



vereniging van toezichhouders in woningcorporaties

Zoetermeer, 21 juni 2021

Betreft: **Reactie VTW op consultatieversie Beleidsregels**

Inleiding

Graag maakt de VTW van de mogelijkheid gebruik een reactie te geven op de Beleidsregels die de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) ter open consultatie heeft voorgelegd.

Voordat wij een inhoudelijke reactie geven willen wij graag onze tevredenheid uitspreken over de wijze waarop de Aw vorm heeft gegeven aan het totstandkomingsproces van de beleidsregels. De VTW is als belanghouder vanuit de sector tijdig en goed betrokken in het voortraject. In de verschillende participatiesessies waaraan de VTW heeft deelgenomen, was voldoende ruimte om over onze inbreng te discussiëren en deze mee te wegen. Dit gaf ons het gevoel gegeven dat het een constructief participatieproces is geweest. De documentatie vooraf en de verslaglegging achteraf waren goed georganiseerd.

In reactie op de inhoud willen we graag de volgende onderdelen onderscheiden:

- 1) over de beleidsregels;
- 2) algemene aandachtspunten;
- 3) specifieke aandachtspunten op onderwerp;
- 4) afsluitende opmerkingen.

Hieronder zullen we nader op deze onderdelen ingaan.

1) Over de beleidsregels

Bij de consultatie van het wetsvoorstel Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de herziening van de Woningwet (Kst. 35517) heeft de VTW aangegeven dat wij positief zijn over de *"beweging van rule-based naar principle-based extern toezicht"*. We plaatsten daarbij destijds de volgende kanttekening: *"Mocht de Aw zichzelf in de toekomst verliezen in gedetailleerde beoordelingskaders en strakke beleidsregels, is voor ons en andere belanghouders – anders dan bij een formeel en democratisch georganiseerd wetgevingstraject – weinig mogelijkheid om bij te sturen. In dat opzicht is deze ontwikkeling voor ons wel een sprong in het diepe. Vanuit het vertrouwen dat de Aw actief de samenwerking blijft zoeken en echt risicogericht gaat opereren, steunen wij deze beweging."*

Wij staan hier nog steeds achter. Maar nu ook de beleidsregels er liggen, geeft dit ons al meer houvast om de richting die Aw in wil slaan beter te beoordelen. Uiteindelijk blijft wel de vraag hoe de beleidsregels in de praktijk door de Aw zullen worden toegepast. Of, zoals eerder reeds aangegeven, *"the proof of the pudding is in the eating."*

In de inleiding bij de concept beleidsregels schrijft de Aw zelf: *"Nu de wetgever in een aantal gevallen geen gedetailleerde regels stelt, mag en wil de Aw de ontstane ruimte niet dichttimmeren met gedetailleerde beleidsregels. Uiteraard mag de Aw in de beleidsregels ook niet strenger zijn dan de wet. Uit oogpunt van zorgvuldigheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en transparantie zijn beleidsregels wel wenselijk, omdat ze verduidelijken hoe de Aw van de ruimte gebruikmaakt. Daarnaast zijn beleidsregels géén algemeen verbindende voorschriften die de ondertoezichtstaanden (rechtstreeks) binden. Beleidsregels regelen de uitoefening van de eigen bevoegdheid van de Aw; ze scheppen geen nieuwe bevoegdheden."*

Dit sluit goed aan bij hoe de VTW het instellen en toepassen van beleidsregels voor zich ziet.

2) Algemene aandachtspunten

Omvang beleidsregels

Het eerste was ons opvalt, is de omvang van het document. De concept beleidsregels tellen maar liefst 67 pagina's. Na de inleiding en het juridisch kader komen vanaf pag. 16 de zes inhoudelijke onderwerpen aan de orde waarvoor beleidsregels worden opgesteld. Naar onze mening draagt een dergelijke omvang niet bij aan een verduidelijking hoe de Aw van de geboden ruimte in de Woningwet gebruikt maakt. Ons advies zou zijn om alleen naar de Woningwet (en het BTIV) te verwijzen door het relevante artikel of de relevante bepaling te noemen en deze niet uitgebreider en in andere bewoordingen uit te leggen. Wij realiseren ons dat dit wellicht ten koste gaat van een deel van de leesbaarheid van de tekst. Hieronder geven wij bij "Uitleg Woningwet (en BTIV)" nog een ander argument om alleen naar de wet te verwijzen.

Een ander punt in dit opzicht dat ons is opgevallen is dat de Aw schrijft dat hoe zij op 'hoofdlijnen' wil gaan beoordelen, maar de daaropvolgende uitleg uitgebreid en behoorlijk gedetailleerd is (bijv. met betrekking tot onverenigbaarheden).

Uitleg Woningwet (en BTIV)

Bij het uitleggen van een specifieke bepaling die in de Woningwet of het BTIV staat, ontstaan in onze ogen regelmatig nuanceverschillen. De Aw interpreteert de wet op sommige punten op een manier die soms strenger is dan de wet zelf. Hierover schrijft de Aw zelf in de inleiding dat de beleidsregels niet strenger mogen zijn dan de wet. Een concreet voorbeeld hiervan zien we met betrekking tot de onverenigbaarheden. Zie verderop bij de specifieke aandachtspunten per onderwerp.

De worsteling met het ruimte bieden door de Aw

De worsteling van de Aw met enerzijds het willen bieden van rechtszekerheid en anderzijds ruimte bieden aan corporaties om hun eigen governance in te richten, is goed zichtbaar. Per hoofdstuk wordt hierin een positie gekozen die niet altijd consistent lijkt met de positie in andere hoofdstukken. De VTW ziet nog elementen van een "risicoregelreflex" om alle eventualiteiten in kaart te brengen en af te dekken. In de gedetailleerdheid bij sommige beleidsregels bekruipt ons de gedachte dat het werken op basis van vertrouwen nog niet op alle onderdelen post heeft gevat. Is het nu wel nodig om op alle onderdelen beleidsregels op te stellen? Wij vragen ons af of alle regels gegrondvest zijn in de praktijk of dat de beleidsregels niet te veel proberen om hypothetische scenario's alvast in te kaderen. Wij

geven de Aw in overweging om nog eens kritisch te kijken of er nog in overbodige beleidsregels gesnoeid kan worden.

3) Specifieke aandachtspunten op onderwerp

In onze reactie concentreren wij ons vooral op de onderdelen die direct de positie van het intern toezicht raken.

Onverenigbaarheden

Marginale toets door de Aw

De Aw stelt in de beleidsregels dat de primaire verantwoordelijkheid voor het beoordelen van een eventuele onverenigbaarheid bij de Raad van Commissarissen (RvC) ligt. De Aw zou hier in onze optiek terughoudend moeten zijn om een inhoudelijk goed onderbouwde oordeel van de RvC terzijde te schuiven. In onze optiek behoudt de Aw zich met de gekozen formulering in de beleidsregels het recht voor om elk oordeel van de RvC naast zich neer te leggen. Dit raakt aan de onafhankelijke positie van de RvC en holt deze daarmee uit.

De Aw kan op basis van deze beleidsregels een eigen, inhoudelijk oordeel vormen en daarmee het werk van de RvC niet alleen overdoen, maar ook teniet doen.

In onze optiek zou de Aw een oordeel van de Aw alleen marginaal moeten toetsen. De primaire verantwoordelijkheid moet ook echt bij de RvC liggen.

Beleidsregel strenger dan Woningwet

Zoals bij de algemene punten reeds opgemerkt, gaat de Aw in de beleidsregels soms verder dan de Woningwet. Een voorbeeld met betrekking tot onverenigbaarheden:

In de concept beleidsregels staat het volgende:

"De functie van bestuurder of commissaris is in principe niet verenigbaar met een functie bij een andere corporatie." (hoofdstuk 5.3.1, pag. 40).

Dit is niet wat het wetsvoorstel in art. 30 lid 4 (nieuw) stelt. Hier staat:

"Het lidmaatschap van de raad van commissarissen is onverenigbaar met een voormalig lidmaatschap of lidmaatschap van een orgaan van een rechtspersoon of vennootschap, of enige andere functie, waarvan de uitoefening door de commissaris nadelig kan zijn voor de belangen van de toegelaten instelling of waarvan de uitoefening kan leiden tot de schijn van belangenverstrengeling."

Dit is meer dan een nuanceverschil. De wet gaat uit van "ja, mits..." (... de uitoefening door de commissaris niet nadelig kan zijn etc.). De beleidsregels gaan uit van "nee, tenzij..."

De beleidsregels delen de omschrijving in de wet "... een rechtspersoon of vennootschap, of enige andere functie" daarnaast op in: a) functie bij andere corporatie b) een rechtspersoon of vennootschap c) ontwikkeling of uitvoering van overheidsbeleid voor volkshuisvesting.

Bij dat laatste punt willen we nog een opmerking maken. De formulering zou dan niet alleen betrekking hebben op bijvoorbeeld bestuurders op lokaal en provinciaal niveau (wethouders en gedeputeerden), maar ook op gemeenteraadsleden of Statenleden. We begrijpen op zich dat deze volksvertegenwoordigende functies hier niet genoemd worden, mede omdat dit aan het passief kiesrecht raakt. Tegelijk wringt het wel, gelet op het budgetrecht en de kaderstellende rol van de volksvertegenwoordiging (die door de "onverenigbare" bestuurders wordt uitgevoerd).

Schijn van belangenverstrengeling (5.2)

De VTW begrijpt publieke commotie over mogelijke schijn van belangenverstrengeling. Ook hier zitten nuances en mogelijke spanningsvelden die in de tekst onvoldoende duidelijk zijn. De Aw schrijft: *"Omdat niet iedereen altijd over alle feiten beschikt, kunnen relaties ook de indruk wekken van bevoordeling als dat niet het geval is of hoeft te zijn. Zo roepen persoonlijke relaties tussen een bestuurder of commissaris en een organisatie die banden heeft met de corporatie, al gauw de schijn op van bevoordeling en belangenverstrengeling. Die schijn van belangenverstrengeling is nadelig voor het (publieke) vertrouwen en daarom onwenselijk."*

Wat bedoelt de Aw hier nu? Slaat de laatste zinsnede "Die schijn van belangenverstrengeling (...) onwenselijk" op de voorgaande zin over persoonlijke relaties? De VTW wil toch opgemerkt hebben dat we in Nederland te maken hebben met een cultuur waarbij al heel snel "schande!" wordt geroepen en er volksgerichten plaatsvinden op onder andere sociale media die veel schade kunnen toebrengen aan personen en organisaties. Het zou goed zijn dat, wanneer een RvC oordeelt dat er geen sprake is van belangenverstrengeling en de Aw dit oordeel deelt, juist de rug recht wordt gehouden tegen ongenueanceerde uitingen van diegene die "niet (...) altijd over alle feiten beschikt" in plaats van stellen dat mogelijke schijn per definitie "onwenselijk" is, louter omdat iemand zegt dat dat zo is.

Transparantie (5.4)

De Aw stelt in de beleidsregels: *"Als een nevenactiviteit door gewijzigde omstandigheden alsnog onverenigbaar is, moet de RvC zijn verantwoordelijkheid nemen en de Aw informeren. Dit is van belang voor de toezichttaak van de Aw. Ook moet de RvC een toelichting geven op de eventueel gezette stappen om de onverenigbaarheid te beëindigen. Het toezicht hierop is een onderdeel van het reguliere toezicht door de Aw, met name op governance."*

Het is voor de VTW niet duidelijk op welke wettelijke grondslag de Aw dit oordeel baseert. Is dit de meldplicht? En zo ja, dan vraagt de VTW zich af of de meldplicht in de wet een dergelijk oogmerk heeft.

Toets Geschiktheid en betrouwbaarheid (G&B)

Ook hier onze waardering dat de Aw zegt uit te gaan van verantwoord vertrouwen en de verantwoording en motivering van de RvC tot uitgangspunt neemt bij de G&B toets. Een risicogerichte benadering past ook goed bij de proef rond de verkorte procedure rond de G&B toets waar de VTW en de Aw de afgelopen jaren ook goed hebben samengewerkt om de procedure te verlichten en te vereenvoudigen.

Jonge kandidaat-commissarissen

De VTW vraagt wel aandacht voor de positie van jonge en talentvolle aankomende commissarissen die geen of weinig ervaring hebben in de volkshuisvesting. We hopen dat de Aw vertrouwt op het oordeel van een RvC die een dergelijke kandidaat voordraagt.

Matrix (4.4)

In de beleidsregels wordt ook de geschiktheidsmatrix genoemd. Wij zijn benieuwd naar wat daar de stand van zaken mee is.

Spoedprocedure (4.6)

De VTW heeft een commissarissenpool ingesteld om in geval van nood / spoed een aantal mogelijk geschikte commissarissen voor te dragen bij de Aw. Uit de tekst in 4.6 is ons niet duidelijk hoe de Aw met deze commissarissenpool bij een spoedprocedure omgaat.

4) Afsluitende opmerkingen

Intrigerend voor de VTW zijn de opmerkingen van de Aw over het volkshuisvestelijk belang. Dit keert met enige regelmaat terug in deze beleidsregels, maar ook in andere gesprekken. Het "volkshuisvestelijk belang" is een containerbegrip waar eigenlijk alles onder valt. Het is niet de bedoeling geweest van de wetgever (noch in 2015, noch in 2020-1) om de Aw tot volkshuisvestelijk toezichthouder aan te wijzen. Het volkshuisvestelijk belang mag ook niet als kapstok worden gebruikt om zo die rol wel in de praktijk in te gaan vullen. De beleidsregels geven nu een te brede interpretatie van het begrip volkshuisvestelijk belang en de rol van de Aw in het gebruikmaken daarvan.

De VTW wil nogmaals benadrukken dat het de lokale driehoek (corporatie, gemeente en huurdersorganisatie) is, die afspraken maken over het volkshuisvestelijk presteren. Bij geschillen in de driehoek is een onafhankelijke commissie die aan geschilbeslechting doet. De Aw heeft hierin geen formele rol als volkshuisvestelijk toezichthouder.

Tot slot willen we nog opmerken dat we begrip hebben voor de moeilijke afwegingen die de Aw soms moet maken omtrent de beleidsregels. Het is een hele klus. Hopelijk dragen de punten hierboven bij om de beleidsregels te verkorten, te verduidelijken en te wijzigen.

Uiteraard zijn we altijd bereid om onze punten toe te lichten en met de Aw het gesprek aan te gaan over onze inbreng.

Met vriendelijke groet,

Albert Kerssies
Directeur VTW