



Autoriteit woningcorporaties
Inspectie Leefomgeving en Transport

Toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw



Autoriteit woningcorporaties
Inspectie Leefomgeving en Transport

Toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Datum

19 september 2016

Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/Autoriteit woningcorporaties

Graadt van Roggenweg 500 Utrecht
Postbus 16191, 2500 BD Den Haag

www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties/

Inhoud

	Colofon	5
1	Inleiding	9
1.1	Doelstelling van het toezicht	10
1.2	Visie Aw op toezicht WSW	10
1.3	Verschillende rollen	11
2	Beleidsregels WSW	13
2.1	Onderwerpen	13
2.2	Advisering Aw	14
2.3	Toezichtvisie	14
2.4	Uitvoering	15
3	Geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets	16
3.1	Onderwerp	16
3.2	Uitvoering	16
4	Bedrijfsvoering	17
4.1	Onderwerp	17
4.2	Toezichtvisie	17
4.3	Uitvoering	17
5	Handhaving	18

1 Inleiding

De Woningwet 2015 heeft een publieke integrale toezichthouder op de woningcorporaties in het leven geroepen: de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Onderdeel van het publiek toezicht van de Aw is het toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (Btiv) is per 1 juli 2016 gewijzigd en geeft de kaders waarbinnen dit toezicht op WSW vorm moet krijgen.

In deze notitie geeft de Aw aan wat haar visie op dit toezicht is en hoe zij dit toezicht gaat uitvoeren.

1.1 Doelstelling van het toezicht

WSW en de Aw hebben beide een eigen rol in het stelsel. WSW is een privaatrechtelijk orgaan dat namens haar deelnemers als hoeder van de borg optreedt. Door borg te staan voor de rente- en aflossingsverplichtingen garandeert WSW een optimale toegang tot de kapitaalmarkt van de deelnemende corporaties. De borgstelling van WSW is ingebed in een zekerheidsstructuur. Die structuur moet ervoor zorgen dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om eventuele financiële problemen bij één of meerdere WSW-deelnemers op te lossen zonder dat het borgstelsel zelf in gevaar komt. Om te voorkomen dat WSW een aanspraak krijgt op zijn borgstelling, zijn er verschillende vangnetten en buffers. Om te beginnen is er de kasstroom en de vermogensbuffer van de corporatie zelf. Dan is er de saneringssteun, opgebracht door de sector en geaccordeerd door de minister. Corporaties die niet voldoen aan de kredietwaardigheidseisen van WSW komen in beginsel voor sanering in aanmerking.

Buffers

De eerste buffer om aanspraken op de borg op te vangen wordt gevormd door het uitwinnen van de zekerheden (onderpand) van de noodlijdende corporatie. Hiermee wordt beoogd de schade zo veel mogelijk te beperken. Resterende schade wordt bekostigd uit het eigen van vermogen van WSW, aangevuld met het obligo. Dit tezamen wordt gezien als de tweede zekerheidslaag. De derde buffer bestaat uit de afspraak met het Rijk en de gemeenten (de 'achtervang') dat WSW indien nodig kan beschikken over renteloze leningen.

Aanbevelingen parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties

De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties heeft aanbevolen de reikwijdte van de instemmingsbevoegdheden van de achtervangers bij belangrijke besluiten van WSW te vergroten. Daarnaast diende de positie van de achtervangers in de governance van WSW versterkt te worden.

Ten slotte werd aanbevolen WSW onder publiekrechtelijk toezicht van de minister voor Wonen en Rijksdienst te brengen. De Tweede Kamer heeft de aanbeveling om een vorm van publiekrechtelijke regulering en toezicht voor WSW in te stellen overgenomen. Bij de behandeling van de novelle bij de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, heeft de kamer aangegeven dat de positie van de achtervangers moet worden versterkt.

De basis voor publiekrechtelijk toezicht op WSW heeft vorm gekregen in een amendement bij de Wet van 20 maart 2015 tot wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Op basis hiervan kon de borgingstaak van WSW publiekrechtelijk worden gereguleerd, konden voorschriften worden gegeven omtrent de governance van WSW en regels worden gesteld over het toezicht op WSW door de minister voor Wonen en Rijksdienst.

Per 1 juli 2016 zijn de kaders waarbinnen het toezicht op WSW vorm moet krijgen gereguleerd in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (Btiv).

1.2 Visie Aw op toezicht WSW

De Aw houdt integraal toezicht op de woningcorporaties. Integraal wil zeggen dat zowel gekeken wordt naar de financiële situatie van de corporaties, als naar de governance, organisatie en integriteit. Voorts houdt de Aw toezicht op de werking van het stelsel. Onderdeel daarvan is het opstellen van een jaarlijks sectorbeeld en het toezicht op WSW. Tot slot voert de Aw themaonderzoeken uit naar relevante ontwikkelingen in de corporatiesector of de (macro-economische) omgeving van de sector. De Aw is door de minister gemandateerd om het toezicht uit te oefenen op de individuele toegelaten instellingen, op de sector en op WSW.

Het toezicht staat in het teken van het herstel van het vertrouwen en het bijdragen aan de duurzame uitoefening van de publieke taak van woningcorporaties en het bereiken van de doelstellingen van het stelsel. Doel van het publiekrechtelijke toezicht op WSW is om het financieel risico van de achtervang te beheersen. Toezicht op WSW kan daarom worden vergeleken met het prudentiële en gedragstoezicht op financiële instellingen (van respectievelijk DNB en AFM op banken, verzekeraars en pensioenfondsen). WSW stelt beleidsregels voor om het financiële risico te beheersen. De Aw toetst de uitvoering van bestaande beleidsregels en adviseert de minister over voorgenomen beleidsregels. Het toezicht vindt plaats op grond van de hiervoor in het BTIV opgenomen normen. Het gaat hierbij om toezicht op het generieke beleid en de bedrijfsvoering van WSW en niet op individuele borgingsbeslissingen.

Vanuit het toezicht op het stelsel, kan de Aw toezichtsignalen geven aan de minister. De Aw kan dergelijke signalen geven als de samenloop van de private borgingsfunctie van WSW, de publieke belangen waartoe het stelsel is ingericht en de wettelijke taken van de Ti's, leidt tot uitkomsten die niet gewenst of onvoorzien zijn. Toezichtsignalen kunnen aanleiding zijn om aan te dringen op nieuwe beleidsregels van WSW. Als WSW vanuit haar verantwoordelijkheid geen beleidsregel kan (of wil) voorstellen wordt zij niet gedwongen, maar heeft de minister de mogelijkheid een ministeriele regeling op te stellen.

Er is sprake van overlap en complementariteit tussen een deel van de werkzaamheden van de Aw en die van WSW. Bovendien dreigt er altijd tegenstrijdigheid als er geen goede afstemming van werkzaamheden plaatsvindt. Naast het toezicht van de Aw op WSW, wordt er gewerkt aan het versterken van het extern toezicht door de Aw *en* de borgingsvoorziening van WSW op de Ti's door:

- gebruik te maken van elkaars expertise;
- te komen tot een consistente normstelling;
- eenduidigheid in de informatieopvraag en -voorziening en
- een werkwijze die elkaar versterkt.

De verantwoordelijkheden die de beide organen hebben, zullen in stand blijven. Dat betekent dat beide organen altijd over de benodigde instrumenten zullen moeten beschikken om de eigen verantwoordelijkheden waar te kunnen maken.

1.3

Verskillende rollen

Toezicht op WSW moet garanderen dat WSW zijn statutaire taken optimaal uitvoert. Deze taken vormen een essentieel onderdeel van het publieke stelsel zoals dat neergelegd is in de wettelijke voorschriften voor toegelaten instellingen. De activiteiten in het kader van de kredietbeoordeling en het risicomanagement door de (privaatrechtelijke) borginstelling vallen deels samen met de werkzaamheden in het kader van het (publiekrechtelijke) toezicht op de solvabiliteit en de liquiditeit van de toegelaten instellingen en het toezicht op het behoud van de financiële continuïteit door de Aw (en vice versa). De minister heeft aan de Aw en WSW gevraagd deze complementariteit te benutten, gericht op het verminderen van administratieve lasten en het bevorderen van eensluidend optreden richting de corporaties; het voorkomen van overlap en tegenstrijdige signalen.¹

¹ In dit verband wordt ook wel gesproken over verticaal toezicht. Dit betreft dus niet het toezicht van de Aw op WSW, maar de samenwerking in het toezicht op de corporaties.

Dit leidt er toe dat de Aw en WSW zich in verschillende rollen tot elkaar verhouden:

1. De Aw adviseert de minister voor Wonen en Rijksdienst over de voorgenomen beleidsregels van WSW voordat de minister deze goedkeurt;
2. De Aw houdt toezicht op de wijze waarop WSW zijn taken (zoals neergelegd in beleidsregels) uitvoert en beoordeelt de bedrijfsvoering. Tevens beoordeelt de Aw de geschiktheid en betrouwbaarheid van de bestuurders en commissarissen van WSW bij benoeming en herbenoeming;
3. Daarnaast streven de Aw en WSW naar consistentie in de beoordeling van individuele corporaties, informatie-uitwisseling en lagere administratieve lasten voor toegelaten instellingen;
4. De Aw geeft een zienswijze op het voorgenomen saneringsbesluit door WSW met inachtneming van de resultaten van de bevindingen uit het integraal toezicht. De Aw heeft geen taak in het toezicht op de uitoefening van de saneringstaak door WSW.

De verschillende rollen moeten goed van elkaar onderscheiden worden zodat zij niet met elkaar interfereren. Zij kunnen in ieder geval niet verenigd worden in één persoon binnen de Aw, en vragen op onderdelen om organisatorische scheidingen. Ook het Btiv stelt dat het toezicht op WSW gescheiden moet worden belegd van het toezicht op de toegelaten instellingen.

2 Beleidsregels WSW

2.1 Onderwerpen

Artikel 18b Btiv 2016 verwijst naar door WSW op te stellen beleidsregels die door de minister moeten worden goedgekeurd waarbij hij zich laat adviseren door de Aw. In het tweede lid worden vijf onderwerpen genoemd waarover in ieder geval beleidsregels opgesteld moeten worden door WSW. Dat zijn:

1. De gehanteerde financiële ratio's en andere risico-indicatoren, de relatie daarvan met de beoordeling van de financiële positie en de borgingsmogelijkheden van deelnemers;
2. De verstrekking van borging en uitvoering van maatregelen richting deelnemers met een hoog financieel risico;
3. De maximale omvang per individuele toegelaten instelling van het totaal aan geborgde leningen;
4. De omvang van het risicokapitaal dat toereikend wordt geacht om verliezen van de borgingsvoorziening te dekken;
5. De wijze van informatieverstrekking en data-uitwisseling in het kader van de borging.

Deze onderwerpen zijn onderdeel van een beleidsregel van WSW, die als bijlage is gevoegd bij een door de minister en WSW op 1 juli 2015 gesloten overeenkomst van toezicht en achtervang.² Deze overeenkomst is een voorloper op de regelgeving. Met het Btiv 2016 is de goedkeuring van de beleidsregels onderdeel geworden van het publiekrechtelijk regelgevend kader waarop ook toezicht mogelijk wordt.

Artikel 18b maakt het mogelijk dat er ten aanzien van de kaders voor de borging van geldleningen en de financiële soliditeit van WSW over meer onderwerpen beleidsregels uitgebracht worden dan de in sub a t/m e van dat artikel genoemde onderwerpen. Onderwerpen voor dergelijke beleidsregels kunnen liggen op de raakvlakken van de private borgingsfunctie van WSW, de publieke belangen waartoe het stelsel is ingericht en de wettelijke taken van de toegelaten instellingen. De private vormgeving en richtlijnen van de borginstelling mogen immers niet in strijd komen met de wettelijke regels die voor corporaties gelden. Werkafspraken, procesbeschrijvingen, instructies die een externe werking hebben, vallen onder de definitie beleidsregel. Als een afspraak/instructie alleen een interne werking heeft binnen WSW of de wettelijke regels en publieke taken niet raakt, dan is er niet zozeer sprake van een beleidsregel maar meer van een werkinstructie of informatieverzoek. Beleidsregels zijn generieke regels en betreffen niet individuele borgingsbeslissingen.

In een brief van 30 oktober 2015³ heeft de minister aan de Aw en WSW gevraagd om voorstellen te doen om de consistentie tussen de door de Aw en WSW gehanteerde financiële normen te vergroten en om gebruik te maken van elkaars inzichten. Eventuele afspraken die daar uit voort komen worden bij voorkeur in beleidsregels opgenomen maar kunnen ook onderlinge afspraken of informatieprotocollen zijn.

² Overeenkomst Staat der Nederlanden – WSW van 1 juli 2015, gepubliceerd op website WSW.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 453, nr. 401

Als de Aw van mening is dat vanwege de stelselstellingen er aanvullende beleidsregels noodzakelijk zijn, dan zal zij daarover in overleg treden met WSW en BZK. Op het moment dat WSW geen noodzaak voor aanvullende beleidsregels ziet, dan maakt het Btiv het mogelijk dat de minister zijn eigen verantwoordelijkheid neemt. Dan zijn er publieke belangen in het geding vanuit de financiële achtervang, de relatie met wettelijke voorschriften voor toegelaten instellingen of de consistentie met de financiële eisen die ten behoeve van het financiële toezicht door de Aw worden gesteld. Omdat langer durende impasses schadelijk kunnen zijn voor het stelsel, zal de Aw in het kader van het stelseltoezicht in dergelijke gevallen een toezichtsignaal richting de minister opstellen.

2.2 Advisering Aw

De Aw zal aan de minister voor Wonen en Rijksdienst advies uitbrengen over de beleidsregels. Een dergelijk advies zal twee onderdelen kennen: een toets op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid (HUF-toets) en een inhoudelijke toets. De HUF-toets is vergelijkbaar met de toets die wordt opgesteld bij voorgenomen wet- en regelgeving. Het gaat om de vraag of normen concreet en toetsbaar zijn en of het toezicht uitvoerbaar is met de gebruikelijke middelen en werkwijzen.

Daarnaast is er een inhoudelijke advisering op basis van in de regelgeving (Nota van toelichting bij artikel 18b Btiv) genoemde criteria:

1. Beleidsregels zijn niet in strijd met wettelijke voorschriften; toegelaten instellingen mogen niet afgehouden worden van het voldoen aan wettelijke regels. De Aw ziet dit als een ruim criterium, en interpreteert dit ook in het licht van de wettelijke doelstellingen.
2. Beleidsregels zijn ondersteunend aan de ontwikkeling van consistente financiële kaders en normen voor toegelaten instellingen. Deze toetsing ziet toe op het beperken van de lasten voor de toegelaten instellingen. Indirect let het er ook op dat beleidsregels dienstbaar zijn aan de doelen van het stelsel en van de wet en een eensluidend optreden richting de corporaties stimuleert.
3. Beleidsregels dragen bij aan prudente risicobeheersing. Er moet geen sprake zijn van onderprudentie gezien onder andere de effecten daarvan voor de achtervangers.

Het proces bij de totstandkoming van een beleidsregel verloopt als volgt.

1. WSW stelt een voorontwerp op van een beleidsregel.
2. WSW en de Aw overleggen en stemmen af.
3. WSW consulteert de sector over de beleidsregel en past deze zo nodig aan.
4. WSW legt de concept-beleidsregel en de uitkomsten van de consultatie voor aan de minister.
5. De Aw brengt advies uit aan de minister.
6. De minister beoordeelt de beleidsregel en keurt deze vervolgens goed of af.

2.3 Toezichtvisie

De beleidsregel moet ex ante voldoen aan de drie criteria van paragraaf 2.2. Voor wat betreft het toezicht op de naleving van de beleidsregel worden de volgende drie niveaus onderscheiden:

- Eerste niveau. Worden de beleidsregels toegepast? Uitgangspunt bij het toezicht zijn de eigen maatregelen die WSW neemt voor de goede toepassing van beleidsregels. Daaronder vallen handleidingen, instructies, interne rapportages over de uitvoering en naleving.

- Tweede niveau. Hoe past WSW de kwalitatieve en open normen in de beleidsregels toe? Bij dit type norm kan niet op een zwart/wit wijze worden vastgesteld of de naleving in orde is, maar moet het gedrag worden beoordeeld op merites en waar nodig op een voldoende gebalanceerde opstelling die blijkt geeft van verantwoordelijkheid nemen voor stelseldoelen.
- Derde niveau. Dit betreft de geschiktheid van de beleidsregel. Is er een goede match met de doelstelling c.q. publieke randvoorwaarden (hoe werkt het in de praktijk uit)? Zijn er onbedoelde bijeffecten? Deze beoordeling kan leiden tot een onderling overleg tussen met WSW en BZK over de geschiktheid van de beleidsregel en een eventueel toezichtsignaal daarover.

2.4 **Uitvoering**

Vanuit een oogpunt van functiescheiding is het wenselijk dat het toezicht zoveel mogelijk wordt uitgevoerd door personen die niet bij de advisering over de beleidsregels zijn betrokken. Voor wat betreft de advisering aan de minister is gekozen voor de analogie met de uitvoering van HUF-toetsen. Het is dan ook niet de toezichtafdeling die de advisering voor zijn rekening neemt, maar de afdeling beleidsadvies.

Het toezicht op de uitvoering van de beleidsregels valt binnen de toezichtafdeling van de Aw. De uitvoering zal worden opgedragen aan een tweetal (senior) inspecteurs die niet betrokken zijn bij het toezicht op individuele toegelaten instellingen en hiërarchisch ook niet vallen onder de toezichtafdelingen. In het licht van de doelstellingen van WSW en de samenhang met de werking van het stelsel, zal het toezicht organisatorisch samen met het stelseltoezicht ondergebracht worden bij de Analyse en Onderzoekafdeling van de Aw.

De hiermee samenhangende capaciteit betreft vooral het toezicht op het risicobeoordelingsmodel en de daaronder liggende regels van WSW met gesloten en open normen, maar ook op de interne governance (kwaliteitschecks, objectiviteit etc.) en reality checks rondom de uitvoering van het beoordelen van businessrisks, borgingsvoorstellen, nieuwe financieringsproducten etc. Op basis van signalen van corporaties of gemeenten kunnen gerichte inspecties uitgevoerd worden. Adviezen aan de minister en toezichtbrieven worden (naar analogie met de HUF-toetsen en de toezichtbrieven aan toegelaten instellingen), gepubliceerd op de website van de Aw.

3 Geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets

3.1 **Onderwerp**

Artikel 18a geeft aan dat bestuurders en commissarissen van WSW pas benoemd of herbenoemd kunnen worden nadat de minister zijn positieve zienswijze heeft gegeven. Daartoe beoordeelt de Aw de geschiktheid en betrouwbaarheid van de voorgedragen kandidaat. Deze geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets betreft het geven van een zienswijze die vanuit zijn aard niet afwijkt van de zienswijze die gegeven wordt bij kandidaatbestuurders en -commissarissen van toegelaten instellingen. Bestuurders en commissarissen moeten ook tijdens hun dagelijks functioneren aan de eisen van goede governance en integriteit zoals opgenomen in het Btiv voldoen.

3.2 **Uitvoering**

De uitvoering van deze taak ligt bij de afdeling Vergunningverlening van de Aw en wordt volgens de vastgestelde procedure voor de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets uitgevoerd.

De aanvragen voor de zienswijze worden via de website ingediend door middel van een aanvraagformulier en de daarbij aan te leveren documenten. Voor de betrouwbaarheidstoets wordt een verklaring omtrent gedrag aangevraagd. Daarnaast worden in- en externe bronnen geraadpleegd. De geschiktheid kan getoetst worden in een interview met de kandidaat, uitgevoerd door een team van inspecteurs/psychologen en heeft zowel een inhoudelijke als een persoonlijkheids-/gedragscomponent. De inspecteurs die belast zijn met het toezicht op WSW maken geen deel uit van het team dat een zienswijze geeft op benoemingen van WSW. Door middel van governance-audits kunnen de toezichthoudende inspecteurs beoordelen of in het dagelijks functioneren nog steeds voldaan is aan de eisen van goede governance en integriteit en of er voldoende checks and balances in werking zijn.

4 Bedrijfsvoering

4.1 **Onderwerp**

De wettelijke norm genoemd in artikel 18c Btiv beschrijft een beherste en integere bedrijfsvoering. Daarbij wordt in ieder geval rekening gehouden met inrichting en kwaliteit van uitvoerende processen, de administratieve en interne organisatie, informatievoorziening en communicatie. Bij de beoordeling wordt onder andere rekening gehouden met belangenverstremgeling, het begaan van strafbare feiten door bestuur en commissarissen of werknemers, checks and balances of handelen tegen betamelijkheidsnormen in wat schadelijk kan zijn voor het vertrouwen in WSW.

4.2 **Toezichtvisie**

De Aw voorziet niet dat zij WSW-specifieke normen ontwikkelt ten aanzien van bedrijfsvoering. De wetgever gaat uit van een beherste en integere bedrijfsvoering. De Aw zal deze begrippen niet op voorhand reeds nader invullen, maar kan bijvoorbeeld audits uit (laten) voeren naar de efficiency en doelmatigheid van de interne organisatie, waarbij het niveau van andere waarborgfondsen/financiële instellingen als benchmark kan dienen. Focus van het toezichtsoordeel ligt op de accountantsonderzoeken omtrent de bedrijfsvoering, met name of het bestuur in control is, dat wil zeggen dat vastgestelde AO- en IC-regels worden nageleefd. Hetzelfde geldt ten aanzien van governance, checks and balances, informatievoorziening en communicatie. Behalve audits zullen ook reality checks uitgevoerd worden.

4.3 **Uitvoering**

De uitvoering wordt belegd bij de inspecteurs die belast zijn met het toezicht op WSW. Deze toezichttaak vindt jaarlijks plaats en daarnaast op basis van signalen.

5 Handhaving

De bevoegdheden van de Aw op grond van de Woningwet 2015 zijn door de minister voor Wonen en Rijksdienst gemandateerd aan de Inspecteur-Generaal (IG) van de ILT.⁴ Voor de nieuwe taken en bevoegdheden ten aanzien van WSW op grond van het Btiv heeft de minister voor Wonen en Rijksdienst het mandaatbesluit per 1 juli 2016 aangepast.⁵

Voor de handhaving van de genoemde regels kan de minister aan WSW een aanwijzing geven, bij het niet naleven daarvan handelingsbeperkingen opleggen en uitiem de voltallige RvC ontslaan als in strijd met de Woningwet gehandeld wordt. Het geven van een aanwijzing en opleggen van handelingsbeperkingen zijn aan de Aw gemandateerd. Het ontslaan van de voltallige RvC blijft uitsluitend aan de minister voorbehouden.

Bij de handhaving zal de Aw de interventieladder toepassen, die zij in navolging van de ILT-werkwijze volgt. Dit is uiteengezet in de Visie van de Aw.

⁴ Besluit van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 24 juni 2015, nr. 2015-0000355375, Staatscourant 29 juni 2015, nr. 17887.

⁵ Besluit van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 juni 2016, nr. 2016-0000299002, Staatscourant 20 juni 2016, nr. 32331.

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

<https://www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties/>
september 2016