



> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. de minister, mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**Inspectie Leefomgeving en
Transport**
Autoriteit woningcorporaties
Graadt van Roggenweg 500
Utrecht
Postbus 16191
2500 BD DEN HAAG
www.ilent.nl

Ons kenmerk
ILT-2019/46115

Datum 3 oktober 2019
Betreft Doorontwikkeling van de Autoriteit woningcorporaties als
effectieve toezichthouder

Geachte minister,

Woningcorporaties hebben als kerntaak het bieden van betaalbare en kwalitatief goede woningen aan mensen die hier niet zelf in kunnen voorzien. Door effectief en risicogericht toezicht met oog voor het belang van de volkshuisvesting levert de Autoriteit woningcorporaties (Aw) een bijdrage aan het vertrouwen in een goede taakuitoefening door corporaties. De Aw werkt voortdurend aan haar doorontwikkeling als effectieve toezichthouder.

Zoals u aankondigde in uw brief van 22 februari 2019 aan de Tweede Kamer¹, informeer ik u over de voortgang van deze ontwikkelingen. Tevens doe ik in deze brief voorstellen op welke wijze de Aw haar risicogerichte toezicht en vergunningverlening verder wil inrichten op basis van een Woningwet die meer op principes is gebaseerd.

Deze voorstellen vragen om nadere uitwerking. Om inhoud te geven aan de doorontwikkeling en de discretionaire ruimte die de Aw krijgt, zal zij heldere kaders en randvoorwaarden opstellen. Dergelijke kaders bieden duidelijkheid en zijn flexibel, waardoor beter ingespeeld kan worden op de bedoeling van de wet en op mogelijke risico's. Daarmee bouwt de Aw voort op de reeds ingezette lijn van verdere uniformering van de beoordelingen, een meer uniforme vergunningverlening en handhaving, en de doorontwikkeling van het toezicht op governance. Over deze ontwikkelingen heeft u de Kamer eerder geïnformeerd in de brief over het verticaal toezicht 2018² en het Sectorbeeld 2018³.

Van evaluatie naar doorontwikkeling

In bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer geeft u aan dat voor de Aw ruimte ontstaat om de lokale context mee te wegen in haar oordeel en verder te ontwikkelen naar meer risicogericht toezicht. Deze doorontwikkeling is in lijn met

¹ Brief van de minister van BZK van 22 februari 2019 aan de Tweede Kamer inz. Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet (kenmerk 2019-0000067864).

² Kamerbrief ontwikkeling administratieve lasten woningcorporaties, convenant informatievoorziening en programma Verticaal toezicht (kenmerk 2018-0000873458)

³ Kamerbrief aanbieding Sectorbeeld 2018 (verslagjaar 2017) van de Autoriteit woningcorporaties (kenmerk 2018-0000942357)

de aanbevelingen uit het rapport "In regels kun je niet wonen"⁴ van ABD TOPConsult dat in opdracht van uw ministerie is opgesteld in het kader van de evaluatie van de Woningwet 2015. Uw brief van 22 februari 2019 sluit goed aan bij mijn reactie op het ABD rapport en de mogelijkheden die ik heb geschetst om het aantal vergunningen te verminderen⁵.

Inspectie Leefomgeving en Transport
Autoriteit woningcorporaties

Datum
3 oktober 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/46115

De evaluatie spreekt onder meer over de regelgerichtheid van het toezicht. Ik herken die regelgerichtheid in de wijze van toezichthouden (inclusief verlenen van vergunningen) door de Aw én in de vormgeving van de Woningwet. Beiden versterken elkaar. Door de beperkte discretionaire ruimte voor de toezichthouder in de huidige wet, zijn initiatieven om te komen tot meer op principes gebaseerd en risicogericht toezicht niet of slechts beperkt mogelijk. Het toezicht krijgt dan als vanzelf een sterke focus op rechtmatigheid, wat het doelmatig en doeltreffend functioneren van corporaties niet vergroot. Ook werkt dit een 'one-size-fits-all' aanpak in de hand waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen corporaties, terwijl het risicoprofiel en de lokale context waarbinnen corporaties opereren dat wel logisch maakt. Het volkshuisvestelijk belang kan met meer discretionaire ruimte beter worden betrokken in de oordelen van de Aw. Meer op principes gebaseerd toezicht kan worden bereikt door in de wet of in de onderliggende regelgeving het beoogde doel centraal te stellen en de uitvoering en de wijze van toezicht daarop aan de Aw over te laten.

Het is van belang dat er duidelijkheid is over de terreinen waarop de wetgever discretionaire ruimte ziet voor de toezichthouder en op welke terreinen de letter van de wet strikt nageleefd moet worden. De Aw is betrokken in het traject van aanpassing van de Woningwet en overlegt met uw ministerie over voorstellen waar meer ruimte mogelijk is.

Bij de ontwikkeling van het integraal en risicogericht toezicht heeft de Aw in de afgelopen jaren al flinke stappen gezet. Achtereenvolgens lag de focus van de doorontwikkeling in de periode 2016 tot 2019 op:

- de implementatie en naleving van de nieuwe wet- en regelgeving,
- de ontwikkeling en het instrumenteren van integraal toezicht,
- het ontwikkelen van het toezicht op governance als centrale focus in dit integrale toezicht,
- het ontwikkelen, instrumenteren en implementeren van verticaal toezicht (Aw-WSW).

Aanscherping risicogericht toezicht

In de basis staan álle corporaties onder toezicht van de Aw en worden zij individueel beoordeeld (de basisbeoordeling). Aansluitend is het toezicht sinds haar oprichting medio 2015 risicogericht ingericht. Naast de in de Woningwet voorgeschreven onderdelen stelt de Aw in haar integraal toezicht op basis van risicoanalyses prioriteiten vast (zie ook de visie van januari 2016⁶). De Aw is hierbij voortdurend op zoek naar welke situaties tot risicovol gedrag kunnen leiden

⁴ Rapportage "In regels kun je niet wonen: Evaluatie Extern Toezicht Woningwet 2015" (Ministerie van BZK, 13 juli 2018).

⁵ Brieven van de directeur ILT/Autoriteit woningcorporaties aan ministerie van BZK inz. reactie op rapport van ABD-TOP consult "In regels kun je niet wonen" (d.d. 13 november 2018, kenmerk ILT-2018/72627) en inz.. Evaluatie Woningwet: voorstel vergunningen (d.d. 24 september 2018, kenmerk 18.071/MM/GG).

⁶ Zie website Aw, Visie Autoriteit Woningcorporaties, januari 2016, p.10.

en welke risicovolle situaties het goed functioneren van de corporatie in gevaar kunnen brengen. Zo is de Aw in het laatste Sectorbeeld bijvoorbeeld ingegaan op de risico's van tussen woningmarktgebieden uiteenlopende verdien capaciteit, de risico's van verduurzaming, CO₂-reductie en op regionale verschillen in investeringsprogramma's.

De Aw bepaalt haar inzet per individuele corporatie op basis van de aangeleverde (financiële) verantwoording, meldingen, ontwikkelingen in de sector en de eerdere ervaringen uit het toezicht. Een bepaalde corporatie kan dus intensiever geïnspecteerd worden dan andere corporaties of onder verscherpt toezicht komen te staan. Maar de Aw kan dit verscherpte toezicht ook weer opheffen als zij oordeelt dat dit verantwoord is. Daarnaast wordt op basis van aanvullende analyses zoals themaonderzoeken gekeken welke onderwerpen aandacht behoeven bij corporaties. Het jaarlijkse Sectorbeeld van de Aw wordt vanaf dit jaar verbreed naar een Staat van de Corporatiesector.

Op deze manier wordt de reflectieve of signalerende functie van de Aw de komende periode verder vormgegeven. Ik verwacht met deze beweging in samenhang met de door u ook op dit onderdeel voorgenomen meer principle-based inrichting van de Woningwet een goede bijdrage te kunnen leveren aan de in uw brief van 22 februari 2019 ingezette koers.

- Risicoscan

Risicoanalyse op basis van een goede informatiepositie vormt de kern van het werk van de Aw. De Aw ontwikkelt op dit moment een risicoscan. Deze zal bijdragen aan het scherper formuleren van een risicoprofiel voor elke corporatie, die vervolgens ook de prioritering in de capaciteitsinzet meer gaat bepalen. Per corporatie wordt zo het meest passende toezichtarrangement bepaald. De risicoscan zal daarnaast leiden tot de selectie van (opkomende) risicothema's die in de reguliere toezichtaanpak nog onvoldoende een plaats hebben. Verder kan de risicoscan aanleiding geven tot bijstellingen van de informatiebehoefte van de Aw, die op dit moment is geformuleerd in de opvraag dVi en dPi⁷ en aangevuld wordt met extern beschikbare databronnen. Periodieke actualisaties van de risicoscan borgen dat nieuwe inzichten in risico's (en bijvoorbeeld hun omvang en de mate van aanvaardbaarheid) ook in de toekomst invloed blijven houden op de keuzes van de Aw rond risicoselectie.

- Risicogerichtheid in het Verticaal toezicht vanaf 2019

Een belangrijke ontwikkeling in het risicogericht toezicht is het Verticaal toezicht dat in de loop van 2017 en 2018 door de Aw en Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) in gang is gezet. Dit heeft geleid tot een gezamenlijk beoordelingskader Aw/WSW dat op 1 januari 2019 in werking is getreden. Het kader biedt een risicogerichte werkwijze voor de drie toezichtgebieden, te weten financiële positie, portefeuillestrategie en governance, waarbij WSW en AW 'varen op elkaars inzichten'.⁸ Deze toezichtgebieden zijn opgedeeld in onderliggende toetspunten die een risicogerichte benadering kennen. Daar waar het risico laag wordt ingeschat is het onderzoek beperkt. Pas als het risico midden of hoog wordt ingeschat kan nader of verdiepend onderzoek plaatsvinden. Begin volgend jaar wordt deze nieuwe werkwijze geëvalueerd, waarbij onder meer naar de eenduidige toepassing door de medewerkers van Aw en WSW wordt gekeken.

⁷ de verantwoordings- en prognose-informatie (dVi en dPi).

⁸ De velden 'integriteit' en 'rechtmatigheid' vallen buiten dit gezamenlijk beoordelingskader. Dit blijven specifieke onderwerpen waar alleen de Aw wettelijk toezicht op houdt.

- Risicogerichtheid in governance-inspecties en toets op geschiktheid en betrouwbaarheid

De Aw beoordeelt minimaal eens in de vier jaar de governance van elke corporatie op het niveau van de Raad van Commissarissen (RvC) en het bestuur door middel van een governance-inspectie. Indien de risico-inschaling daar aanleiding toe geeft, kan de Aw overgaan op het frequenter en/of diepgaander uitvoeren van governance-inspecties op specifieke thema's.

Ook bij de toets op de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen gaat de Aw risicogericht te werk. De Aw onderzoekt in een pilot die in 2019 is gestart of de werving en selectie van commissarissen al dermate professioneel is dat zij voor het onderdeel 'geschiktheid' kan vertrouwen op het oordeel van de RvC. Als de corporatie kan aantonen dat de keuze van de kandidaat-commissaris logisch voortvloeit uit missie, visie, strategie, risicoanalyse en samenstelling van de RvC, dan zal de Aw een positieve zienswijze afgeven. Corporaties onder verscherpt toezicht van de Aw of bijzonder beheer WSW kunnen niet deelnemen aan deze pilot.

Inspectie Leefomgeving en Transport
Autoriteit woningcorporaties

Datum
3 oktober 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/46115

Doorontwikkeling van toezicht op governance

Tekortkomingen in de governance waren in de afgelopen jaren vaak de reden dat de Aw corporaties onder verscherpt toezicht heeft geplaatst. Uit de governance-inspecties van de laatste jaren blijkt tegelijk ook dat de meeste corporaties de governance in opzet op orde hebben gebracht. Bij de raden van commissarissen is veel aandacht uitgegaan naar het op orde brengen van het wettelijk toezichtkader en het opstellen van een toezichtvisie voor het interne toezicht. De meeste corporaties scoren dan ook een voldoende op governance, maar de Aw acht verdere verbetering mogelijk en wenselijk.

Bij het toezicht op governance kijkt de Aw ook breder naar het bestaan en de werking van de governance vanuit de bedoeling van de wet- en regelgeving en het achterliggende volkshuisvestelijke/maatschappelijke belang. Bij een aantal corporaties is uit de inspecties gebleken dat de governance qua werking nog beter kan worden ingeregeld. De nieuwe externe uitdagingen die op de sector afkomen, verhogen de relevantie hiervan. Denk hierbij aan vraagstukken als duurzaamheid, beschikbaarheid en betaalbaarheid en de rol van de sector bij het middensegment.

Een goede governance is een belangrijke waarborg dat woningcorporaties nu en in de toekomst hun volkshuisvestelijke taken kunnen blijven realiseren. De Aw wil met het toezicht op governance vanuit de maatschappelijke opdracht van corporaties mogelijke knelpunten in de governance van woningcorporaties vinden en deze door middel van het houden van risicogericht toezicht tegengaan en bij voorkeur voorkomen. Het governance toezicht en de beoordeling van de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen is sinds 2016 in ontwikkeling. Door training en ervaring in het veld zijn de vaardigheden van inspecteurs om inspecties en de toetsen op geschiktheid en betrouwbaarheid uit te voeren verder ontwikkeld.

De komende jaren blijft de Aw veel aandacht geven aan het toezicht op governance door uitvoering van het programma Governance. Hierover heeft u de

Kamer eind 2018 geïnformeerd via het Sectorbeeld 2018.⁹ Er is toen met name ingegaan op:

- de samenwerking met WSW, waarbij onder meer is afgesproken dat de Aw het voortouw neemt op het terrein van de governance in het algemeen en de sturing en beheersing van de organisatie in het bijzonder;
- de vermindering van overlap met de visitaties van woningcorporaties, zowel qua planning als inhoud;
- het interne leertraject 'professionalisering toezicht op governance, houding, cultuur en gedrag' van de Aw, waarmee de competenties van inspecteurs en beoordelaars van de geschiktheid en betrouwbaarheid verder worden ontwikkeld;
- de doorontwikkeling van governance-inspecties door aanvulling van de reguliere inspecties met nieuwe instrumenten en methodieken. Zo zijn deze inspecties onlangs uitgebreid met gesprekken met de controller van de corporaties, naast de standaardgesprekken met de RvC en het bestuur.
- meer zichtbaarheid van de resultaten van het toezicht op governance door de Aw door deze te publiceren op de website van de Aw en de sector hierover te informeren.

Inspectie Leefomgeving en Transport
Autoriteit woningcorporaties

Datum
3 oktober 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/46115

Volkshuisvestelijk belang in het toezicht op governance

Een van de aanbevelingen van ABD TOPConsult is om het toezicht van de Aw verder door te ontwikkelen vanuit een visie waar in de toezichtspraktijk het volkshuisvestelijk belang meer voorop kan staan. Deze doorontwikkeling is in lijn met de visie van de Aw (uit 2016) en met de Woningwet 2015. Zo dient elke woningcorporatie te handelen in het belang van de volkshuisvesting en de Aw ziet toe op dit beleid. Om maximaal effectief te zijn, gaat de Aw deze rol verder uitwerken als onderdeel van het programma Governance.

Het betrekken van het volkshuisvestelijk belang in het toezicht betekent dat de Aw het toezicht zo wil inzetten dat het beleid en beheer van corporaties maximaal dienend is aan beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Kwaliteit is hierbij een breed begrip en omvat ook aspecten als duurzaamheid en leefbaarheid. Het onderliggende beleid moet passend zijn bij de maatschappelijke opgave en uitlegbaar zijn naar buiten, en daar gaat de toezichthouder het gesprek over voeren met de betreffende corporatie. De Aw zal dan ook niet gaan handhaven op volkshuisvestelijke prestaties, maar zo nodig kan de Aw wel handhaven op het onderliggende beleid door bijvoorbeeld te verzoeken een verbeterplan op te stellen en uit te voeren. Daarnaast kan de Aw signalerend en agenderend optreden als het volkshuisvestelijk belang in het geding is.

De Aw start in 2020 een pilot waarbij het volkshuisvestelijk belang nadrukkelijker wordt betrokken in de governance-inspecties. Vanuit de hierboven beschreven visie op volkshuisvestelijk belang stelt de Aw een aantal vragen centraal in deze pilot. Bijvoorbeeld: hoe vult een corporatie in de lokale context haar maatschappelijke opdracht ten aanzien van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit in en welke onderbouwing geeft zij voor haar beleidskeuzes? Met de pilot onderzoekt de Aw hoe zij door middel van 'het goede gesprek' met de corporatie daarover hier beter zicht op kan krijgen.

⁹ Kamerbrief aanbieding Sectorbeeld 2018 (verslagjaar 2017) van de Autoriteit woningcorporaties (kenmerk 2018-0000942357), Sectorbeeld pp. 66-72.

Meer eenduidige werkwijzen en beoordelingen

Inspectie Leefomgeving en Transport
Autoriteit woningcorporaties

Datum
3 oktober 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/46115

Uit de evaluatie van de Woningwet blijkt dat de sector en stakeholders de Aw niet als eenduidig ervaren. Eén van de aanbevelingen van ABD TOPConsult was daarom het toezicht verder te professionaliseren: de Aw-leiding moet 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.”¹⁰

Het beeld dat inspecteurs verschillend acteren in vergelijkbare situaties wordt binnen de Aw al langer herkend en opgepakt. Naar aanleiding van de uitkomsten van de zelfevaluatie van de Aw uit 2017 en overleg met de sector, werkt de Aw aan meer eenduidige werkwijzen en beoordelingen. Ik benadruk hierbij dat uniformiteit geen doel op zich is. De Aw wil juist meer maatwerk leveren door gebruik te maken van haar discretionaire ruimte en rekening te houden met lokale omstandigheden. Uitgangspunt van de Aw is gelijk handelen in vergelijkbare situaties met inachtneming van het feit dat elke situatie in het toezicht verschillend is en eigen nuances kent. De Aw heeft een aantal acties ondernomen ter verdere ontwikkeling van de kwaliteit en expertise van haar medewerkers zodat meer uniformiteit in de werkwijzen en de uiteindelijke beoordelingen kan worden bereikt:

- **Leertraject professionalisering toezicht op governance cultuur en gedrag**
In 2019 is een tweejarig leertraject gestart voor de inspecteurs (toezichthouders en vergunningverleners) waarbinnen zij van elkaars ervaringen leren en de beoordeling van de governance bij corporaties verder professionaliseren. Vanuit een gereedschapskist met methodes van inspecteren, reflecteren en rapporteren over toezicht wordt (waar dat nodig is) een aanzet gegeven tot gedragsverandering bij corporaties. Verder wordt aandacht besteed aan een gedeelde terminologie, gedeelde rolopvatting en een gedeelde manier van observeren, analyseren, interpreteren, reflecteren en rapporteren op de meer kwalitatieve toetspunten. Er wordt zorggedragen voor een structurele inbedding van het geleerde in de organisatie zodat ook nieuwe inspecteurs hier direct vertrouwd mee raken.
- **Hantering van beoordelingskaders**
Sinds 2018 werkt de Aw conform de werkwijze die staat beschreven in het ‘gezamenlijk beoordelingskader Aw/WSW’. Dit draagt in belangrijke mate bij aan de uniformiteit in het toezicht. Vergunningen worden getoetst aan heldere beoordelingskaders die op de website van de Aw zijn gepubliceerd waarmee dit transparant is voor de sector.
- **Introductie van portefeuilleteams en ontwikkeling visie portefeuillebeheer**
Vanaf 2019 is het toezicht binnen de Aw in groepsverband georganiseerd, de zogeheten portefeuilleteams. Het bespreken van de aanpak, de casuïstiek en de gekozen interventies vinden hiermee in breder verband binnen een team van inspecteurs plaats.

¹⁰ Zie website Aw, ABD TOPConsult, In regels kun je niet wonen. Evaluatie extern toezicht Woningwet 2015, in opdracht van ministerie BZK, 13 juni 2018, pp.12/13.

Het is wenselijk dat de Aw bij tijd en wijle op locatie bij de corporatie langsgaat. Dit is immers de beste manier om sfeer (gedrag en cultuur) te proeven en in verbinding te zijn en blijven met de betreffende corporatie. Tegelijkertijd bestaat het risico dat dit niet eenduidig en risicogericht plaatsvindt. Bij deze afweging moet de Aw altijd rekening houden met het dilemma van aan de ene kant een professionele afstand houden als toezichthouder en aan de andere kant een relatie van vertrouwen opbouwen met een corporatie. De onafhankelijkheid van de toezichthouder staat altijd voorop. De Aw gaat het portefeuillebeheer nog verder uitwerken om ook hier meer uniformering in aan te brengen.

- Standaardisering van interne rapportages en formats voor uitgaande brieven
Het eenduidig vastleggen van informatie in systemen en het werken met vaste formats voor brieven, rapporten en besluiten vergroot het uniform werken en de herkenbaarheid van de Aw richting de sector.

Tot slot

De Aw ziet dat de meeste corporaties intrinsiek gedreven zijn om te werken vanuit het volkshuisvestelijk belang en te voldoen aan de daarbij behorende wet- en regelgeving. Hier past het handelen van de Aw goed bij: vanuit het perspectief van een lerende sector en op basis van vertrouwen. Het risicogericht toezicht is hier een logisch gevolg van. Ook de Aw is een lerende organisatie. Er is de afgelopen jaren veel bereikt in het toezicht, maar zoals in deze brief geschetst, is er ook nog veel in ontwikkeling en te bereiken. Hier werk ik met vertrouwen aan. Daarbij geldt dat de Aw en de sector hetzelfde doel voor ogen hebben: beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit voor de doelgroep.

De Directeur ILT/AUTORITEIT WONINGCORPORATIES,

Drs. C. van Nieuwamerongen

**Inspectie Leefomgeving en
Transport**
Autoriteit woningcorporaties

Datum
3 oktober 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/46115