermate gespreid, dat dit niet volledig aansluit op het werkgebied van een andere corporatie. Daarnaast heeft WSG te maken met overfinanciering. Het gaat om een in verhouding grote leningportefeuille die door de huidige lage rente een omvangrijke negatieve marktwaarde heeft.”

BZK heeft februari 2018 bij de toelichting op de opdracht aan ABDTOPConsult laten weten, dat:

- een fusie van WSG met een andere corporatie niet mogelijk is gebleken vanwege het verspreide WSG-bezit en een negatieve bijstelling van de waarde van het bezit (door voortschrijdende inzichten).
- WSG op 27 november 2017 een aanvullende saneringsaanvraag heeft gedaan. De saneringsaanvraag is gericht op een structurele oplossing waarbij 9 regionale corporaties het bezit en leningen van WSG in delen overnemen. Om tot deze oplossing te komen is door WSG een significante aanvullende financiële bijdrage gevraagd.
- WSW als saneerder een besluit voorbereidt over deze aanvullende saneringsaanvraag en dat dit besluit naar verwachting uiterlijk 1 maart 2018 genomen wordt.

Het WSW heeft inmiddels laten weten dat niet het WSW als gemandateerde voor sanering hierover zal besluiten, maar dat met name de Minister van BZK aan zet is. Naar verwachting zal de Minister van BZK omstreeks 1 juli 2018 hierover een besluit nemen.

4.5 Nadere afwegingen over het proces van sanering woningcorporaties

4.5.1 Inleiding

In par. 4.1. zijn als nadere vragen voor de evaluatie van de saneringstaak opgenomen:

- Zijn voor de sanering de verschillende rollen van betrokken partijen voldoende duidelijk en hebben de partijen bij de uitvoering rolzuiver gehandeld? Hierbij is in ieder geval van belang of de saneerder voldoende leidend is.
- In welke mate zijn de (interne) processen van het WSW afgestemd op de saneringstaak en is de saneerder voldoende geëquipeerd (kennis en capaciteit) om de saneringstaak uit te voeren?
- Welke belemmeringen hebben zich in de uitvoering van de saneringstaak voorgedaan en hebben zich ongewenste/onbedoelde effecten voorgedaan?

In de volgende paragrafen wordt op deze vragen afzonderlijk ingegaan. Met de kanttekening, dat sinds de herziening van de Woningwet in 2015 zich maar één nieuw geval van sanering heeft voorgedaan: SHH. Overigens was de problematiek bij SHH al voor de herziening van de Woningwet bekend. WSG is al sinds eind 2011 uit CFV-tijden een langlopende sanering, die niet goed vergelijkbaar is met de systematiek vanaf medio 2015.

Bij de herziening van de Woningwet is bewust een einde gemaakt aan de situatie dat bijna automatisch bij een corporatie met financiële problemen voor sanering moest worden gekozen. Het proces van toezicht en sanering is in 2015 heringericht met een wijziging van spelregels en van speelveld. De vraag wat verbeterd kan worden aan de uitvoering van de saneringstaak – welke lessen? – komt in de aanbevelingen van dit rapport aan de orde. In deze aanbevelingen zal het instrument “sanering” worden gezien in samenhang met de veranderingen in het toezicht en de borging.

4.5.2 Rollen van betrokken partijen

Bij de casus SHH hebben de saneerder, de borger, BZK, de Aw, en het Rijk in haar rol als achtervang van het stelsel in de volgende rolverdeling geacteerd:

- **Het WSW als saneerder** heeft als penvoerder, als regisseur in de stappen van het saneringsproces en als besluitvormer namens de Minister geopteerd. Daarbij is veel betrokkenheid vanuit BZK – samen met de Landsadvocaat – aan de orde geweest, omdat in de praktijk in de publiekrechtelijke afweging van de saneringsaanvraag de regelgeving veel *Freies Ermessen* biedt. Met SHH als eerste casus voor sanering onder de nieuwe condities heeft het veel overleg tussen het WSW als saneerder, BZK en de Landsadvocaat geleverd om het kader voor de besluitvorming nader te ontwikkelen. De interpretatieruimte in de regelgeving is vooral bij de evenredigheidstoets aan de orde. Met name de bredere volkshuisvestelijke effecten en de mogelijke gevolgen indien geen saneringssubsidie wordt toegekend vergen een beleidsafweging waarbij van het WSW als saneerder namens de Minister een geheel ander soort afweging wordt verwacht dan de financieringsvragen waarmee men zich bij het WSW als borger bezig houdt.
- **Het WSW als borger** heeft in de fase voorafgaand aan de saneringsaanvraag samen met de Aw resp. met het CFV als voorganger van de Aw, de nodige stappen gezet, zoals:
 - SHH onder het regime van bijzonder beheer brengen en – in samenwerking met CFV – bewerkstelligen dat SHH een herstelplan opstelt (januari 2014) en het herstelplan aanvult (november 2014) met vervolgens de gemeenschappelijke conclusie van het WSW en het CFV dat SHH niet in staat is om op eigen kracht binnen 10 jaar tot duurzaam herstel te komen;

- Vervolgens het verzoek van CFV+WSW (februari 2015) aan SHH om de huisvestings- en zorgtaken te ontvlechten en herstructurerings-scenario's op te stellen. In dit stadium heeft SHH geconstateerd dat de administratie van bezit en huurcontracten niet op orde was. SHH heeft daarna onder toenemende gezamenlijke druk van het WSW en de Aw uiteindelijk in november 2016 een herstructureringsplan opgeleverd. Dit herstructureringsplan bleek onvoldoende om SHH op eigen kracht haar financiële positie duurzaam te verbeteren, en daarna is het tot de saneringsaanvraag gekomen.
- Het WSW als borger heeft als één van de betrokken partijen zijn zienswijze kenbaar gemaakt op de SHH-saneringsscenario's.
- De **Aw** – en de voorganger het CFV – heeft in samenwerking met het WSW als borger de nodige stappen naar SHH gezet, zoals al eerder beschreven. De Aw speelt hierbij meerdere rollen:
 - als toezichthouder op de corporatie
 - als toezichthouder op het WSW als borger
 - als adviseur van de minister
 - als één van de betrokkenen zijn zienswijze aan de saneerder gegeven over de SHH-saneringsscenario's.
- De **gemeenten** waarin SHH actief is, hebben hun zienswijze op de sanering kunnen geven conform de regelgeving, waarbij het vooral om de vraag ging of de voorzetting van de DAEB-werkzaamheden van SHH noodzakelijk was voor voldoende woongelegenheden in deze gemeenten. Twee van de betrokken gemeenten gaven als reactie dat er geen sprake was van noodzakelijke DAEB-werkzaamheden van SHH. De twee andere gemeenten hebben specifiek naar wooneenheid opgegeven wat als DAEB en als niet-DAEB was te beschouwen. Deze zienswijze van de gemeenten en de kwantificering van DAEB is in de plannen overgenomen.
- Vanuit **Aedes** is een sectoradviescommissie in het leven geroepen om advies uit te brengen over de SHH-saneringsscenario's. Dit advies is in het saneringsbesluit over SHH meegenomen.
- Het **Rijk** heeft in de rol als achtervang van het stelsel in de SHH-casus geen rol gespeeld. Voordat de achtervangovereenkomst met het WSW als borger voor het Rijk in concreto een rol kan spelen, moeten eerst twee andere financiële vangnetten – het risicovermogen van het WSW (ca. 0,5 mld.) en de onderlinge waarborg van corporaties (ca. 3,1 mld. = het obligo tot 3,85 % van het geborgde schuldrestant) – worden aangesproken. Daarnaast kan, indien het op sanering aankomt, de Minister een saneringsheffing hanteren van maximaal 5% van de huuropbrengsten van de corporaties ter dekking van saneringsoperaties.

Conclusies:

- Met deze rolverdeling in de casus SHH zijn de betrokken partijen door het WSW als saneerder in staat gesteld hun inbreng volgens het afgesproken model te leveren.
- Echter, de saneerder was onvoldoende in staat in het eindstadium leidend te zijn, omdat bij de uiteindelijke afweging van het saneringsbesluit het WSW afhankelijk is geweest van de juridische expertise van de Landsadvocaat en van de beleidsmatige inbreng vanuit het departement van BZK.
- De afwijzing van de saneringsaanvraag heeft voor het WSW als borger betekend dat met een beroep op het WSW-risicovermogen de fusie van SHH met Woonbron gefaciliteerd moest worden. Daarmee is voor het eerst het automatisme van sanering zoals in CFV-tijden doorbroken en de problematiek in het ketenproces van borging en sanering teruggelegd bij de borger.
- Voor het WSW heeft het besluit over SHH een forse daling van het risico-vermogen betekend, waarmee een eventueel besluit om de volledige WSG-problematiek te dekken uit het WSW-risicovermogen niet meer mogelijk is. Mocht het WSW als borger bij de WSG-casus in beeld komen, dan is de kans reëel dat voor het eerst de obligo-systematiek moet worden gehanteerd.

4.5.3 Invulling van het interne WSW-saneringsproces, -kennis en -capaciteit

Voor de invulling van het saneringsproces zijn na de herziening van de Woningwet bij het WSW in de periode medio 2015-medio 2016 als stappen gezet:

- Publicatie van de *Beleidsregels financiële sanering toegelaten instellingen 2016* (Staatscourant 08-12-2015), waarin WSW, namens de Minister, een nadere uitwerking geeft van de regels over:
 - Kwijtschelding van de saneringsbijdrage;
 - Het moment waarop een toegelaten instelling in aanmerking kan komen voor sanering;
 - Het betrekken van de gemeentelijke zienswijze bij de beoordeling van een saneringsplan;
 - De door het WSW te hanteren termijnen ten behoeve van de saneringsaanvraag en beoordeling.
- Introductie van een nieuwe aanpak van risicobeoordeling van corporaties, waarbij deze kennis en capaciteit vanuit het borgingsproces ook beschikbaar komt voor de saneringstaak. Voor het WSW heeft dit een verscherping betekend van de risicobeoordeling van corporaties. De verwachting is reëel dat een scherpere beoordeling van corporaties in de borging zal leiden tot minder problematische leningen en een gedrag bij corporaties waarmee risico's beter herkend en meer vermeden worden.
- Bij de aanpassing van de organisatie heeft het WSW aanvankelijk aangekondigd dat een apart team sanering zich zou bezighouden met de uitvoering van de saneringstaak namens de minister voor Wonen en Rijksdienst. Omdat een

saneringsaanvraag niet vaak voorkomt, is dit qua capaciteit inmiddels via functiescheiding geregeld. Conform het Mandaatbesluit en artikel 59 Woningwet wordt de besluitvorming voor de sanering voorbereid door een andere medewerker dan de besluitvorming voor de borging. De bestuurssecretaris van het WSW is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de besluitvorming door het WSW-bestuur over de saneringsaanvraag. De WSW-afdelingen Accounts en Risicomanagement bereiden de besluitvorming door het bestuur over de borgingsvoorziening voor. Hiermee wordt de onafhankelijkheid geborgd.

- Het WSW-bestuur besluit daarmee over de borgingsvoorziening én over een aanvraag voor sanering. In de spelregels signaleert het WSW-bestuur, dat de belangen van de borgings-voorziening kunnen afwijken van de belangen van de saneerder. Het WSW-bestuur zegt hierbij dat men zich bij de besluitvorming hierover bewust is. Bij de SHH-casus is de sanerings-aanvraag door het WSW als saneerder afgewezen, maar zijn de gevolgen van deze afwijzing vervolgens juist voor rekening gekomen van het WSW als borger.
- Bij het WSW zijn de *Hoofdpijnen proces sanering* en de handleiding *Interne werkwijze sanering* in mei 2016 afgerond, gepubliceerd en geïmplementeerd.

Conclusies:

- Met deze aanpak zijn binnen het WSW conform de wet- en regelgeving de condities geregeld voor de uitvoering van het saneringsproces.
- In de casus SHH is gebleken dat de weging binnen het beschikbare kader van wet- en regelgeving tot beleidsmatige en bestuurlijk-juridische vragen leiden die slechts in samenwerking met BZK resp. de Landsadvocaat opgelost konden worden.

4.5.4 Uitvoering saneringstaak: belemmeringen, ongewenste en onbedoelde effecten

Als belemmeringen en ongewenste c.q. onbedoelde effecten in de uitvoering van de saneringstaak zijn in de interviewronde zijn genoemd:

- De meervoudige constructie in de rolverdeling - bij de Aw, maar vooral bij de dubbelrol van het WSW - vergt dat men zich zeer bewust moet zijn vanuit welke positie men zijn actie onderneemt en dit kan in de driehoek BZK-Aw-WSW voor complicaties zorgen. In welke rol wordt men op een gegeven moment door een andere actor aangesproken? Ergo, bij borging en sanering van een corporatie in welke rol hebben WSW-medewerkers onderling en met de bestuurder te maken?
- De interpretatieruimte van de regelgeving bij sanering vergt van het WSW als saneerder voortdurende raadpleging van BZK om te voorkomen dat men met het mandaat de van de minister tot een onvoldoende afgewogen besluit komt. De Aw heeft als toezichthouder aan het WSW gevraagd om een nadere normatiek voor een saneringsbesluit te ontwikkelen, maar bij de *evenredigheidstoets* is het de vraag of dat vooral bij de bredere volkshuisvestelijke afweging mogelijk is.

- De betrokkenheid vanuit BZK als beleidsverantwoordelijk departement in de casus SHH – en inmiddels ook bij WSG - gelet op de mogelijk grote gevolgen voor de volkshuisvesting en voor het beleid van de minister zet vraagtekens bij de mandatering van het WSW.
- Bij de PEW is aan de orde geweest om voor corporaties met financiële problemen faillissement een reële optie te maken. Bij de saneringen tot dusverre blijkt faillissement geen goede optie te zijn. Het WSW als borger heeft bij de casus SHH aangegeven dat de risico's bij faillissement dermate groot zijn, dat faillissement niet de voorkeur van het WSW zal hebben. Redenen zijn o.a.:
 - Bij een faillissement blijven de huuropbrengsten in de boedel en kunnen niet meer worden gebruikt om de (geborgde) lening te betalen.
 - De afwikkeling van een faillissement kan een aanzienlijke periode in beslag nemen met een forse kostenstijging tot gevolg.
 - De opbrengst van het vastgoed kan veel lager uitpakken als met de curator geen afspraken kunnen worden gemaakt over onderhandse verkoop.
- Bij de casus WSG ligt nu een aanvullende saneringsaanvraag voor. Bij WSG is door het CFV in oktober 2012 een eerste saneringsbesluit genomen met een saneringsbijdrage van € 21 mln. Juli 2013 heeft het CFV een herzien besluit genomen met een saneringsbijdrage van 118 mln. Nu ligt met de aanvullende saneringsaanvraag de WSG-corporatie voor de derde keer op de saneringstafel. WSG is daarmee onbedoeld vanuit het vroegere wettelijk regime overgekomen naar een nieuw regime, waarin deze omstandigheden niet zijn voorzien.

Conclusies:

- In de uitvoering van de saneringstaak onder de herziene Woningwet wordt vooral de ingewikkelde rolverdeling en het soms hanteren van dubbele rollen, in het saneringsproces inclusief de rol van BZK als een belemmering met onbedoelde c.q. ongewenste effecten ervaren.
- De saneerder kan op basis van de wet- en regelgeving niet een eenduidige normatiek hanteren.
- Faillissement van een corporatie – zoals als mogelijk instrument beoogd met de herziene wet - is tot dusverre geen reëel handelingsalternatief. Dit vergt dat bijvoorbeeld de BZK-beleidsregels van toepassing op het WSW en de spelregels in het WSW-reglement voor deelneming nader moeten worden bezien.
- De saneringstaak onder de herziene Woningwet wordt bepaald door problematiek die vóór de herziening al bekend was. Nieuwe probleemgevallen die aanleiding kunnen geven voor een saneringsaanvraag hebben zich in feite sinds medio 2015 niet voorgedaan.

4.6 Afronding: terug naar de beleidsmotivering

Getoetst aan de beleidsmotivering van de herziene Woningwet zien we bij de saneringstaak het volgende beeld:

Risico moral hazard wegnemen

De systematiek van borging is met de jaarlijkse WSW-risicobeoordeling (inclusief de nieuwe financiële ratio's) van de corporaties fors aangescherpt 100% voorkomen kan uiteraard niet gegarandeerd worden maar er kan geconstateerd worden dat nieuwe saneringsgevallen zich tot dusverre niet aandienen. Daarmee lijkt het risico van moral hazard voor een groot deel weggenomen. De ultieme situatie van faillissement van een corporatie met financiële problemen blijkt echter tot dusverre geen reële optie te zijn. Voor het WSW als borger is nu een faillissement van een corporatie met veel geborgde leningen een groter risico dan alsnog de borgingsmechanismen te moeten hanteren.

Aansluiting borging en sanering bij het WSW

De aansluiting van de borgings- en saneringswerkzaamheden bij het WSW worden de informatie-uitwisseling, de voorbereidende werkzaamheden en de oplopende escalatiestappen van de risicobeoordeling tot de indiening van een saneringsaanvraag als geslaagd ervaren. Echter, de rollenscheiding binnen het WSW en de rolverdeling in de samenwerking tussen de betrokken partijen wordt als ingewikkeld ervaren, met name daar waar de rollen samen komen bij de WSW-bestuurder. Op bestuursniveau is het WSW in onderhandeling met zichzelf. Tevens was in dit proces in de praktijk bij de besluitvorming sprake van een leidende rol voor BZK.

Sanering beperken tot noodzakelijk DAEB

De procedure om met raadpleging van de betrokken gemeenten de sanering tot het noodzakelijk deel DAEB te beperken heeft bij de saneringscorporaties sinds 2015 effect gehad. Met de kanttekening, dat de betrokken gemeenten met hun oordeel over welke werkzaamheden vanuit DAEB-oogpunt noodzakelijk zijn, daarmee ook de omvang van de saneringsoperatie mede-bepalen. Hiermee kan een nieuwe vorm van moral hazard optreden, omdat deze gemeenten uiteindelijk niet betalen voor de sanering en wel het belang hebben om het noodzakelijk DAEB hoog in te schatten.

Sanering niet vanzelfsprekend

De eerste saneringsaanvraag onder de herziene Woningwet is door het WSW als saneerder uiteindelijk afgewezen, waarbij de oplossing is gevonden door inschakeling van de WSW-borging. Vóór de herziening van de Woningwet was een dergelijke uitkomst onwaarschijnlijk geweest.

Saneringssteun evenredig aan volkshuisvestelijk belang

De afweging hoeveel steun bij een sanering in het volkshuisvestelijk belang kan worden gegeven is bij uitstek een beleidsvraag die ook een politieke afweging kent. Deze vraag kan - bij gebrek aan criteria vanuit een juridisch kader, vanuit een beleidsdocument of vanuit financiële ratio's - niet beantwoord worden door een saneerder die als hoofdtaak heeft om een kredietverzekering op basis van onderlinge waarborg te zijn.

5 Slotwoord

Deze tussenbalans gaat over de eerste drie jaren van de nieuwe Woningwet. Er is veel gebeurd in die tijd: de Aw is opgericht en heeft vanuit de startblokken gelijk veel werk verzet. Daarnaast ontwikkelde de Aw zich voortdurend. Het WSW was al bezig met het aanscherpen van de borg en heeft deze verder vormgegeven. Het ministerie van BZK en de Aw kregen een nieuwe rol richting WSW.

De periode van deze evaluatiestudie besloeg bijna vijf maanden: van medio januari tot begin juni 2018. In dit kleine half jaar gingen de ontwikkelingen door: de Aw kwam met haar rapport over de governance-inspecties en het WSW was druk doende met de saneringsaanvraag van WSG. Deze laatste is overigens pas afgerond na het finaliseren van dit rapport.

Dit maakte deze opdracht interessant en dynamisch, omdat we een evaluatie hebben verricht in een voortdurend bewegend speelveld.

De medewerking vanuit de Aw, het WSW, de toezichthouders, en vanuit andere stakeholders aan deze studie was groot. We hebben de gesprekken die we met hun functionarissen ervaren als openhartig, (zelf)kritisch en opbouwend. We willen een ieder van hen hartelijk bedanken voor hun bijdrage.

Bijlagen

Bijlage 1 Bronnenlijst

Kamerstukken

Kamerstuk || 2013/14, 33822, nr. 1. Brief van de Minister van Financiën, *Financieel Beheer en Toezicht Semipublieke Sector*.

Kamerstuk || 2014/15, 32847, nr. 178. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Integrale Visie op de Woningmarkt*.

Kamerstuk || 2014/15, 33606, nr. 4. Parlementaire Enquête Woningcorporaties.

Kamerstuk || 2016/17, 32847, nr. 298. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale Visie op de Woningmarkt*.

Kamerstuk || 2014/15, 33 822, nr. 3. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Financieel beheer en toezicht semipublieke sector. Kabinetsreactie op de rapporten «Toe zien op publieke belangen» en «Van tweeluik naar driehoeken» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*.

Kamerstuk || 2014/15, 33 966, nr. 3. Memorie van Toelichting inzake Herzieningswet, *Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting*.

Kamerstuk || 2014/15, 33966, nr. 70. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wijziging van de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting*.

Kamerstuk || 2014/15, 33966, nr. 71. Lijst van Vragen en Antwoorden, *Wijzigingen van de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting*.

Kamerstuk || 2014/15, 33966, nr. 27. Amendement van het lid Verhoeven C.S., *Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting*.

Kamerstuk || 2017/18, 29453, nr. 461. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk || 2016/17, 29453, nr. 433. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk || 2014/15, 34000, nr. 2. W&R Begroting 2015.

Kamerstuk || 2011/12, 29453, nr. 216. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk || 2017/18, 29453, nr. 460. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk || 2015/16, 29453, nr. 401. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk || 2014/15, 32847, 33966, nr. 167. Verslag van een Algemeen Overleg, *Integrale Visie op de Woningmarkt, Wijziging van de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting*.

Officiële bekendmakingen

Overeenkomst Staat der Nederlanden-WSW (20 december 2006). Minister voor Wonen en Rijksdienst.

Staatscourant nr. 69961, 30 november 2017. Beleidsregels Financiële Sanering Toegelaten Instellingen 2017 bis.

Staatscourant nr. 45517, 16 december 2015. Beleidsregels Financiële Sanering Toegelaten Instellingen 2016.

Staatscourant nr. 17890, 30 juni 2015. Besluit Mandatering Financiële Sanering Toegelaten Instellingen.

Artikelen, verslagen en rapporten

Aedes (2017). Corporaties Leren, Huurders Profiteren. Rapportage Aedes-Benchmark 2017. Den Haag: Aedes, Vereniging van Woningcorporaties

Aw (20-10-2015). Hoofdlijnen Beoordelingskader Scheiding DAEB/niet-DAEB. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport.

Aw (21 september 2016). Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport

Aw en AFM. (10 april 2017). Convenant inzake de samenwerking bij het tegengaan van ontoelaatbaar gedrag van (i) externe accountants, accountantsorganisaties en (mede)beleidsbepalers daarvan en (ii) financiële ondernemingen en (mede)beleidsbepalers daarvan tussen de Stichting Autoriteit Financiële Markten en de Autoriteit woningcorporaties.

Aw (19 december 2017). Zelfevaluatie van de Autoriteit woningcorporaties. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport/Autoriteit woningcorporaties

Aw (26 juni 2017). Toezicht op Governance van Woningcorporaties. Bouwen aan Vertrouwen. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport/ Autoriteit woningcorporaties.

Aw (juni 2017). Jaarverslag 2016 Autoriteit Woningcorporaties. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport/ Autoriteit woningcorporaties.

Aw (23 juni 2017). Rapport Governance Audit Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport/ Autoriteit woningcorporaties.

Aw (20-02-2017). Resultaten individuele integrale beoordeling woningcorporaties 2016. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport.

Aw (23 maart 2017). Brief van de Directeur Autoriteit woningcorporaties aan de woningcorporaties over Evaluatie CorpoData.

Aw (05-04-2018). Governance inspecties bij woningcorporaties in 2017. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport.

Aw (2018). Jaarwerkplan Autoriteit woningcorporaties 2018. Utrecht

Aw, WSW (december 2015). Informatieprotocol WSW-Aw. Convenant Inzake Gestructureerde Informatie-Uitwisseling. Den Haag/Hilversum: Autoriteit woningcorporaties, Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

Aw, WSW (december 2017). Samenvatting Convenant samenwerking Aw en WSW; Varen op elkaars inzichten. Den Haag: Aw, WSW

Aw, WSW (1 februari 2018). Gezamenlijk Beoordelingskader Aw/WSW. Den Haag/Hilversum: Autoriteit woningcorporaties, Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

Aw, WSW (2017). Verticaal Toezicht Aw/WSW. Regiobijeenkomsten 2017. Presentatie Aw en WSW

Bex, P., Poll van der, P., Heijden van der, J., Beet de, E. (2017). Effecten van de Woningwet op Regeldruk voor Corporaties. Sira Consulting B.V.

Leeuw de, J. (2016). Fit en Proper, Nader Bezien. Den Haag: ABDTOPConsult (in opdracht van ILT)

Calon, M., Essen van, H. (april 2015). Governancecode Woningcorporaties 2015. Vastgesteld door: Aedes, VTW

Convenant Verbeteren Informatievoorziening Woningcorporatiesector (5 december 2017). Den Haag: BZK/DG Bestuur en Wonen, Aw, WSW

Deloitte (2015). Onderzoek meerwaarde WSW borgingsstelsel. Den Haag: Aedes

Deloitte (19 mei 2015). Rapport Onderzoeksopdracht Validatie Risicobeoordelingsmethodiek WSW. In opdracht van BZK

Goorden, R. (2017). Meer Regels, Betere Governance? De Woningwet-2015 en het functioneren van raden van commissarissen bij woningcorporaties (samenvatting). TIAS, School for Business and Society.

Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Den Haag: ministerie van Wonen en Rijksdienst

Hoekstra, R.J., Hoogduin, L.H., Schaar van der, J. (17 december 2012). Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties. Eindrapportage.

Louwerens K. (maart 2017). Evaluatie Problematiek rondom Uitvraag dPi en Scheidingsvoorstel 2016 (CorpoData). In opdracht van: Autoriteit woningcorporaties (Aw), Inspectie Leefomgeving & Transport

VTW (januari 2018). Onderzoek van Aedes en de VTW naar de Meerwaarde van Visitaties. Website VTW URL: <https://www.vtw.nl/nieuws/onderzoek-visitatiestelsel-vraagt-om-verbetering>.

WRR (2013). Toezien op Publieke Belangen; Naar een Verruimd Perspectief op Rijkstoezicht. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2014). Van Tweeluik naar Driehoeken; Versterking van Interne Checks and Balances bij Semipublieke Organisaties. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WSW (september 2013). Een nieuwe werkwijze van het WSW. Hilversum: WSW.

WSW (2 mei 2016). Hoofdlijnen Proces Sanering. Hilversum: WSW.

WSW (2 mei 2016). Interne Werkwijze Sanering. Hilversum: WSW.

WSW (5 februari 2018). Samenvatting Onderzoek Duurzaamheid. Hilversum: Waarborgfonds Sociale Woningbouw

WSW (19 april 2017). Jaarverslag 2016. Amsterdam: Young Accountants LLP

Bijlage 2 Lijst met gesprekspartners evaluatie

Aw

- Jan v.d. Bos (Inspecteur-Generaal ILT)
- Mark Hasselman (inspecteur)
- Imeldo Kwaak (CorpoData)
- Timo van Lokven (inspecteur)
- Kees van Nieuwamerongen (directeur)
- Stefanie Spekreijse (manager)
- Dineke de Vries Inspecteur)

WSW

- Marc Breij (bestuurder)
- Jo van Kalsbeek (bestuurder)
- Diana de Koning (medewerker)
- Rudy Padje (bestuurssecretaris)
- Rob Röttscheid (bestuursvoorzitter per 1-2-2018)
- Lisa Schuur (medewerker)
- Els Swaab (voorzitter RvC tot 1-1-2018)
- Erik Wilders (bestuurder tot 1-3-2018)

Experts en stakeholders toezicht resp. sociale woningbouw

- Astrid Blankenstein (vml. interim-bestuurder SVWN)
- Peter Boelhouwer (hoogleraar/sectordeskundige, TU-Delft)
- Tineke van Bommel (Ministerie van Financiën)
- Johan Conijn (hoogleraar/sectordeskundige, UvA)
- Hans Geurts (stafmedewerker VTW)
- Arjan van Gijssel (Aedes)
- Albert Kerssies (directeur VTW)
- Jos Koffijberg (directeur-bestuurder SVWN)
- Marnix Norder (Voorzitter Aedes)
- Ronald Paping (algemeen directeur Woonbond)
- Wouter Raab (directeur Ministerie Financiën)
- Boudewijn Revis (voorzitter VNG-commissie Ruimte en Wonen/Wethouder van Gemeente Den Haag)
- Olaf Sleijpen (directeur DNB)
- Willem de Vreeze (Aedes)

BZK

- Berna van Hagen (beleidsadviseur Directie Woningmarkt)
- Erik Jan van Kempen (Directeur-Generaal)
- Roger Planje (Directie Woningmarkt-Afdelingshoofd Corporaties)
- Gabriëlle van Veen (Coördinerend beleidsmedewerker Directie Woningmarkt))

Woningcorporaties

- Mohamed Acharki (Bestuurder Zayaz, Den Bosch)
- Frans Desloover (Directeur-Bestuurder Ressort Wonen, Rozenburg)
- Marije Eleveld (directeur-bestuurder Bo-Ex, Utrecht)
- Wouter de Jong (Voorzitter RvC Woningbouwvereniging Nyestee Groningen/
Burgemeester Gemeente Houten)
- Marieta Peek-Marlet (Directeur-Bestuurder Woningstichting Putten,
Gelderland)
- Mirjam Schapers (Medewerker Humanitas)
- Greet Smit (Manager Humanitas)
- Ties Teeuwen (Manager Laurentius Breda)
- Paul Vismans (Interim-Bestuurder Stichting Humanitas Huisvesting R'dam)
- Guido van Woerkom (Voorzitter RvC Ymere/tevens Voorzitter VTW)