

## **Aanleiding en gedachte achter TmB**

Aedes nam in 2012 het initiatief om plannen te maken voor aanscherping van de interne disciplinerings en het toezicht op de sector. In mei 2012 verscheen het Aedesrapport 'Toezicht met Bite' (verder ook: TmB). Met de aanvaarding van de principes in TmB stonden de corporaties voor een voortvarende aanpak. Zij schaarden zich achter de idee van een volgende stap in de ontwikkeling van het corporatiestelsel. Dit door versterking van de interne en externe borging van de discipline in de sector.

TmB deed meerdere aanbevelingen. Op hoofdlijnen hield het een pleidooi voor:

- A. Onafhankelijk extern toezicht verdeeld over volkshuisvestelijk en financieel toezicht;
- B. Aan de hand van heldere normen waaronder een dekkingsgraad voor corporaties;
- C. Met een rol voor financiële en zelfdisciplinerings in vrijheid in gebondenheid.

Daarbij onderzocht TmB of zou kunnen worden geleerd van het financieel toezicht (van onder meer DNB) op financiële instellingen. Ook besteedde TmB aandacht aan een centralere vorm van horizontale disciplinerings.

*Deze notitie zet de belangrijkste ideeën uit TmB af tegen de actuele situatie. Gegeven de beperkte omvang van de notitie konden de nuances weliswaar worden meegewogen maar niet allemaal worden verwoord.*

### **Rode draad en aanbevelingen**

TmB verbeelde het zo dat corporaties aan de mast zouden worden gebonden als Odysseus. Hij ontsnapte op die manier aan de verlokkingen van de Sirenen. Op de momenten dat Odysseus probeerde te ontsnappen aan de lokroepen trokken zijn mannen de touwen strakker aan. Roepende Sirenen zijn er voor corporaties nog steeds te over; van politiek, bouwers tot lokale overheden of meer recent vanuit het Klimaatakkoord.

Rode draad in dit betoog is dat met het in 2015 ingevoerde toezicht de touwen meteen behoorlijk strak zijn getrokken. Dat lijkt nu de sector te belemmeren bij het in vrijheid in gebondenheid uitvoeren van de kerntaak. Mede daarom pleitte TmB voor 'principle based' markttoezicht waarbij een financiële dekkingsnorm samengaat met open gedragsnormen en voldoende vrijheid op basis van zelfdiscipline.

Gebaseerd op de uitgangspunten en aanbevelingen uit TmB, lijkt het goed de volgende punten en aanbevelingen te betrekken in de overwegingen voor een verdere ontwikkeling van het toezicht:

- Ontwikkel de bestaande maatstaven voor (meting van) corporatievermogen door tot een duidelijke en handhaafbare norm voor een *dekkingsgraad*.
- *Streef naar onafhankelijk financieel toezicht op handhaving van die dekkingsgraad* en het overige financieel (prudentieel) toezicht.
- *Twin Peaks*. Breng een scheiding aan tussen het financiële en volkshuisvestelijke toezicht.
- *Organiseer een structuur waarin het WSW als borgsteller de signalen van externe financiers doorgeeft* aan de corporaties, zowel individueel als collectief en organiseer daarmee financiële tucht.

- *Meer 'Bite' ook voor het WSW vanuit de bewaking van de financiële weerbaarheid (dekkingsgraad) op individueel en op sectorniveau.*
- *Overweeg de sanering te koppelen aan de borging(-structuur). WSW zal dan wel meer instrumenten moeten hebben om discipline te kunnen afdwingen. Daarbij gesteund door de financiële toezichthouder die ultiem verantwoordelijk is voor het financiële toezicht.*
- *Regel een systeem met tijdige waarschuwing voor en signalering van problemen. Opdat tijdig kan worden ingegrepen volgens een meer geleidelijke escalatieladder.*
- *Richt de informatiestroom ook primair in met het oog op tijdig ingrijpen vanuit de financiers en de borgsteller. Vraag van corporaties om relevante, frequente en toekomstgerichte informatie met ook hier een verder aansnoeren in geval van ontluikende problemen.*
- *Probeer de informatiebehoefte verder te beperken en schrap in de historische verslaggeving.*
- *Maak normen meer principle based en hanteer open normen in het kader van risicogericht toezicht.*
- *Verstevig de lokale verankering vanuit volkshuisvestelijke en huurdersbelangen met eventueel ondersteunende wettelijke maatregelen.*
- *Verminder de overlap in toezicht en leg de verantwoordelijkheden ook neer bij de partijen (in de governance) die er primair over gaan.*
- *Leer ook van toezicht in andere sectoren ook of juist waar het betreft financieel toezicht.*

## **Uitgangspunten in TmB**

### **A Onafhankelijk extern toezicht verdeeld in volkshuisvestelijk en financieel toezicht**

TmB stelde voor om te komen tot vernieuwing van het interne en het externe financiële (financiële) toezicht. Kern van het model in TmB was een verdeling van het toezicht tussen een volkshuisvestelijke en een financiële toezichthouder. Financieel toezicht richt zich op bescherming van het volkshuisvestelijke vermogen (of waarde) en beheersing van de risico's. Dit in aanvulling op het volkshuisvestelijk toezicht. Dit biedt de sector de noodzakelijke vrijheid om binnen duidelijke kaders de primaire taken vorm te geven.

De financiële toezichthouder is onafhankelijk en extern. Hij is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en opereert zelfstandig. De financiële toezichthouder valt onder de systeemverantwoordelijkheid van de minister. Hij houdt voldoende afstand tot de sector en heeft tanden om de eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Het volkshuisvestelijk toezicht wordt belegd bij de minister en het werd in TmB niet verder uitgewerkt. Voor TmB was van belang dat het apart zou worden belegd en dat er een heldere rolverdeling bestaat tussen de toezichthouders.

Voor het financiële toezicht adviseerde TmB om te leunen op de ervaringen in het toezicht van markttoezichthouders. Markttoezichthouders opereren in een dynamische omgeving en zijn op onderdelen aan andere regels gebonden dan ZBO's en toezichthouders die gelden als uitvoeringsorganisaties.

In TmB ging het in wezen om een verandering van administratief financieel toezicht naar een actief toezicht, waarbij de inrichting en het functioneren van de corporaties en het (individuele en collectieve) risicomanagement worden betrokken. Dit dient dan te worden gekoppeld aan een meer risicogericht toezicht. Onder meer door middel van sectoranalyses om de omvang van de risico's te kunnen inschatten, met een risicoverkenning vooraf, zowel op sectorniveau als bij bepaalde corporaties op individueel niveau.

## **B Aan de hand van heldere normen waaronder een dekkingsgraad voor corporaties;**

Het financieel toezicht zou een principle based karakter moeten krijgen. Kenmerkend voor principle based toezicht is de aanwezigheid van een groot aantal open normen. In de uitvoering ziet de toezichthouder toe op de naleving van deze open normen zonder dat hij daarbij kan terugvallen op een vast toetsingskader.

Toezicht vindt plaats aan de hand van een dekkingsgraad voor corporaties (hoever strekt het vermogen om de kerntaak vorm te geven). Die dekkingsgraad vormt de primaire norm voor toezichthouder en alle stakeholders. Corporaties en stakeholders kunnen niet verder springen dan de financiële polsstok lang is.

Onder toezicht staande corporaties worden daarbij gehouden aan een bepaald resultaat, maar de wijze waarop dat resultaat dient te worden bereikt, is grotendeels aan de corporatie zelf om te bepalen. De toezichthouder dient hier vervolgens flexibel op in te spelen. Eventueel kan hij via voorlichting (guidance), al dan niet in de vorm van leidraden, meer zekerheid creëren. Er blijft altijd een eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staande instellingen. Dit is principle based toezicht.

## **C Met een rol voor de zelfdiscipline en vrijheid in gebondenheid**

Met de prikkel van extern toezicht geeft de zelfdiscipline verder invulling aan de eigen verantwoordelijkheid. De essentie van TmB is daarmee dat de corporaties binnen gebondenheid in vrijheid kunnen opereren. Kaders zijn volkshuisvestelijk en financieel en zo vormgegeven dat de natuurlijke spanning op die twee in een transparante balans komt en blijft. De politiek stelt die kaders en bevindt zich verder op afstand. Mochten de wensen de mogelijkheden overschrijden, dan behoedt de financieel toezichthouder de sector en de corporaties voor het nemen van te grote risico's. Volkshuisvestelijke doelstellingen kunnen worden besproken en zichtbaar gemaakt aan de hand van de financiële mogelijkheden en risico's. Dit is -voor alle stakeholders- een transparant proces.

Belangrijk voor de gewenste kwaliteitssprong van het stelsel als geheel, was in TmB de bundeling en stroomlijning van inspanningen die de sector zelf levert. Interne afspraken, interne handhaving en horizontale discipline vormen samen de basiselementen voor die interne disciplinerings.

Primair berust de verantwoordelijkheid bij het bestuur en het interne toezicht van de corporatie. De financiële toezichthouder zal moeten en willen kunnen varen op kwaliteit die in de sector zelf wordt geleverd. De basis voor de eigen disciplinerings is onder meer aanwezig in een goede governance van corporaties, diverse codes en het risicomanagement in het kader van de onderlinge solidariteit.

TmB pleitte om het volkshuisvestelijke toezicht doorlopend te confronteren met het financiële toezicht. Kortweg, verhouden de financiële risico's van het gevoerde beleid zich met behoud van het volkshuisvestelijke vermogen en de financierbaarheid van de sociale woningbouw? Idealiter heeft iedere schakel in de keten een helder, doorlopend beeld van de gevolgen van de eigen keuzes en het eigen handelen. De positie van het WSW als burger in en van de sector is daarbij een belangrijke partij. Risico's slaan in zo'n opzet direct(-er) terug op degene die het risico neemt. Op die manier voorkomt het stelsel moral hazard gedrag.

## **Wat is er met de aanbevelingen en conclusies gedaan?**

In de Woningwet 2015 keren elementen terug uit onder meer de bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie, de commissie Hoekstra en TmB. In het op voet daarvan ingerichte toezicht zijn veel onderdelen van TmB in meer of mindere mate terug te vinden. Toch staat de oplossing van de Woningwet behoorlijk ver af van TmB. De wetgever heeft de touwen aangehaald door het al bestaande toezichtmodel te verbeteren en niet door het te veranderen.

### **A Onafhankelijk extern toezicht verdeeld in volkshuisvestelijk en financieel toezicht**

In ieder geval is er nu extern toezicht met meer doorzettingsmacht. De wetgever koos evenwel voor het model van één integrale toezichthouder met de volkshuisvestelijke borging op lokaal niveau in de driehoek gemeente-huurdersorganisatie-corporatie. Sommige elementen zijn ondergebracht bij de Autoriteit woningcorporaties (Aw) als integrale toezichthouder.

De schijn van) verkleving is niet uit het systeem. De nu ingerichte toezichtkolom leidt tot (risico van) verkleving. In werkelijkheid of in schijn. De minister zit dichterbij de toezichthouder dan bij markttoezichthouders gewoon is. De toezichthouder bemoeit of bemoeide zich veelal op dagelijkse basis met vraagstukken over de scheiding DAEB/niet-DAEB; markttoetsen en heeft de opdracht om (door de commissarissen al goedgevonden) besluiten van de corporaties goed te keuren of plannen te beoordelen.

### **B Aan de hand van heldere normen waaronder een dekingsgraad voor corporaties**

De gestelde normen zijn 'rules based', met veel aandacht voor bijvoorbeeld de scheiding van DAEB en niet-DAEB, de markttoets en het indienen van plannen en verbeterplannen. De normen nemen verantwoordelijkheid weg bij de eigen organen van de corporaties door het stelsel van voorafgaande goedkeuring. De wijze waarop het resultaat dient te worden bereikt, is voor een gedeelte ingevuld door regels en voor die delen niet langer aan de instelling zelf om dat binnen kaders te bepalen.

Een dekingsgraad is nog niet ontwikkeld. Wel hanteert de sector en berekent men de 'indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties' (IBW). Om de omvang van de beschikbare ruimte te bepalen is aangesloten bij het financiële toetsingskader dat de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) gezamenlijk hebben geformuleerd voor de financiële beoordeling van corporaties.

### **C Met een rol voor de zelfdiscipline en vrijheid in gebondenheid**

Voor eigen discipline lijkt minder ruimte te zijn (en ook genomen door de sector). Hier is sprake van minder eigen initiatief en invulling dan TmB voorstaat. Ook bestaan tussen de rol en functie van de eigen interne governance dubbeluitvoeringen met het inspectiegerichte toezicht. Dit inspectiegerichte toezicht is een kenmerkend verschil met markttoezichthouders die zich meer verlaten op risicoanalyses en minder rules based te werk gaan.

## **Wat zijn de effecten van het nieuwe toezicht?**

### **A Onafhankelijk extern toezicht verdeeld in volkshuisvestelijk en financieel toezicht**

Tot op heden lijkt de het nieuwe toezicht (nog) niet de opmaat geweest naar een dynamischer sector die de primaire taken op vernieuwde wijze oppakt. Natuurlijk spelen vele andere factoren een rol, maar de sector lijkt niet te kunnen voldoen aan de vraag van de stakeholders, waaronder de lokale driehoek en andere partijen. Of alternatief: helderheid te verschaffen over waarom wensen niet kunnen worden vervuld.

De door de toezichthouder uitgedragen flexibiliteit en responsieve houding geeft (nu) in beperkte mate vrijheid terug aan de sector. De druk is onverminderd groot om te voldoen aan de vele wensen. Die druk kan op enig moment doorbreken. Springende vraag is of het systeem van toezicht daarbij evenwichtig kan reageren? Wanneer schiet het vermogen tekort, wat kan wel en wat kan niet en hoe bepaalt de toezichthouder zijn positie?

De vaststelling is dat de corporaties anno 2018 minder vrijheid in gebondenheid hebben dan hen in 2012 voor ogen stond. De touwen zijn meteen aangetrokken. Door het ontbreken van een heldere dekkingsnorm en een integrale toezichthouder met een onderhorig WSW, bevat het stelsel geen echte 'countervailing powers' in relatie tot over- en onderinvesteringen.

Het volkshuisvestelijk toezicht is lokaal belegd. Op sectorniveau is de lokale driehoek niet aanwezig of overziet alleen het lokale beeld. Voor het financieel toezicht en de financieringskosten is de totale financiële soliditeit (en solidariteit) relevant. Volkshuisvestelijk beleid is een lokale aangelegenheid in een stelsel waarin op sectorniveau financiële solidariteit en soliditeit bestaat. Dit kan een mismatch tussen lokaal en sectoraal niveau opleveren.

### **B Aan de hand van heldere normen waaronder een dekkingsgraad voor corporaties**

De koppeling tussen handelen, risico's en gevolgen op corporatie- en sectorniveau blijft in de huidige opzet beperkt. Gevolg van de gekozen institutionele inrichting is dat in alle lagen (nog steeds) risico's (kunnen) worden afgewenteld en iedere laag (daarmee) voorkomt dat de gevolgen van eigen handelen of keuzes direct gevolgen hebben op de eigen (financiële) huishouding. De lokale driehoek of de partijen bij het Klimaatakkoord of de Rijksoverheid kunnen grote of risicovolle ambities ten toon spreiden die (te grote) financiële risico's met zich brengen. Die zich dan uiteindelijk weer vertalen in een dreigende aanspraak op de borg of de sanering. De borgsteller verlaat zich vervolgens op het mechanisme van sanering, met als gevolg een hogere sectorbrede financiële heffing dan strikt noodzakelijk. Dit gaat gepaard met onderling getouwtrek om de risico's op de ander af te kunnen wentelen. Dit kan leiden tot afkalving van het collectieve volkshuisvestelijk vermogen. Lokaal voelt men geen financiële pijn; de financiers voelen geen financiële pijn; de minister voelt geen financiële pijn. Als dit mechanisme op gang komt, zullen in ieder geval de totale financieringslasten oplopen. De signaalfuncties werken niet in de richting van behoud van de financierbaarheid van de volkshuisvesting.

Naast dit risico van moral hazard, kennen de regels een rules based karakter. Veel normen regelen het gedrag van corporaties tot op detailniveau. Bij overtredingen volgen in te leveren verbeterplannen die goedkeuring behoeven van de Aw. Hoe gedetailleerder de regels, des te minder een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid.

Ook passen normen zoals de goedkeuringsbevoegdheid bij investeringen boven 3 miljoen euro, grote corporaties minder goed. Commissarissen voelen zich dan bestuurder. De rapportagestroom richting de toezichthouder op grond van verantwoordingscijfers is niet minder geworden. Het past niet bij de toezichthouder die TmB voorstond.

### **C Met een rol voor de zelfdiscipline en vrijheid in gebondenheid**

Door bijvoorbeeld de afsplitsing van de niet-DAEB-activiteiten zijn de verlokkingen al minder. Ingewikkelde (maatschappelijke) opgaven zijn er te over. TmB pleitte voor zelfdiscipline binnen kaders. De financiële en zelfdisciplinering is mede afhankelijk van de rol en positie van het WSW, de effectiviteit van Aedes en VTW, de zelfreguleringscodes en de onderlinge afstemming. Als gevolg van het integraal toezicht op basis van 'rules based' normen, lijkt hier onvoldoende armslag en initiatief te zijn ontstaan.

Vermoedelijk zal het appel op de corporaties uiteindelijk zo groot worden dat zij gaan voldoen aan de vele wensen. De kaders zullen dan werkende weg verdere uitwerking en bijstelling nodig hebben. Zolang men daarbij werkt op basis van gedetailleerde normen, intensieve rapportages en toestemmingen, zal de neiging om ondernemend en slagvaardig te handelen niet toenemen. Bovendien is het een gegeven dat bij gedetailleerde regels, de grenzen van de regels worden opgezocht. Dit in plaats van handelen op basis van eigen verantwoordelijkheid en geïnternaliseerde normen.

## **4 TmB en het vervolg**

### **A Onafhankelijk extern toezicht verdeeld over in volkshuisvestelijk en financieel toezicht**

De uitgangspunten van TmB verdienen onverminderd de aandacht. Daaronder een scheiding van financieel en volkshuisvestelijk toezicht en het geven van vrijheid binnen een helder financieel kader. Dat biedt het kader waarbinnen de sector zal moeten gaan leveren. Het beantwoordt dan ook de vraag die nu op tafel ligt in de sector, bij gemeenten, huurders en toezichthouder. Wat kan wel en wat kan niet van corporaties worden gevraagd?

De discussie over het toezichtmodel lijkt voorlopig gelopen. De minister spoort de Aw en het WSW aan te komen tot een ingericht (onderling afgestemd) *verticaal* toezichtmodel. De positie van WSW is daarbij onderhorig aan de Aw. De rol en de positie van de (collectief en individueel) risicodragende corporaties lijkt nog niet goed te zijn ingeregeld.

De idee van TmB: (i) een dekkingsnorm en (ii) onafhankelijk financieel toezicht, heeft nog niet aan belang ingeboet. Dit zal nu vooral zijn weg kunnen vinden in de positie en inrichting van de (privaatrechtelijke) borging (door) het WSW.

### **B Aan de hand van heldere normen waaronder een dekkingsgraad voor corporaties**

De in TmB voorgestane oplossing vraagt om de ontwikkeling van een heldere dekkingsnorm. Dat blijkt in de praktijk lastiger dan eerder gedacht. De aanzet lijkt in de Woningwet gegeven met de opnemings- en het hanteren van het volkshuisvestelijk vermogen (IBW). Een verder onderzoek naar de uitwerking en eventuele opnemings- als kader voor corporaties en andere stakeholders zou in lijn zijn met de ideeën uit TmB.

### **C Met een rol voor de zelfdiscipline en vrijheid in gebondenheid**

De basis voor de eigen disciplinerende is aanwezig in diverse codes. Komend jaar verlegt de Aw de focus naar de governance van corporaties. Spannend is nog of dat meer inspectie- of toch risicogericht gebeurt. Het streven naar meer open normen en meer risicogericht toezicht blijft van belang en zal aanpassingen vragen in de bij en krachtens de wet gestelde regels.

De disciplinerende en de mogelijkheden ter zake van de financiële middelen in de sector, worden in sterke mate bepaald door het WSW. De governance van het WSW lijkt nog onvoldoende uitgekristalliseerd ten aanzien van de sanerings- en borgingsfunctie. Het WSW is cruciaal voor het doorgeven van de juiste financiële prikkels aan de corporatiesector. Uiteindelijk vertaalt het signaal van die financiers zich in de door het WSW gehanteerde voorwaarden bij het al dan niet toekennen van (borging) voor financiering. Het WSW kan nog steeds onderhorig worden gemaakt aan een toezichthouder zoals bijvoorbeeld DNB.

Aandacht verdient de positie van het WSW als een privaatrechtelijk vormgegeven garantie-instituut met internationaal gangbare systemen van risicomanagement en een daarbij passend eigen systeem van risicobeheersing. Het WSW heeft een intrinsiek belang om risico's te beheersen, en heeft via risicopremies of afkeuring van borging natuurlijke en redresserende 'Bite'. Zoals een kritische financier altijd een aanwinst is. Als op ieder project een prikkel aanwezig is van een kritische financier, dan geeft dit de horizontale discipline een effectief sanctiemechanisme.

TmB erkent dat corporaties werken in een cultuur die mede ontstaat door de juiste 'Tone at the Top'. Beheersing en evenwicht in de organisatie komen in de eerste plaats van gezaghebbende, geïnformeerde, deskundige en resolute bestuurders en interne toezichthouders. Corporaties kennen grote opgaven. Binnen heldere kaders verdienen zij voldoende vrijheid. De invoering van het toezicht lijkt de aandacht van bestuur en toezichthouders te hebben gericht op regels en het onverminderd opleveren van cijfers. Toezicht op het functioneren van de corporatie vindt allereerst intern plaats door de Raad van Toezicht van de corporaties. De balans lijkt daar in termen van het TmB-ideaal verkeerd uit te vallen. Het stelsel van toezicht zou de primaire verantwoordelijkheid daar moeten neerleggen waar deze thuishoort: bij bestuur en intern toezicht.

Als grendel op dit interne systeem fungeert ook de controlerend accountant. Deze laatste lijkt langzaam te worden opgezogen in een rule-based toezicht of zegt steeds vaker niet te kunnen leveren. Dit is weer een ander, afzonderlijk aandachtspunt.

Ten slotte, het behoud en de ontwikkeling van de horizontale discipline blijft een essentiële bouwsteen voor behapbaar, effectief toezicht. De toezichthouder zal – ook zonder rechtstreekse koppeling - willen kunnen varen op kwaliteit die in de sector zelf wordt geleverd. Hiervoor bestond wellicht weinig ruimte. In de houding van de minister en de Aw lijkt hiervoor (nadrukkelijker dan voorheen) beginselbereidheid te bestaan die ruimte wel te bieden.

Onverminderd van belang blijft het streven naar samenwerking. Een verdere ontwikkeling met hechtere samenwerking op het terrein van kwaliteitsborging en disciplineren kan worden vormgegeven in de onderlinge structuren. Kwaliteitsborging als gezamenlijke opgave binnen en van de sector in een stelsel dat de juiste prikkels geeft. Alleen dan komt er ruimte op de touwen.