



Autoriteit woningcorporaties  
*Inspectie Leefomgeving en Transport*

# Visiedocument

## Toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw

September 2023



**Versietabel**

| Versie:            | Wijziging:  |
|--------------------|---|
| 1.0 november 2021  | Eerste editie   |
| 1.1 september 2023 | Wijziging doorgevoerd: wetsartikelen aangepast, Btiv naar Woningwet |

# Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| Inleiding .....   | 4  |
| 1 De doelstelling van het toezicht.....                         | 5  |
| 1.1 Het toezicht op het borgstelsel en de bedrijfsvoering ..... | 5  |
| 1.2 De inrichting van het borgstelsel.....                      | 5  |
| 1.3 De risico's van het borgstelsel .....                       | 6  |
| 2 De visie op het toezicht.....                                 | 7  |
| 2.1 Inleiding .....   | 7  |
| 2.2 Uitgangspunten voor de visie op het toezicht op WSW .....   | 7  |
| 2.3 Toezicht op naleving beleidsregels.....                     | 7  |
| 2.4 Toezicht op integrale en beheerste bedrijfsvoering .....    | 9  |
| 2.5 Toezicht op geschiktheid en betrouwbaarheid .....           | 9  |
| 2.6 De handhaving .....   | 10 |
| 3 De rollen in de uitvoering van het toezicht.....              | 11 |
| 3.1 Inleiding .....   | 11 |
| 3.2 Toezicht op corporaties – samenwerking met WSW .....        | 11 |
| 3.3 Adviezen aan BZK.....                                       | 11 |
| 3.4 Toezicht op WSW.....  | 12 |
| 3.5 Beoordelen geschiktheid en betrouwbaarheid.....             | 12 |
| Bijlage 1 – Grondslag toezichtwerkzaamheden .....               | 13 |
| Autoriteit woningcorporaties .....                              | 15 |

## Inleiding

Met de Woningwet 2015 (Woningwet) en onderliggende regelgeving zoals het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (Btiv) is niet alleen een nieuwe toezichthouder op de woningcorporaties in het leven geroepen, maar is ook het toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) geïntroduceerd. De Woningwet geeft sinds 1 juli 2015 kaders waarbinnen de Autoriteit woningcorporaties (Aw) het toezicht op WSW vorm moet geven. Van 1 juli 2016 tot 1 januari 2022 was dit nader uitgewerkt in het Btiv. Sinds 1 januari 2022 is het toezichtkader voor het toezicht op WSW volledig ondergebracht in de Woningwet. Naast toezicht op een beheerste en integere bedrijfsvoering richt het toezicht zich op de beleidsregels die WSW opgesteld heeft. Deze beleidsregels bevatten afspraken die WSW met de achtervangers, het Rijk (BZK) en de gemeenten (VNG) gemaakt heeft over de beheersing van het achtervangrisico (toereikendheid risicokapitaal, borging van geldleningen en informatieverstrekking).

Met de invoering van het Strategisch Programma in 2021 heeft WSW nieuwe beleidsregels opgesteld. In deze beleidsregels zijn de aanpassingen die WSW maakte in het kapitaalbeleid vertaald naar nieuwe afspraken met BZK en VNG. Omdat met de nieuwe beleidsregels de focus niet meer ligt op het voldoen aan de harde eis van 99% zekerheid over de toereikendheid van het risicokapitaal, dient zich na ruim vier jaar ervaring met toezicht op WSW een natuurlijk moment aan om het toezicht op WSW waar mogelijk meer principlebased en risicogerichter in te vullen. De wijze waarop is in dit document beschreven.

Hoofdstuk 1 gaat in op de doelstelling en waar het toezicht op WSW zich op richt. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op hoe dit toezicht vorm krijgt, de visie op het toezicht. Het derde hoofdstuk staat stil bij de verschillende actoren rond het toezicht op WSW.

In dit document wordt met toezicht op WSW bedoeld het *externe* toezicht op WSW. Het *interne* toezicht door de Raad van Commissarissen wordt expliciet met RvC benoemd.

# 1 De doelstelling van het toezicht

## 1.1 Het toezicht op het borgstelsel en de bedrijfsvoering

Het toezicht op WSW heeft als doel om het achtervangrisico van het Rijk en de gemeenten te beheersen en een aanspraak op de achtervangers te minimaliseren.

Het toezicht op WSW richt zich daarom op de beheersing van de risico's in het borgstelsel voor de achtervangers (zoals vastgelegd in de beleidsregels) en daarnaast op de beheerste en integere bedrijfsvoering door WSW.

De wettelijke grondslag voor het toezicht is verankerd in de Woningwet. In hoofdstuk IV, afdeling 4, paragraaf 2 zijn bepalingen opgenomen inzake de borgingsvoorziening; het WSW. De bevoegdheden van de Minister zijn in mandaat verleend aan de Autoriteit Woningcorporaties.<sup>1</sup> De relevante artikelen 59c tot en met 59f Woningwet zijn in bijlage I van dit document opgenomen.

Het toezichtkader omvat beleidsregels die WSW op grond van artikel 59c heeft opgesteld over:

- I. de toereikendheid van het risicokapitaal
- II. het kader voor borging van geldleningen van deelnemers
- III. het overleg en de informatieverstrekking van WSW aan de Staat der Nederlanden en VNG

Daarnaast geeft artikel 59d aan dat WSW op een beheerste en integere wijze invulling moeten geven aan haar taken. Dit valt eveneens onder het toezichtkader. De eisen die de Woningwet stelt aan de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen van woningcorporaties, zijn tot slot ook van toepassing op bestuurders en commissarissen van WSW (artikel 59b Woningwet).

Met de inwerkingtreding van de Woningwet kreeg WSW er een nieuwe taak bij. Met het Mandaatbesluit sanering is WSW ook uitvoerder van de sanering namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze saneringstaak valt buiten het toezicht op WSW.

## 1.2 De inrichting van het borgstelsel

WSW is een privaatrechtelijke stichting die leningen van financiers aan haar deelnemers borgt. Door borg te staan voor de rente- en aflossingsverplichtingen garandeert WSW toegang tot de kapitaalmarkt van de deelnemende corporaties tegen optimale voorwaarden. Hiertoe beoordeelt en beheerst WSW de risico's van de deelnemers en van de sector als geheel. Met beide kernrollen, borger van leningen en risicobeoordelaar/beheerser, wil WSW bijdragen aan een gezond borgstelsel.

Met het verstrekken van borging op leningen aan corporaties kunnen corporaties goedkoper leningen aantrekken. Het betekent ook dat WSW de betalingsverplichtingen, bestaande uit rente en aflossing, van de lening overneemt als een corporatie daar zelf niet meer aan kan voldoen. Om te voorkomen dat WSW een aanspraak krijgt op zijn borgstelling, stelt WSW eisen aan elke deelnemende corporatie voor het aanhouden van een minimale vermogensbuffer en een voldoende kasstroom voor de komende jaren. Elke deelnemer dient daarom aan verschillende ratio's te voldoen. Er zijn verschillende buffers in geval WSW toch aan aanspraak krijgt op de borgstelling:

- WSW houdt risicovermogen aan om aanspraken op de borg op te vangen;
- WSW kan dit vermogen zo nodig aanvullen door het onderpand van de noodlijdende corporatie te gelde te maken;
- Het vermogen kan verder aangevuld worden door (jaarlijks) obligo te heffen bij deelnemende corporaties;

---

<sup>1</sup> Artikel 3 lid 3, Besluit mandaat Autoriteit woningcorporaties en aanwijzing toezichthouders Woningwet en WNT. Uitgezonderd zijn o.m. artikel 59, 59c vierde en vijfde lid en artikel 59g van de Woningwet.

- Het Rijk en gemeenten verstrekken renteloze leningen indien het risicovermogen van WSW onder het afgesproken garantieniveau komt.

Jaarlijks beoordelen kredietbeoordelaars Moody's en Standard & Poor's de kredietwaardigheid van WSW. De afspraken met het Rijk en de gemeenten dragen in belangrijke mate bij aan de kredietwaardigheid van WSW. Met de tot nu toe verkregen AAA-ratings is de kredietwaardigheid van WSW in lijn met de rating van de Staat der Nederlanden. De financiering van deelnemende corporaties kan zo tegen de laagst mogelijke financieringskosten verkregen worden.

### **1.3 De risico's van het borgstelsel**

Financiële problemen bij één deelnemer mogen het borgstelsel niet in gevaar brengen. Voor deelnemers zijn daarom de rechten en plichten vastgelegd in een Reglement van Deelneming. Het in onderpand geven van DAEB<sup>2</sup>-registergoederen is bijvoorbeeld een verplichting voordat WSW tot borgstelling overgaat. Ook worden er grenzen gesteld aan de maximale omvang van de te borgen leningen per deelnemer. Het beoordelen en beheersen van de risico's van deelnemers behoort dan ook tot de kerntaken van WSW.

De garantstelling door het Rijk en de gemeenten levert een cruciale bijdrage aan de kredietwaardigheid van WSW. Tegelijk is het niet de bedoeling dat deze garantstelling ooit aangesproken wordt. Essentieel is daarom dat het risicokapitaal van WSW voldoende is en blijft en dat er voor de achtervangers voldoende waarborgen zijn dat de kans op een aanspraak minimaal is. Risico's op aanspraak hangen onder meer samen met de omvang van het risicokapitaal, met eventuele borgstelling van risicovolle deelnemers, maar ook met de geschiktheid van kapitaal- en risicomodellen: reflecteren de gebruikte modellen voldoende het reële risico en sluiten ze aan op de door de achtervangers gewenste zekerheid. Met de implementatie van het Strategisch Programma introduceert WSW een nieuw model dat tot doel heeft om ook in de toekomst een voldoende robuust borgstelsel te garanderen.

### **1.4 De beheerste en integere bedrijfsvoering**

De wettelijke norm genoemd in artikel 59d Woningwet beschrijft een beheerste en integere bedrijfsvoering voor WSW. Daarbij moet in ieder geval rekening gehouden worden met inrichting en kwaliteit van uitvoerende processen, de administratieve en interne organisatie, informatievoorziening en communicatie. Deze open norm is in goed overleg met de extern toezichthouder nader ingevuld door WSW. Bij de beoordeling door de toezichthouder 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.

---

<sup>2</sup> Diensten van Algemeen Economisch Belang.

## 2 De visie op het toezicht

### 2.1 Inleiding

Met de beleidsregels uit 2021 zijn meer open normen geïntroduceerd. Voor de beheerste en integere bedrijfsvoering was al sprake van open normen in de Woningwet. WSW wordt met deze open normen gehouden aan een bepaald resultaat, maar de wijze waarop dat resultaat wordt bereikt, is in belangrijke mate aan WSW om te bepalen.

Bij het toezicht op de naleving van de beleidsregels kunnen drie niveaus worden onderscheiden:

1. Worden de beleidsregels toegepast – uitgangspunt zijn de maatregelen die WSW neemt;
2. Wordt de bedoeling van de beleidsregels nagestreefd – uitgangspunt is het gedrag en de intenties die blijken te geven van verantwoordelijkheid voor het belang van de achtervangers;
3. Zijn de beleidsregels geschikt voor het doel – wordt bereikt wat beoogd wordt.

In de eerste jaren van het toezicht op WSW stond met name het eerste niveau centraal door de veelal gesloten normen in de beleidsregels. Er was daardoor grotendeels sprake van rulebased toezicht. De nieuwe beleidsregels die medio 2021 zijn gaan gelden bevatten meer open normen, zoals de inrichting van de governance en de modelcommissie. Daarnaast is er sprake van een considerans bij beleidsregel I (toereikendheid risicokapitaal), waarin de hoofddoelstelling is opgenomen die voor de opzet en uitvoering van deze beleidsregel van belang is. Meer open normen maken het mogelijk het toezicht meer principlebased in te richten. Dit betekent meer flexibiliteit in het toezicht. Met de komst van meer open normen in de nieuwe beleidsregels krijgt het tweede niveau van naleving meer gewicht en krijgt het derde niveau meer invulling met bijvoorbeeld de inrichting van een modelcommissie binnen WSW.

### 2.2 Uitgangspunten voor de visie op het toezicht op WSW

Onderstaand is de visie op het toezicht op de naleving van de beleidsregels, de beheerste en integere bedrijfsvoering en de naleving van de eisen die de Woningwet stelt aan de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen van WSW nader uitgewerkt. Bij alle onderdelen van de beschreven visie op het toezicht op WSW is het uitgangspunt dat het goed functioneren van het bestuur en de RvC van WSW essentieel is voor een goede governance en daarmee voor het beheersen van de belangrijkste risico's, inclusief het achtervangrisico. Dit vraagt om een goede balans tussen de 'kracht' van het bestuur en de 'tegenkracht' van de RvC. Hiervoor is een goed samengesteld en onafhankelijk team van RvC-leden nodig dat vanuit een duidelijke visie toezicht houdt en daarbij heldere kaders hanteert. De RvC moet zich proactief en breed informeren en oriënteren en is zelfkritisch. De RvC heeft oog voor de belangen van alle stakeholders.

Het samenspel van bestuur en intern toezicht moet bijdragen aan een evenwichtige besluitvorming. Reflexiviteit op eigen aannames en aandacht voor het on gezegde verhoogt de kwaliteit van de besluitvorming en draagt bij aan een gezonde dynamiek tussen het bestuur en de RvC.

### 2.3 Toezicht op naleving beleidsregels

De volgende uitgangspunten voor principlebased toezicht zijn leidend voor het toezicht op de naleving van de beleidsregels vanaf medio 2021:

- Risicogerichtheid
- Uitgaan van vertrouwen

#### Risicogerichtheid

Voor zowel de open normen als de meer gesloten normen in de beleidsregels is een risicogerichte toezichtbenadering mogelijk. Voorwaarden hiervoor zijn dat het bestuur, de RvC en de internal auditfunctie de naleving van de beleidsregels door WSW waarborgen (het eerste niveau), in samenhang met de opvolging die door de risicocommissie en het bestuur van WSW wordt

gegeven aan de aanbevelingen uit de internal audits.

Kortom, er moet sprake zijn van een goede governance, die de naleving van de beleidsregels (mede) ten doel stelt, zowel op het eerste als het tweede niveau.

De risicogerichtheid begint met een jaarlijkse inschatting door de Aw van de risico's voor de belangen van de achtervangers in relatie tot de naleving van de beleidsregels en de beheerste en integere bedrijfsvoering. Van belang zijn de ontwikkelingen bij WSW te kennen om de gevolgen voor het toezicht te kunnen bepalen. Welke risico's zijn het grootst en welke waarborgen biedt de governance om deze risico's tijdig te signaleren en voldoende te beheersen? Deze inschatting vormt het vertrekpunt voor een spiegelsessie met WSW hierover, mede in relatie tot de risico's die WSW zelf inschat en de wijze waarop WSW deze risico's van plan is te beheersen. Ook de door de extern accountant van WSW ingeschatte risico's en geplande werkzaamheden voor de beheersing van de bedrijfsvoering worden hierbij betrokken. De inschatting van de achtervangrisico's door de toezichthouder en de uitkomst van deze spiegelsessie is bepalend voor de (intensiteit van de) jaarlijkse toezichtactiviteiten.

Deze risicogerichte toezichtbenadering geldt voor zowel de open normen als meer gesloten normen in de beleidsregels.

#### Uitgaan van vertrouwen

Bij een risicogerichte aanpak en meer principlebased toezicht kan het toezicht op meer afstand komen te staan. Bij de beoordeling wordt dan minder gesteund op eigen onderzoek en eigen waarnemingen, en meer op verkregen informatie. De vraag hoe volledig en betrouwbaar die verstrekte informatie is, krijgt dan meer gewicht.

Een grotere afhankelijkheid van verkregen informatie kan onzekerheid opleveren. Voor de toezichthouder draagt vertrouwen in WSW dan bij aan het accepteren van onzekerheid over toekomstig handelen in situaties waar de toezichthouder niet over alle informatie beschikt. Vertrouwen is echter een wederkerig proces. Voor WSW is vertrouwen in de toezichthouder nodig. Dat is nodig voor de legitimiteit van het toezicht en nodig om informatie te delen vanuit het gevoel eerlijk en rechtvaardig behandeld te worden. Voor beide partijen is bij vertrouwen dan ook sprake van een afweging die afhankelijk is van gebleken prestaties, competenties en intenties. Kortom, geloven we in elkaars gedrag, kwalificaties en goede bedoelingen?

De volgende vijf (gedrags-)elementen kunnen als afwegingskader voor vertrouwen worden gebruikt in een principlebased toezichtrelatie:

1. *Integer handelen*<sup>3</sup> - Hoe worden de afspraken ingevuld en toegepast in de praktijk? Is dit in het belang van de stakeholders, inclusief achtervangers?
2. *Lerend vermogen* - Wordt er geleerd van ervaringen, streeft WSW naar beter handelen?
3. *Verantwoording afleggen* - Is er bereidheid verantwoording af te leggen en handelwijzen toe te lichten?
4. *Toetsbaar opstellen* - Is er kritische tegenspraak en feedback? Is het bestuur aanspreekbaar op hun functioneren en hoe gaan zij hiermee om?
5. *Open en transparant opstellen* - Is er een open houding? Wordt informatie gevraagd en ongevraagd gedeeld? Is de organisatie transparant over conflicterende doelen? Worden dilemma's besproken en wordt hiervan geleerd?

---

<sup>3</sup> Waar art 59d lid 3 Woningwet met de open norm 'integere bedrijfsvoering' meer het geheel van de WSW-organisatie bedoelt, richt dit gedrags-element zich op het gedrag van het bestuur van WSW als belangrijk element voor vertrouwen in de toezichtrelatie.



Deze gedragselementen zijn ontleend aan het Afwegingskader vertrouwen van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.<sup>4</sup>

Op basis van de jaarlijkse inschatting van de risico's bepaalt de Aw de benodigde toezichtwerkzaamheden. De toezichthouder steunt zoveel mogelijk op de interne beheersingsmaatregelen, uitkomsten van de internal audits en werkzaamheden van de extern accountant. Aanvullende werkzaamheden worden door de toezichthouder uitgevoerd als onvoldoende wordt voldaan aan de genoemde randvoorwaarden of bij afwijkende (hoger dan lage) risico-inschattingen.

#### **2.4 Toezicht op integere en beheerste bedrijfsvoering**

De wetgever gaat in de Woningwet uit van een beheerste en integere bedrijfsvoering. De wettelijke norm voor de integere bedrijfsvoering bij WSW is open en biedt ruimte voor nadere invulling. In overleg met het bestuur van WSW heeft de Aw daarom in 2018 voorgesteld om deze norm nader in te vullen aan de hand van het model dat DNB hiervoor hanteert voor de financiële sector (de 7 elementen van een integere cultuur<sup>5</sup>). DNB doelt met een integere bedrijfscultuur op een sfeer en klimaat waarin men zich, naast het naleven van wet- en regelgeving, ook in ruimere zin gedraagt of handelt op een manier die uitlegbaar en te verantwoorden is.

WSW heeft het model geadopteerd en een beschrijving gemaakt van de wijze waarop WSW in de praktijk invulling geeft en wil geven aan de 7 elementen. De open norm voor een beheerste bedrijfsvoering is door WSW eveneens nader ingevuld.

De Aw ziet, naast een goed functionerende RvC, de kritische internal auditfunctie van WSW en de opvolging die door de WSW wordt gegeven aan de aanbevelingen uit de internal audits als een belangrijke waarborg voor een beheerste en integere bedrijfsvoering door WSW.

Focus van het toezichtoordeel ligt op de uitkomsten van de accountantsonderzoeken over de beheersing van de bedrijfsvoering, de beoordeling van het goed functioneren van de RvC en de beoordeling van het internal auditjaarplan en de uitgevoerde internal audits omtrent de bedrijfsvoering. Deze beoordeling richt zich met name op de vraag of het bestuur in control is, dat wil zeggen dat vastgestelde beheersmaatregelen worden nageleefd en de risico's worden beheerst.

Indien nodig zal de Aw 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.

Het toezicht op de beheerste en integere bedrijfsvoering wordt, in lijn met het toezicht op de naleving van de beleidsregels, risicogericht uitgevoerd zolang er bij de toezichthouder voldoende vertrouwen bestaat in de maatregelen van WSW om een beheerste en integere bedrijfsvoering te (blijven) waarborgen.

De toezichthouder beoordeelt de risico-inschattingen en uitgevoerde werkzaamheden van de extern accountant en de internal auditor in het kader van de beheerste en integere bedrijfsvoering. Aanvullende werkzaamheden worden door de toezichthouder uitgevoerd bij afwijkende inschattingen of andere oordelen op basis van de uitgevoerde werkzaamheden door de internal auditor en extern accountant.

#### **2.5 Toezicht op geschiktheid en betrouwbaarheid**

Artikel 59b 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 (GenB) van de voorgedragen kandidaten. Deze

---

<sup>4</sup> Het afwegingskader en een uitgebreide beschrijving ervan is [hier](#) te vinden.

<sup>5</sup> De 7 elementen betreffen: belangenafweging/evenwichtig handelen, consistent handelen, bespreekbaarheid (tegenspraak), voorbeeldgedrag, uitvoerbaarheid, transparantie en handhaving.

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 de Woningwet voldoen.

De uitgangspunten risicogericht en uitgaan van vertrouwen sluiten aan bij de GenB beleidsregels van de Aw die per 1 januari 2022 zijn geïmplementeerd vanwege de wijziging van de Woningwet.<sup>6</sup> Bestuurders en commissarissen van het WSW vallen ook onder de reikwijdte van de Beleidsregels Aw. Concreet betekent dit dat de motivatie van de RvC voor de geschiktheid van de kandidaat het uitgangspunt vormt voor de beoordeling door de Aw. Nader onderzoek vindt alleen plaats als de aangeleverde informatie onvolledig is of de onderbouwing niet het benodigde inzicht oplevert. In die gevallen doet Aw nader onderzoek, in eerste instantie via afstemming met de RvC en zonedig met een (of meerdere) gesprek(ken) met de kandidaat.

## 2.6 De handhaving

De bevoegdheden van de Aw met betrekking tot het toezicht op WSW zijn door de minister gemandateerd aan de Inspecteur-Generaal (IG) van de ILT.<sup>7</sup>

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 – op grond van artikel 59g Woningwet – blijft uitsluitend aan de minister voorbehouden.

Bij de handhaving past de Aw de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) toe en gebruikt de daarin opgenomen interventiematrix. Hiermee wordt de ILT-werkwijze gevolgd. Dit is uiteengezet in de handhavingsstrategie van de ILT die sinds 14 mei 2021 van toepassing is op alle terreinen waarop de ILT toezicht houdt. De LHS is van toepassing totdat de opvolger van de LHS, de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) door de ILT geïmplementeerd is.

Onderdeel van de LHS is dat rekening kan worden gehouden met de schadelijkheid van een overtreding en met het gedrag van de overtreder (bijvoorbeeld goedwillend of bewust overtredend). Daarbij wordt rekening gehouden met verzwarende of verzachtende omstandigheden. Herhaling van een overtreding bijvoorbeeld is verzwarend, terwijl een voorziene aanpassing in de regelgeving verzachtend kan zijn.<sup>8</sup> De handhavingsstrategie sluit daarmee goed aan bij de gedragselementen uit het afwegingskader voor vertrouwen.

<sup>6</sup> Staatscourant 2021, 48442.

<sup>7</sup> Besluit van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 24 juni 2015, nr. 2015-0000355375, Staatscourant 29 juni 2015, nr. 17887 en nr. 2016-0000299002, Staatscourant 20 juni 2016, nr. 32331.

<sup>8</sup> Mogelijk verandert deze beoordelingsystematiek met de komst van de LHSO.

## 3 De rollen in de uitvoering van het toezicht

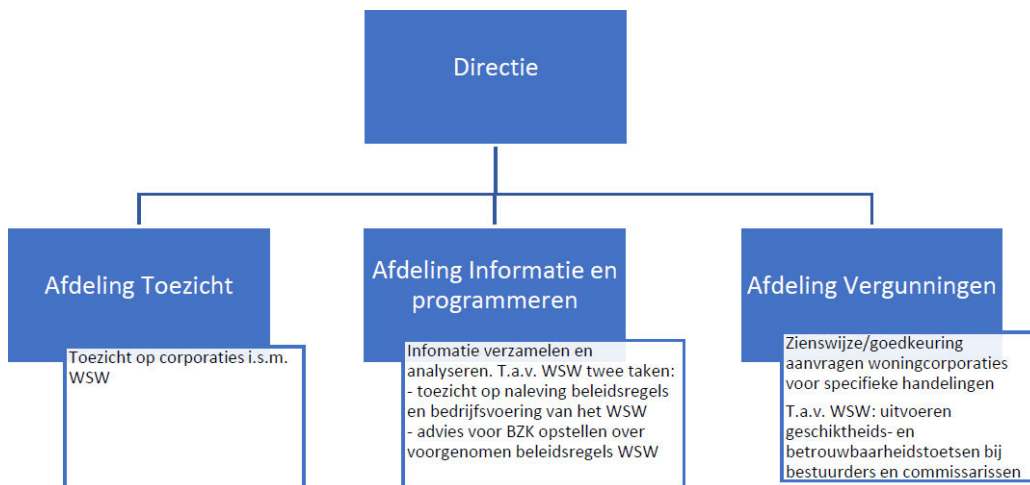
### 3.1 Inleiding

Met het beleggen van het toezicht op WSW bij de Aw en de oproep van de minister tot samenwerking tussen de beide instituten kreeg de Aw een dubbele rol t.a.v. WSW: Aw ging zowel met WSW samenwerken in het verticaal toezicht op woningcorporaties, als toezicht houden op WSW.

Toezichthouden en samenwerken is geen vanzelfsprekende combinatie. Binnen de Aw zijn de taken dan ook functioneel gescheiden van elkaar ondergebracht. Het gaat om de volgende taken:

- Toezicht op corporaties: in samenwerking met WSW
- Adviezen aan BZK (over beleidsregels en onderzoeken door/namens WSW)
- Toezicht op WSW:
  - Toezicht op naleving beleidsregels
  - Toezicht op integere en beheerste bedrijfsvoering
  - Beoordelen geschiktheid en betrouwbaarheid bestuurders en commissarissen

Het volgende schema geeft een overzicht van de gescheiden taakverdeling over de afdelingen van de Aw. De taakverdeling wordt hierna verder toegelicht.



### 3.2 Toezicht op corporaties – samenwerking met WSW

Het toezicht op corporaties is ondergebracht in de afdeling Toezicht. De samenwerking met WSW is tastbaar geworden met de ontwikkeling van een gezamenlijk beoordelingskader. Hiermee is onder meer consistentie gecreëerd in de financiële normen. Ook wordt de planning van de activiteiten op elkaar afgestemd. De contacten en informatie-uitwisseling met WSW hierover loopt via eigen kanalen. De adviseurs van de afdeling IenP leveren middels analyses een bijdrage aan de ontwikkeling van het toezichtkader.

### 3.3 Adviezen aan BZK

De Aw adviseert de minister in relatie tot WSW over:

- voorgenomen beleidsregels van WSW;
- onderzoeken die door of in opdracht van WSW gemaakt zijn;
- statutenwijzigingen van WSW.

De adviesfunctie is ondergebracht bij de afdeling Informatie en Programmeren en wordt

uitgevoerd door twee adviseurs die niet betrokken zijn bij het toezicht op WSW. Het gaat hier om (beleids)inhoudelijke adviezen. De adviseurs kunnen daarbij wel gebruik maken van de kennis en ervaring van de toezichthouders op WSW.

### **3.4 Toezicht op WSW**

Het toezicht op de naleving van de beleidsregels en de beheerste en integere bedrijfsvoering, de toezichtfunctie, is ondergebracht bij twee inspecteurs binnen de afdeling Informatie en Programmeren (IenP). De uitvoering doorloopt een reguliere PDCA-cyclus, gebaseerd op een intern jaarplan, een openbaar jaarrapport en een periodieke evaluatie. Naast een jaarrapport kan de toezichtfunctie toezichtsignalen afgeven aan BZK over omstandigheden of ontwikkelingen waarvan in de praktijk blijkt dat de beleidsregels tekortschieten en de doelstelling van de beleidsregels onvoldoende wordt gerealiseerd. Een toezichtsignaal kan aanleiding zijn voor BZK om WSW te verzoeken de beleidsregels aan te passen of aanvullende afspraken te maken tussen WSW en de achtervangers.

Het toezicht vindt onder meer plaats op basis van de vastgestelde beleidsregels.

In het proces van adviseren over nieuwe of aangepaste beleidsregels (zie 3.3) geeft de toezichtfunctie advies over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de zogenoemde HUF-toets. Het betreft hier advisering in de fase van beleidsontwikkeling. Bij de vorming van beleid is het gebruikelijk, dat toezichthouders advies geven over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

### **3.5 Beoordelen geschiktheid en betrouwbaarheid**

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 inspecteurs die belast zijn met het toezicht op WSW informeren voorafgaand aan de beoordeling de afdeling Vergunningverlening over eventuele ontwikkelingen bij WSW die relevant kunnen zijn voor de beoordeling, maar maken geen deel uit van het team dat een zienswijze geeft op benoemingen van WSW.

Bestuurders en commissarissen moeten in hun dagelijks functioneren (blijven) voldoen aan de eisen van geschiktheid en betrouwbaarheid. Als onderdeel van het toezicht op de beheerste en integere bedrijfsvoering hanteert Aw de normen voor geschiktheid en betrouwbaarheid bij de zienswijzetoetsing daarom ook als normenkader bij dit onderdeel.

## Bijlage 1 – Grondslag toezichtwerkzaamheden

De Woningwet bevat in hoofdstuk IV, afdeling 4, paragraaf 2, bepalingen inzake de borgingsvoorziening. De bevoegdheden van de Minister zijn in mandaat verleend aan de Autoriteit Woningcorporaties<sup>7</sup>. De relevante artikelen uit paragraaf 2 zijn onderstaand opgenomen:

### Artikel 59c

1. Het bestuur van de borgingsvoorziening stelt beleidsregels op met betrekking tot het voorzien in compensatie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, begripsomschrijving van compensatie, onderdeel a, van de wet.
2. De beleidsregels hebben in ieder geval betrekking op de kaders voor de borging van geldleningen van deelnemers en voor de financiële soliditeit van de borgingsvoorziening, waaronder:
  - de gehanteerde financiële ratio's en andere risico-indicatoren, en de relatie daarvan met de beoordeling van de financiële positie en de borgingsmogelijkheden van deelnemers;
  - de verstrekking van borging en de uitvoering van maatregelen richting deelnemers met een hoog financieel risico.
  - de maximale omvang per individuele toegelaten instelling van het totaal aan geborgde leningen;
  - de omvang van het risicokapitaal dat toereikend wordt geacht om verliezen van de borgingsvoorziening te dekken;
  - de wijze van informatieverstrekking en data-uitwisseling in het kader van de borging.
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de onderwerpen, genoemd in het tweede lid.
4. De beleidsregels van de borgingsvoorziening behoeven de goedkeuring van Onze Minister.
5. Onze Minister kan aan de beleidsregels zijn goedkeuring onthouden indien de beleidsregels:
  - in strijd zijn met de wettelijke voorschriften voor toegelaten instellingen, of
  - in onvoldoende mate ondersteunend zijn aan de ontwikkeling van consistente financiële kaders en normen voor toegelaten instellingen, of
  - in onvoldoende mate bijdragen aan een prudente risicobeheersing.

### Artikel 59d

1. De wijze waarop de borgingsvoorziening in compensatie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, begripsomschrijving van compensatie, onderdeel a, van de wet, voorziet is beheerst en integer.
2. Bij de beoordeling door Onze minister van een beheerste bedrijfsvoering wordt in ieder geval rekening gehouden met:
  - a. de inrichting en kwaliteit van de uitvoerende processen;
  - b. de inrichting en kwaliteit van de administratieve en interne organisatie;
  - c. de inrichting en kwaliteit van de informatievoorziening en communicatie.
3. Bij de beoordeling door Onze minister van een integere bedrijfsvoering wordt in ieder geval rekening gehouden met:
  - a. belangenverstrengeling;
  - b. het begaan van strafbare feiten en andere wetsovertredingen door de borgingsvoorziening, haar bestuurders of haar werknemers, die het vertrouwen in de borgingsvoorziening kunnen schaden;

---

<sup>7</sup> Artikel 3 lid 3, Besluit mandaat Autoriteit woningcorporaties en aanwijzing toezichthouders Woningwet en WNT. Uitgezonderd zijn o.m. artikel 59, 59c vierde en vijfde lid en artikel 59g van de Woningwet

- c. andere handelingen door de borgingsvoorziening, haar bestuurders of haar werknemers die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betamelijk is, en die het vertrouwen in de borgingsvoorziening kunnen schaden.

#### Artikel 59e

1. Onze Minister kan in het belang van het voorzien in compensatie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, begripsomschrijving van compensatie, onderdeel a, van de wet, indien door het nalaten of handelen van de borgingsvoorziening het vertrouwen in de borgingsvoorziening dreigt geschaad te worden of indien de borgingsvoorziening handelt in strijd met het bepaalde in deze paragraaf, de borgingsvoorziening een aanwijzing geven om een of meer handelingen te verrichten of na te laten. De aanwijzing heeft geen betrekking op individuele borgingsbeslissingen.
2. Een aanwijzing omvat de gevolgen die Onze Minister verbindt aan het niet voldoen van die aanwijzing.
3. In een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid, wordt een termijn gesteld binnen welke de borgingsvoorziening daaraan dient te voldoen.

#### Artikel 59f

Indien de borgingsvoorziening niet of niet volledig binnen de gestelde termijn voldoet aan een aanwijzing als bedoeld in artikel 59e, eerste lid, kan Onze Minister bepalen dat de borgingsvoorziening voor een door hem te bepalen tijdvak door hem aangegeven handelingen slechts mag verrichten na goedkeuring van een of meer door hem aangewezen personen of instanties, dan wel na zijn goedkeuring.

Dit is een uitgave van de

**Autoriteit woningcorporaties**  
*Inspectie Leefomgeving en Transport*

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag  
088 489 00 00

[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)

september 2023