



Autoriteit woningcorporaties
Inspectie Leefomgeving en Transport

Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties





Autoriteit woningcorporaties
Inspectie Leefomgeving en Transport

Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties

Datum 21 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	Aanleiding, uitgangspunten, toezichtproces en leeswijzer	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Uitgangspunten	9
1.3	Toezichtproces	10
1.4	Leeswijzer	11
2	Beginnelsen van het toezicht	12
2.1	Inleiding	12
2.2	Individueel en stelseltoezicht	12
2.3	Integraal toezicht	13
2.4	Risicogericht toezicht	14
3	Toetsingskaders	16
3.1	Inleiding	16
3.2	Toezicht op risico's in de governance	16
3.3	Toezicht op het omvalrisico	19
3.4	Toezicht op risico's bij de realisatie van beleid	22
3.5	Toezicht op risico's van inefficiency en ondoelmatigheid	23
3.6	Toezicht op onrechtmatigheden	24
3.7	Toezicht op integriteitsrisico's	26
4	Toezichtproces	28
4.1	Hoofdlijnen toezichtproces	28
4.2	Feiten verzamelen	29
4.3	Risicodetectie en bureauonderzoek	30
4.4	Onderzoek op locatie	31
4.5	Beoordeling en verdiepingsonderzoeken	31
4.5.1	Governance audits	32
4.5.2	Bescherming maatschappelijk gebonden vermogen	33
4.5.3	Integriteitsonderzoeken	33
5	Oordelen en interveniëren	35
5.1	Oordelen	35
5.2	Interventies	36
6	Tot slot	41

1 Aanleiding, uitgangspunten, toezichtproces en leeswijzer

1.1 Inleiding

Voor u ligt de notitie "Contouren van het toezicht" van de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Met dit stuk wil de Aw helderheid geven over de wijze waarop het toekomstig geïntegreerd toezicht van de Aw op de woningcorporaties uitgevoerd wordt. Deze contouren van toezicht bevatten zowel toetsingskaders als de wijze waarop de Aw te werk gaat. De komende maanden publiceert de Aw ook nog enkele andere toetsingskaders, zoals het toezicht op WSW, verder doorontwikkeld toetsingskader geschiktheid en betrouwbaarheid en een toetsingskader vergunningen.

Het betreffen 'contouren'; toezicht is maatwerk en afhankelijk van specifieke omstandigheden, risico's en opvattingen. De invulling van het toezicht moet zich aan kunnen passen aan veranderende (markt)omstandigheden, zoals financieringsmethodieken of schokken in de (macro)economische omgeving, maar ook aan veranderend gedrag in de besturing van corporaties.

Van belang is dat de contouren en de invalshoek van het toezicht helder en transparant zijn, ook al blijft de concrete uitwerking zich altijd verder ontwikkelen. Daar komt bij dat 2016 en 2017 duidelijk overgangsjaren zijn. De sector is nog volop in beweging door de uitvoering van de nieuwe Woningwet. De scheiding DAEB/niet-DAEB is een voor de hand liggend voorbeeld. In het toezichtsproces voor het jaar 2017 worden de hier beschreven werkwijzen gehanteerd.

De Aw wil het gesprek over deze contouren aan gaan met de sector en met de stakeholders. Dit omdat toezicht meer is dan het beoordelen van kengetallen en het schrijven van toezichtbrieven. Het gesprek met de sector, stakeholders, reflectie, openheid, transparantie en voorlichting zijn belangrijk.

1.2 Uitgangspunten

Belangrijk uitgangspunt voor de Aw is het managen van risico's:

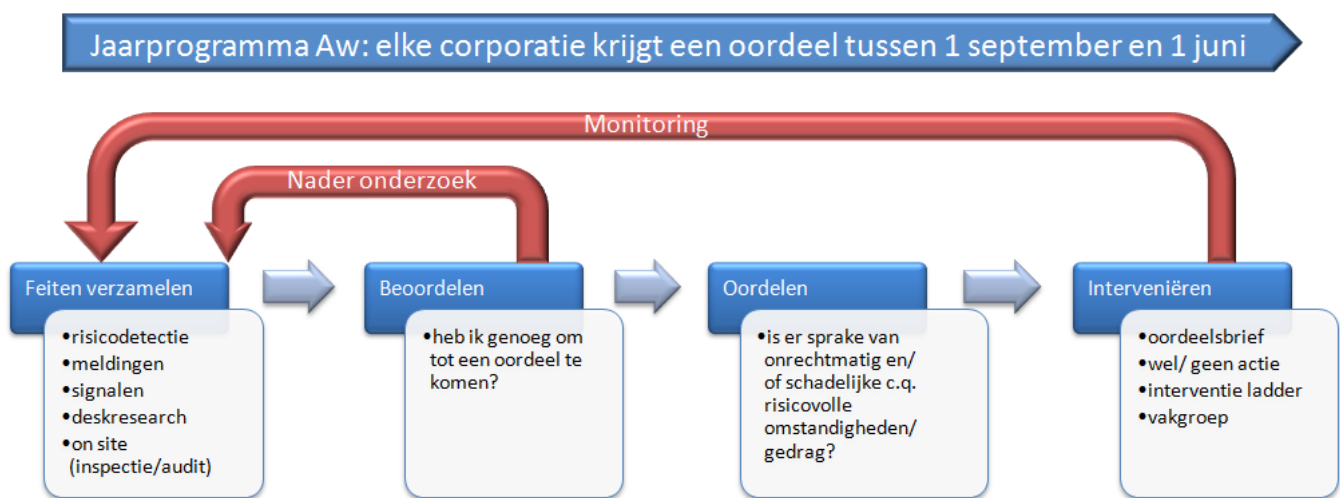
- Wat komt er op de sector en op de corporaties af?
- Hoe wordt daarop door de corporaties gereageerd?

Risicomanagement betekent inzicht in de risico's, maar ook besef dat niet alle risico's in beeld kunnen zijn. Essentieel is daarom een werkwijze en een cultuur waarin doeltreffend en snel gehandeld kan worden, waarin alle betrokkenen integer de publieke doelen nastreven en handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving (compliance). Dit draagt tevens bij aan het herstel van vertrouwen in de sector. Daarom stelt de Aw in het toezicht governance centraal.

Hoe zijn de corporaties georganiseerd en hoe werken de interne checks and balances, spreekt men elkaar aan en corrigeert men elkaar? Dit gaat over structuur en over cultuur. Het interne en het externe toezicht versterken elkaar hierin.

1.3 Toezichtproces

Toezicht houden is een continu, iteratief proces dat zich niet beperkt tot één bepaald moment. Toezicht houden bestaat uit een voortdurend verzamelen van feiten, beoordelen en interpreteren van feiten, het daadwerkelijk vormen van een oordeel en vervolgens het zondig intervenieren.



De eerste stap is het verzamelen van feiten. Voor haar continue integraal toezicht dient de Aw op ieder gewenst moment te beschikken over een basisset aan informatie van iedere afzonderlijke woningcorporatie. CorpoData speelt in deze fase een belangrijke rol, maar is niet het enige instrument dat de Aw kan gebruiken om feiten te verzamelen. De Aw gebruikt allerlei gestructureerde en ongestructureerde informatie, meldingen en ervaringen als bron voor het toezichtsproces.

Al deze informatie wordt samengevat in een dashboard dat een agenda vormt voor het bureau-onderzoek en vervolgens voor een eventuele inspectie ter plaatse. Om daadwerkelijk te kunnen analyseren en begrijpen wat de situatie is van de verschillende corporaties, maar ook om een oordeel te kunnen geven over de governance en organisatie zelf, zijn inspecties noodzakelijk. De Aw voert jaarlijks bij iedere corporatie tenminste één inspectie op locatie uit, waarbij de focus minimaal ligt op de beoordeling van de governance.

De signalen die voortkomen uit het deskresearch en de inspectie komen samen in de beoordeling die opgemaakt wordt per corporatie. Centraal staat de vraag of er genoeg informatie is om tot een oordeel te komen. Zo niet, dan vindt er aanvullend onderzoek plaats, bijvoorbeeld in de vorm van audits of vervolgininspecties. Als het beeld volledig is, dan wordt er een oordeel opgesteld. De vraag die dan voorligt is of er sprake is van *(on)rechtmatig gedrag en/of schadelijke/risicovolle omstandigheden/gedrag*. Afhankelijk van de risico-inschatting die volgt uit de inspecties, stelt de inspecteur een oordeelsbrief op. Dit kan een schone brief zijn die geen nadere acties oplegt of een brief waarin acties worden opgelegd aan de corporatie of waarin de Aw handhavend optreedt tegen de corporatie.

De toezichtbrief wordt vervolgens gepubliceerd op de website van de Aw, zodat ook andere stakeholders, zoals gemeenten en huurders, gebruik kunnen maken van de toezichtresultaten van de Aw.

1.4 Leeswijzer

Deze notitie gaat over het toezichtproces van de Aw. In paragraaf 2 wordt eerst stilgestaan bij de beginselen van het toezicht. Het individuele en het stelseltoezicht worden op hoofdlijnen behandeld, gevolgd door het integrale toezicht en tot slot het risicogerichte toezicht. Er wordt uitgebreider stilgestaan bij het stelseltoezicht. De toetsingskaders komen meer naar voren in paragraaf 3. Waarna in paragraaf 4 het toezichtproces uiteen wordt gezet. Het oordelen en intervenieren komt in paragraaf 5 aan bod.

2 Beginselen van het toezicht

2.1 Inleiding

In de visie van de Aw die op 28 januari 2016 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is beschreven dat de Aw integraal risicogericht toezicht houdt op de individuele woningcorporaties en op het stelsel in zijn totaliteit. Dit volgt uit de Woningwet. De Aw bewaakt en beschermt dat de corporaties het maatschappelijk gebonden vermogen rechtmatig, effectief en efficiënt inzetten in het belang van de volkshuisvesting. Het is de intentie en de ambitie van de Aw dat de publieke taken van de corporaties bestendig uitgevoerd worden en de samenleving vertrouwen kan hebben in de corporaties.

Het toezicht van de Aw is gericht op de individuele corporaties en op het stelsel in zijn totaliteit, het is integraal en risicogericht. Deze beginselen worden hieronder nader uitgewerkt.

2.2 Individueel en stelseltoezicht

Conform artikel 61 van de Woningwet betreft het individuele toezicht het risicogericht beoordelen van het beleid en beheer van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen en het aan hen doen toekomen van dat oordeel. De verschillende takken en vennootschappen (bijvoorbeeld ontstaan naar aanleiding van scheiding van DAEB en niet-DAEB activiteiten) staan alle onder toezicht. Het gaat hier om instelling specifieke risico's, het stelseltoezicht gaat om instellings overstijgende risico's en vraagt om het beoordelen van de houdbaarheid van het volkshuisvestelijke stelsel in zijn totaliteit. Er is een duidelijke interactie tussen het individueel toezicht en het stelseltoezicht. De rest van deze notitie gaat over het individuele toezicht per corporatie. Hieronder wordt uitgebreider stilgestaan bij het stelseltoezicht.

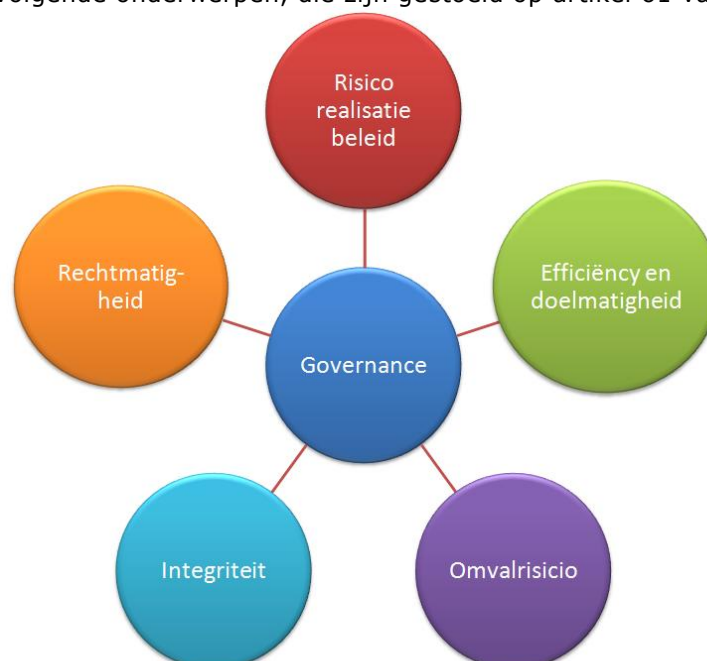
Het stelseltoezicht omvat de werking van het stelsel als geheel, inclusief het publiek toezicht op WSW als drager van de zekerheidsstructuur in de sector. De risico's op stelselniveau worden enerzijds bepaald door de risico's op corporatieniveau (de som van de risico's in de financiële positie van de individuele corporaties). Anderzijds worden de risico's op stelselniveau bepaald door specifieke macro-economische ontwikkelingen en voor corporaties relevante wijzigingen in het rijksbeleid. Om tot een goed toezicht op individueel niveau te komen is het van belang om ook de risico's en trends op stelsel (sector) niveau te identificeren. Het sectorbeeld dat jaarlijks door de Aw wordt opgesteld en gepubliceerd geeft duiding aan trends en risico's in de sector. Om blinde vlekken in het toezicht te voorkomen c.q. op te sporen, voert de Aw themaonderzoeken uit.

Als onrechtmatig of frauduleus handelen bij één of enkele corporaties wordt gesignaleerd, zou bijvoorbeeld via een themaonderzoek kunnen worden onderzocht of dat vaker voorkomt. Het is op voorhand moeilijk aan te geven op welke gebieden themagericht onderzoek in de toekomst wordt uitgevoerd. Dat is namelijk afhankelijk van de risico's en vraagstukken die op dat moment worden gezien. Onderzoek naar derivaten of zorgvastgoed zijn voorbeelden van themaonderzoeken uit het verleden. Themagerichte onderzoeken zijn vaak specialistische onderzoeken, waarop zo nodig inspecteurs met specialistische kennis worden ingezet.

Van groot belang voor het volkshuisvestingsstelsel is de mogelijkheid voor corporaties om geborgde leningen af te sluiten. Corporaties staan onderling garant voor elkaar en uiteindelijk vormen gemeenten en het rijk de ultieme achtervang. Hoeder van deze zogenaamde borg is WSW. De Aw is aangewezen als toezichthouder op WSW. Het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (Btiv) is per 1 juli 2016 gewijzigd en geeft de kaders waarbinnen dit toezicht vorm krijgt. Het toezicht op WSW is een nieuwe taak die zich de komende jaren verder ontwikkelt. De private borgstellingstaak van WSW en de publieke toezichtstaak van de Aw zijn op onderdelen complementair aan elkaar. De vormgeving en nadere invulling van deze complementariteit wordt in het najaar van 2016 in overleg met WSW en met BZK nader uitgewerkt.

2.3 Integraal toezicht

Het toezicht van de Aw is integraal; het is er op gericht het functioneren van de corporatie vanuit verschillende oogpunten in samenhang te beoordelen. Het is de bedoeling van de Woningwet dat toezicht vanuit verschillende oogpunten elkaar onderling versterkt. De Aw stelt daarbij de governance bij de woningcorporatie centraal. Uiteindelijk gaat het er om hoe de corporatie aangestuurd wordt en hoe het reageert op schokken en risico's. Het toezicht door de Aw richt zich op de volgende onderwerpen, die zijn gestoeld op artikel 61 van de Woningwet:



Deze onderwerpen worden later in deze notitie meer uitgebreid toegelicht. De Aw stelt het toezicht op de governance centraal omdat blijkt dat de meeste overtredingen van integriteit en rechtmatigheid, maar ook van financiële debacles te herleiden zijn op een niet goed functionerende governance. Voorts kunnen tekortkomingen in de governance leiden tot een minder voortvarende aanpak van financiële problemen, integriteitsinbreuken en tekortkomingen in de compliance (bijvoorbeeld bij opgelegde interventies).

Het integraal toezicht betekent dat, als bij een woningcorporatie sprake is van financiële problemen, integriteitsschendingen of rechtmatigheidsinbreuken, er mede wordt nagegaan in hoeverre deze verband houden met tekortkomingen in governance. Andersom geldt dat indien wordt geconstateerd dat er sprake is van tekortkomingen, in de governance wordt nagegaan in hoeverre deze implicaties (kunnen) hebben op financiën, rechtmatigheid en integriteit.

Door in te zetten op governance hoopt de Aw tevens dat de risico's intern in een vroeg stadium geconstateerd en opgepakt worden. De Aw stimuleert daarmee de bestuurder en intern toezicht hun verantwoordelijkheden te nemen.

2.4 Risicogericht toezicht

Definiëring

Risico = een situatie die negatieve invloed heeft op één of meer van de zes toezichtonderwerpen.

Er zijn altijd situaties voorstelbaar die onwenselijk, schadelijk of onrechtmatig zijn. Die situaties zijn er ook als je niet kijkt en ze niet ziet, maar tegelijkertijd is het belangrijk om te beseffen dat je niet overal kunt kijken. Daarom moet een toezichthouder in kunnen schatten waar hij moet kijken; waar zijn de risico's op onrechtmatigheden, schadelijk gedrag of schadelijke en risicovolle omstandigheden het grootst? We noemen dit het toetsingskader. Dit kader is geen constante; de risico's veranderen in de tijd met de komst van nieuwe financieringsmethoden, macro-economische ontwikkelingen, demografische ontwikkelingen, regionale verschillen etcetera. Het detecteren van risico's en het onderhouden van het toetsingskader is een continue activiteit binnen de Aw. Voor alle eerder genoemde gebieden van het integraal toezicht is er een toetsingskader. Op al deze terreinen kan het volkshuisvestelijk belang in het geding zijn. Als dat zo is, dan wil de Aw proportioneel optreden, zodat zij in situaties waarin geen risico's aanwezig zijn meer op de achtergrond kan blijven. Doel is een balans vinden tussen de mate van bescherming tegen risico's en de effectiviteit van de publieke taakuitoefening. Niet alle risico's kunnen voorkomen worden, want dat leidt tot verstarring; dan gebeurt er niets meer. Teveel risico's moeten echter ook voorkomen worden.

Waar het om gaat is dat verantwoorde risico's worden genomen en dat ze binnen kaders beheerst kunnen worden, de Aw noemt dit proportionaliteit. In het toetsingskader, de normen die gesteld worden én het intervenieren, wordt rekening gehouden met deze balans. Het omvalrisico kan bijvoorbeeld aanzienlijk worden teruggebracht door de buffereisen op te schroeven. De "prijs" die hieraan verbonden is, is de beperking die dit tot gevolg heeft op de bijdrage die de corporatie kan leveren aan de volkshuisvestelijke opgave (bijvoorbeeld nieuwbouw van sociale huurwoningen of investeringen in de bestaande voorraad).

Het toetsingskader operationaliseren we door per gebied van het integraal toezicht concrete normen te stellen. De risicodetectie geeft signalen op de zes toetsingskaders en de concrete normen. Deze risicosignalen worden opgenomen in een dashboard. In hoeverre echt sprake is van een risico wordt vervolgens onderzocht middels bureauonderzoek en onderzoek ter plaatse (inspecties en audits).

Niet ondenkbaar is dat er risico's worden gelopen door factoren die niet in het dashboard zijn opgenomen: factoren waar niemand direct naar kijkt. Zo kan het zijn dat corporaties die jaarlijks positief uit het dashboard naar voren komen, toch grote risico's lopen. Daarom besteedt de Aw veel tijd en aandacht aan het op gestructureerde wijze zoeken naar atypische risico's¹ en voert het thema- en stelselonderzoek uit. Risico's kunnen instellingspecifiek zijn of -overstijgend (krimpregio's, lage rente of derivaten).

¹ Hiermee worden nieuwe risico's bedoeld, afwijkend van de reeds bekende.

3 Toetsingskaders

3.1 **Inleiding**

Een goed functionerende corporatie houdt de risico's binnen acceptabele grenzen bij het realiseren van haar doelstellingen, waardoor er geen maatschappelijk gebonden vermogen wordt verspild. Het interne toezicht moet hier vooral op gericht zijn. In de wet zijn ten aanzien van een deel van deze onderwerpen veelal open normen opgenomen. De Aw geeft hieraan een nadere duiding door toetsingskaders, signaleringsnormen, kengetallen, ratio's en normen te formuleren ten aanzien van elk van de zes toezichtsvelden.

De Aw definieert deze risico's en zet ze in perspectief. De bovengenoemde balans tussen de mate van bescherming voor risico's en de effectiviteit van de publieke taakuitoefening is dan bepalend. Deze balans bepaalt de kwantitatieve en kwalitatieve grenswaarden die aan elk van de geformuleerde toetspunten, signaleringsnormen, kengetallen, ratio's en normen worden gesteld.

In deze paragraaf worden de toetsingskaders beschreven voor alle 6 de toezichtsvelden. Deze toetsingskaders zijn op hoofdlijnen bekend en beschreven en worden de komende tijd nog verder doorontwikkeld en verder geconcretiseerd.

3.2 **Toezicht op risico's in de governance**

Definiëring

De Aw stelt de governance van de corporaties centraal in haar toezicht op individuele corporaties. Een goed functionerende governance ziet de Aw als de belangrijkste waarborg voor goed presteren op de andere toezichtsterreinen (operationele vertaling van art. 61 Woningwet):

- omvalrisico;
- risico's realisatie beleid;
- efficiency;
- doelmatigheid;
- rechtmatigheid;
- integriteit.

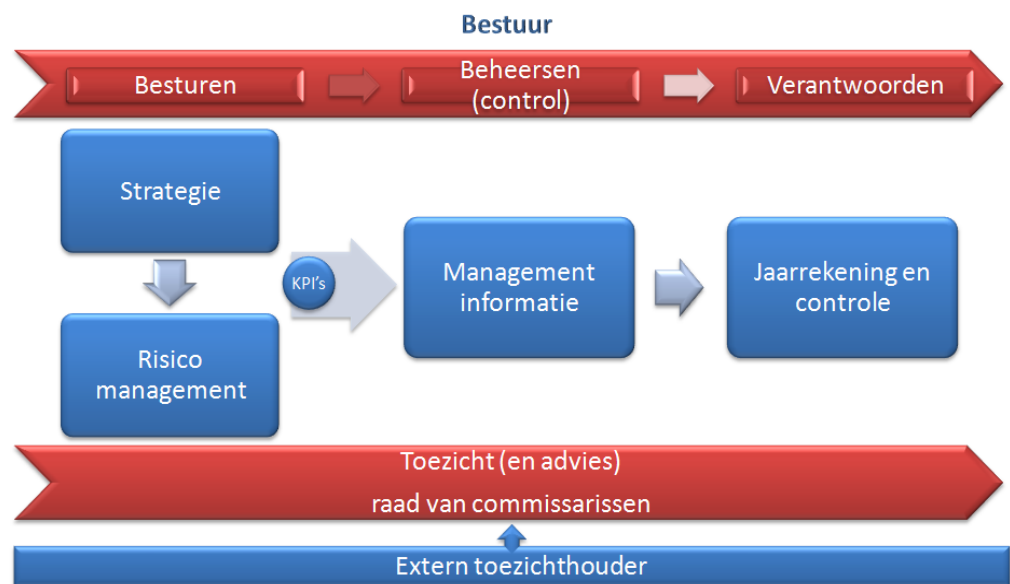
Basis voor het toetsingskader om risico's in de governance te detecteren zijn de Woningwet en het Btiv. Corporaties hebben vervolgens een aantal verplichte onderwerpen vertaald in de statuten en het financieel reglement.

Daarnaast hanteren corporaties de Governancecode 2015 van Aedes/ VTW. De Aw handhaaft niet de naleving van de Governancecode, maar betreft het al dan volgen van de Governancecode wel in haar risicobeoordeling.

De Aw hanteert de volgende definitie van Governance in haar toetsingskader.

Governance (in brede zin) omvat de activiteiten van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden in hun onderlinge samenhang. Governance richt zich op belanghebbenden van de organisatie, de daarmee samenhangende doelstellingen van deze organisatie en de verantwoordelijkheid van de leiding van deze organisatie om de doelstellingen te verwezenlijken. Governance richt zich daarnaast op de soft controls die de verwezenlijking van deze doelstellingen ondersteunen.

Uit deze definitie blijkt dat samenhang in de governance als relevant wordt gezien. Daarnaast wordt ook sterk getoetst dat de governance niet alleen in opzet bestaat, maar ook in de praktijk functioneert en doorleefd wordt: de soft controls.



Toetsingskader

Het toetsingskader van de governance is opgebouwd uit een aantal hoofdvragen en ijkpunten:

1. Corporatie handelt altijd in het volkshuisvestelijk belang

Corporatie handelt binnen de doelstelling, reikwijdte en bepalingen van de Woningwet, Wet Normering Topinkomens en overige van toepassing zijnde wet- en regelgeving. In het bijzonder gelden in dit verband de artikelen 19, 45/ 46 en 47/48 van de Woningwet en 46 t/m 56 van het Btiv over het volkshuisvestelijk belang, het werkdomein, de DAEB-activiteiten en passend toewijzen. Belangrijk is ook dat waarden en normen in overeenstemming moeten zijn met het functioneren in het publiek domein.

Maatschappelijk ongewenst of schadelijk gedrag dat (nog) wel toegestaan is binnen de wet- en regelgeving past hier niet bij. De Aw toetst risicogericht of de corporatie in woord en daad handelt in het volkshuisvestelijk belang.

2. Corporatie draagt naar vermogen bij aan het volkshuisvestelijk beleid van gemeenten

Overeenkomstig de artikelen 40 t/m 44 van de Woningwet en 38/39 van het Btiv wordt in samenspraak met gemeente en (vertegenwoordigers van) bewoners het volkshuisvestelijk beleid vastgesteld. De Aw toetst risicogericht of het bestuur en RvC borgt dat de belangen van alle stakeholders voldoende zijn gewogen.

3. Geschiktheid en betrouwbaarheid Bestuur en RvC

In de artikelen 25 respectievelijk 30/31 van de Woningwet en artikel 19 Btiv zijn voorwaarden gesteld ten aanzien de geschiktheid en betrouwbaarheid² van de leden van het bestuur respectievelijk de RvC van een corporatie. Alle (her)benoemingen van bestuurders en commissarissen vinden plaats conform de geschiktheids- en betrouwbaarheidscriteria. Leden opereren altijd integer, onafhankelijk, objectief en deskundig. De Aw toetst via haar risicogerichte beoordeling van het functioneren van bestuurders en commissarissen in hoeverre bestuur en RvC geschikt en betrouwbaar zijn voor hun taak.

4. Kwaliteit van besluitvormingsprocessen

In de artikelen 26 t/m 29b, 31/32 van de Woningwet en de artikelen 103 t/m 108 van het btiv zijn eisen opgenomen om de kwaliteit van de interne besluitvorming te garanderen. De besluitvormingsprocessen binnen de organisatie zijn (pro)actief, tijdig, consistent, controleerbaar en wegen alle relevante informatie mee. Er is voldoende tegenspraak en er is een gezonde balans in gedrag. Bestuur en RvC borgen hierbij ook dat zij voldoende informatie ontvangt om de kwaliteit van besluitvorming te garanderen. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van informatie over risico's. Bestuurders en RvC dragen zorg voor toereikende risicoduiding, scenarioanalyses, zoals exit-scenarios. Zij dragen in het bijzonder zorg voor het voorkomen van een 'roze bril of tunnelvisie'. De RvC laat zich ook voldoende onafhankelijk en deskundig adviseren over de inschatting van de risico's. De checks en balances tussen bestuur en RvC, binnen RvC en zo mogelijk binnen bestuur zijn voldoende ingericht en functioneren ook in de praktijk.

² Voor bestuurders geldt: Authenticiteit, besluitvaardig, integriteit en moreel besef, leiderschap, maatschappelijke (omgevings)sensitiviteit en verantwoordelijkheid, overtuigingskracht, resultaat en klantgericht, samenwerkingsvermogen, vakinhoudelijke kennis en visie, en zelfreflectie.
Voor commissarissen gelden: Authenticiteit, bestuurlijk inzicht, helicopterview, integriteit en moreel besef, maatschappelijke (omgevings)sensitiviteit en verantwoordelijkheid, onafhankelijke oordeelsvorming, teamspeler, voorzittersvaardigheid (indien van toepassing), vakinhoudelijke kennis en visie, en zelfreflectie.

De Aw toetst risicogericht in hoeverre de kwaliteit van de besluitvormingsprocessen toereikend is.

5. Transparant, verantwoord, aanspreekbaar en reflectief

In de artikelen 30, 32, 35 t/m 38 van de Woningwet en 30 t/m 33 van het Btiv is bepaald dat de corporatie zich verantwoord over de geleverde volkshuisvestelijke en financiële prestaties. Daarbij maken zij ook voldoende onderscheid tussen DAEB/niet-DAEB. Bestuur en RvC zijn proactief bereid zich open en kwetsbaar op te stellen, zijn aanspreekbaar op gedrag en laten uit hun daden zien dat ze voldoende reflectief zijn naar zichzelf. De Aw toetst in hoeverre de corporatie zich voldoende verantwoord en beoordeelt, risicogericht, in hoeverre er sprake is van een reflectief opererend bestuur en RvC.

De Aw richt zich in haar toezicht op governance mede op het bevorderen van de kwaliteit van het intern toezicht. Deze vormt de "First line of defence". Mede daarom is er als onderdeel van de inspecties minimaal één moment van contact tussen de Aw en de RvC. Minimaal één van de inspecties richt zich op governance.

3.3 Toezicht op het omvalrisico

Definiëring

De Aw stelt het omvalrisico als een basisrisico welke door iedere corporatie beheerst moet worden. In art. 61 van de Woningwet is dit als volgt verwoord:

- c. het behoud van de financiële continuïteit van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;*
- e. de solvabiliteit en de liquiditeit van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;*
- f. de kwaliteit van het financieel risicomanagement, het financieel beheer, de financiële aansturing en de financiële verantwoording van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;*

Het omvalrisico is het risico dat de corporatie niet langer in staat is zelfstandig zorg te dragen voor de geborgde dan wel ongeborgde (her)financiering van zijn activiteiten, zonder dat daarbij de publieke taakvervulling in gevaar komt.

Toelichting: primair is een corporatie in staat om op basis van de verdien capaciteit (operationele kasstroom en waarde) van zijn bezit zorg te dragen voor een continue (her)financiering. Zowel geborgd (DAEB) als ongeborgd (niet-DAEB). Op deze manier bestaat continuïteit van onderneming.

Indien een corporatie geen zorg meer kan dragen voor (her)financiering ontstaat het risico dat een corporatie omvalt. Dit kan consequenties hebben voor de huurders, schuldeisers en werknemers van de corporatie. Indien dit omvalrisico zich voordoet, stelt de Aw de volkshuisvestelijke doelstelling centraal en niet primair de financiële positie van een corporatie. Corporaties opereren immers in het kader van het publiek belang. Bij de signaleringsnormen staat primair wel de corporatie centraal, maar bij het zoeken naar oplossingsrichtingen wordt de volkshuisvestelijke doelstelling centraal gesteld.

Omvalrisico in relatie tot zekerheidsstructuur

Het belangrijkste risico ten aanzien van het omvallen van een corporatie is dat er aanspraken op de zekerheidsstructuur plaatsvinden. Hierbij kunnen drie niveaus worden onderscheiden. Allereerst kunnen deze aanspraken betrekking hebben op het saneringsfonds, en daaraan verbonden, tot opgelegde heffingen op de overige corporaties. Vervolgens kan de noodzaak ontstaan dat het eigen vermogen van de borgingsvoorziening wordt ingezet in combinatie met de activering van de obligo's die op hun beurt leiden tot aanspraken bij de corporaties. Tenslotte kan indien beide hiervoor beschreven mechanismen onvoldoende dekking bieden om de aanspraken van de geldgevers op te vangen, de achtervang door rijk en gemeente aangesproken worden. Zij zijn dan gehouden renteloze leningen beschikbaar te stellen.

Omvalrisico nader bekeken

De Aw houdt het omvalrisico zo laag mogelijk, maar kan dit risico niet voor de volledige 100% uitsluiten. Het uitsluiten van risico's (voor zover dat al mogelijk is), leidt immers tot "dood kapitaal". De hoofddoelstelling van de sector, "het leveren van een bijdrage aan (het verkleinen van) de volkshuisvestelijke opgave" wordt dan bedreigd. Hierbij dient te worden aangetekend dat een onderscheid moet worden gemaakt naar de drie niveaus die hierboven zijn onderscheiden. Ten aanzien van de eerste twee niveaus geldt dat een goede afweging moet worden gemaakt tussen de eigen verantwoordelijkheid van de corporatie, de solidariteit in het stelsel en de publieke taakvervulling. Aanspraak op het derde niveau dient uit maatschappelijk oogpunt te worden vermeden.

Het omvalrisico van individuele corporaties heeft betrekking op de financiële consequenties van het beleid op de korte termijn (liquiditeit) en op de langere termijn (de solvabiliteit). Daarbij beoordeelt de Aw of de activiteiten en beleidsvoornemens van de corporatie op middellange termijn (huurbeleid, verkopen, sloop etc.) passen bij de financiële positie van de corporatie (draagkracht vermogen).

Deze beoordeling moet duidelijk maken hoe de corporatie op balansdatum of in de prognoseperiode zich verhoudt tot een aantal ratio's. De score op de verschillende ratio's kan indicaties opleveren voor het risico dat de corporatie niet de beschikking meer kan krijgen op financiering dan wel tegen een onevenredig hoge prijs (rentepercentage of andere voorwaarden), die de continuïteit van een corporatie op korte of (middel)lange termijn onder druk kan zetten.

Toetsingskader

Het toetsingskader van het omvalrisico is opgebouwd uit de volgende hoofdvragen die als bovenliggende ijkpunten worden gehanteerd:

- 1 Zijn er financiële risico's voor de corporatie die tot acute liquiditeitsproblemen kunnen leiden en die zonder aanzienlijke bijstellingen van beleid tot liquiditeitssteun of saneringssteun aanleiding zijn?
- 2 Is de corporatie in staat de uit de balans voortvloeiende verplichtingen op basis van een voortgezette verhuurexploitatie op te vangen?
- 3 Is de vermogensontwikkeling, die de resultante is van de voorgenomen activiteiten, voldoende om de risico's, (basisrisico's; opslag ingeval van onvoldoende marge tussen marktwaarde en de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde; VPB beklemming) op te vangen die aan de uitvoering van de voornemens verbonden zijn?

Hoogte normstelling

Bij de invulling van de hoogte van deze toetsingsnormen staan twee zaken centraal: het veiligstellen van het functioneren van het stelsel en het voorkomen van een aanspraak op de achtervang. De normstelling is gekoppeld aan verschillende buffers (ICR, DSCR, solvabiliteit, ltv) waarmee de financierbaarheid (en ook het gezond en levensvatbaar zijn) normaal gesproken gewaarborgd is. Belangrijk is ook om in beeld te hebben hoe de sectorale positie is. Als alle corporaties op het minimumniveau zouden zitten, is er geen ruimte om knelpunten bij andere corporaties op te lossen. Mocht zich een dergelijke ontwikkeling voordoen dan moet dit leiden tot een verhoging van de buffers op individueel niveau en/ of het inperken van de risico's.

Beoordeling

Als de financiële situatie van een corporatie zorgwekkend is, is het denkbaar dat nader onderzoek noodzakelijk is naar de "governance". Een goed systeem van sturen, beheersen en verantwoorden draagt bij aan tijdig bijstellen van voornemens als de externe of interne omstandigheden drastisch wijzigen. Dit laat onverlet dat optredende macro-economische en marktrisico's corporaties niet gelijkmatig behoeven te raken.

Slechtwee scenario's kunnen helpen om inzichtelijk te maken of bepaalde corporaties meer of minder gevoelig zijn. Dit kan aanleiding zijn om bij bepaalde corporaties eerder interventies op te leggen met betrekking tot voorgenomen activiteiten, ook al voldoen de ratio's op basis van de verwachting (begroting) aan de buffernormen.

Op dit terrein is de samenhang met de werkzaamheden van WSW overduidelijk aanwezig. WSW als hoeder van de borg richt zich ook op het risico dat de deelnemer niet aan haar financieringsverplichtingen kan voldoen. De onderlinge afstemming van werkzaamheden om dubbellingen te voorkomen (terwijl de verantwoordelijkheden van beide organen in stand blijven) is dan ook een voortdurende opgave en vereist een goede communicatie onderling. Afspraken over wie het voortouw heeft op dit terrein om dubbel werk te voorkomen, ligt voor de hand.

3.4 Toezicht op risico's bij de realisatie van beleid

Definiëring

"Het risico dat het voorgenomen beleid van een corporatie niet in verhouding staat tot de financiële positie en de professionaliteit van de organisatie (financieel risicomanagement, beheer, aansturing en verantwoording).

Toezicht op risico's realisatie

De doelstelling van het toezicht op dit onderwerp is het tijdig signaleren als corporaties voornemens hebben die een onaanvaardbaar groot risico met zich brengen, waardoor het maatschappelijk bestemd vermogen onvoldoende beschermd wordt. In art. 61 lid 2 sub d is dit een taak van de Aw om op dit risico toe te zien:

d. het beschermen van het maatschappelijk bestemd vermogen van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;

Gedacht kan worden aan grootschalige investerings- of (ver)koopplannen die de draagkracht van de organisatie (financieel en organisatorisch) verre te boven gaan.

De Aw wilt dit risico zoveel mogelijk willen beperken, maar kan ook deze niet geheel uitsluiten. Aan ondernemen, het ontplooiën van activiteiten zoals nieuwbouw, sloop, renovatie etcetera, zijn per definitie risico's verbonden. De risico's moeten echter goed beheerst worden. Doordat gemeenten, huurders en corporaties gezamenlijk productieafspraken maken, kunnen bij een evenwichtig krachtenspel, risico's die zijn verbonden aan de realisatie van het beleid, worden verminderd.

Toetsingskader

De kernvraag in het toetsingskader die samenhangt met de realisatie van het beleid is of de corporatie de potentiële risico's die ontstaan bij de realisatie van de huidige voornemens kan beheersen?

Mocht hierover twijfel bestaan dan is er reden om beperkingen op te leggen met betrekking tot het activiteitenpatroon, zelfs al zou de corporatie het vanuit het omvalrisico aankunnen. De bescherming van het maatschappelijk vermogen is uiteindelijk dominant in de wegging van een toezichthouder.

Concrete toetspunten zijn onder andere een relatief hoge productie, hoge niet-DAEB investeringen, de hoogte van de geprognosticeerde stichtingskosten en verkoopprijzen van huurwoningen, de portefeuillestrategie of de stabiliteit van de netto variabele lasten.

Beoordeling

Centraal in de beoordeling staat hoe geëquipeerd de organisatie is voor de uitvoering van de voorgenomen activiteiten. Is de organisatie professioneel genoeg en zijn de bestuurders realistisch en niet overambitieuze? Dit betekent dat bij corporaties met ambities en grote risico's de Aw meer verwacht dan een voldoende professionele standaard. Als dit niet het geval is zal de Aw interventies kunnen opleggen die moeten bijdragen aan een verdere kwaliteitsgroei van de organisatie.

3.5 Toezicht op risico's van inefficiency en ondoelmatigheid

Definiëring

"Het risico dat corporaties activiteiten uitvoeren die niet noodzakelijk zijn voor het doel van de publieke taakuitoefening. Tevens het risico dat de realisatie van beleid buitenproportionele en onnodige kosten met zich meebrengt. Deze risico's kunnen leiden tot een inbreuk op het maatschappelijk gebonden vermogen en het functioneren van het stelsel".

Toezicht op risico efficiency en doelmatigheid

Het doel van het toezicht op de efficiency en doelmatigheid is het voorkomen van een aantasting van het maatschappelijk gebonden vermogen. In art. 61 lid 2 sub d is dit een taak van de Aw om op dit risico toe te zien:

d. het beschermen van het maatschappelijk bestemd vermogen van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;

Dit moet gezien worden binnen de autonomie die de bestuurder nodig heeft bij de vormgeving en realisatie van het beleid.

Toetsingskader

De kernvragen in het toetsingskader efficiency en doelmatigheid zijn:

- Is de corporatie zich ervan bewust dat ze sober en doelmatig om moet springen met het haar ter beschikking staande maatschappelijk gebonden vermogen?
- Is er sprake van onnodige aantasting van maatschappelijk gebonden vermogen?
- Indien van toepassing: Wat is de belangrijkste oorzaak van een mogelijke weglek van maatschappelijk gebonden vermogen?
- Indien van toepassing: Is de kans aanwezig dat weglek van maatschappelijke gebonden vermogen blijft optreden? (permanent vb. hoge beheerlasten of incidenteel vb. misser bij project)
- Indien van toepassing: Heeft de corporatie maatregelen getroffen om in de toekomst onnodige aantasting van maatschappelijk gebonden vermogen te voorkomen?

Hoogte normstellingen

Normen die de Aw hanteert zijn een resultante van de weging van de eigen beleidsruimte van de bestuurder, de normale spreiding rondom een grenswaarde in een benchmark, en de handhaafbaarheid. Ze zijn "zachter" dan bij de andere onderwerpen van het financiële toezicht en betreffen onder andere de hoogte van de bedrijfslasten, de mate waarin het direct rendement in de niet-DAEB portefeuille afwijkt van marktconforme rendementen, de hoogte van de stichtingskosten en verkoopopbrengsten of de verliezen in de jaarrekening.

Beoordeling

Als blijkt dat een corporatie afwijkt van de normen of gemiddelden in de sector, dan kan dit ook aanleiding zijn om de governance nader te onderzoeken. De besluitvorming, de wijze waarop het geformuleerde beleid vervolgens feitelijk is vertaald in een begroting en de wijze waarop de begroting ook daadwerkelijk als stuurinstrument wordt gebruikt zijn hierbij de onderzoeksvragen. Onderzoek moet duidelijk maken of er gegronde redenen zijn voor de gesignaleerde afwijking. Indien deze er niet zijn, is dit reden voor een interventie bij de betreffende corporatie.

3.6 Toezicht op onrechtmatigheden

Bij rechtmatigheden gaat het om het naleven van de wet- en regelgeving van woningcorporaties onder andere op het gebied van de woningwet, WNT, compensatie (staatssteun), DAEB/ niet-DAEB en toewijzing. Er kan sprake zijn van handelen dat wel onrechtmatig is, maar niet schadelijk. Als de Aw stuit op dergelijk handelen dan wordt bij interventies laag ingezet op de interventieladder. Ook wordt er een toezichtsignaal gegeven aan de minister.

Daarnaast kan er sprake zijn van handelen dat niet onrechtmatig is, maar wel schadelijk. Indien dit wordt geconstateerd dan treedt de Aw altijd met de corporatie in gesprek en de corporatie wordt gewezen op haar maatschappelijke verantwoordelijkheid. Een toezichtsignaal aan de minister ligt dan erg in de rede. De Aw wil het risico op schadelijk en onrechtmatig handelen voorkomen danwel direct scherp interveniëren, omdat corporaties in het publieke bestel functioneren en het daarbij overtreden van wet- en regelgeving zwaar wordt aangerekend.

Het risico dat een corporatie onrechtmatig handelt, moet voorkomen worden. De bestuurder en het intern toezichthoudend orgaan dienen het systeem van sturen, verantwoorden en beheersen van risico's (governance) zodanig in te richten dat de kans op onrechtmatig handelen verwaarloosbaar is.

Bij haar governanceonderzoeken ziet de Aw daarop toe.

De Aw ziet er de komende jaren op toe dat de nieuwe Woningwet goed wordt geïncorporeerd binnen de sector. Dit gebeurt als volgt:

1. Om het lerend vermogen van corporaties te bevorderen stelt de Aw ieder jaar een totaaloverzicht op van het in dat jaar geconstateerde onrechtmatige handelen in de sector (eventueel in vergelijking met het jaar daarvoor) en publiceert dit.
2. Ieder geconstateerd onrechtmatig handelen leidt tot een interventie. Daar waar de Aw dit mogelijk acht vindt een collectieve interventie plaats (bijvoorbeeld voorlichting aan corporaties) en daar waar nodig wordt een individuele interventie opgelegd.
3. Bij geconstateerd onrechtmatig handelen naar aanleiding van nieuwe wetgeving worden in eerste instantie relatief lichte, maar bij geconstateerde recidive en/ of (grote) nalatigheid of opzet, steeds zwaardere interventies opgelegd. Hierin worden uiteraard wel ernst, feiten en omstandigheden meegewogen.

Voor zover de sector of stakeholders binnen de sector daaraan behoefte heeft/ hebben, geeft de Aw voorlichting over de nieuwe wetgeving.

In de dVi worden jaarlijks rechtmatigheidsuitvragen gedaan. Deze worden getoetst door de accountant. Bij sommige individuele bevindingen kan worden besloten om een (thema)onderzoek te starten om te vergewissen dat onrechtmatigheden die niet zijn gerapporteerd inderdaad ook niet voor komen. Daarnaast worden het jaarverslag en accountantsverslag (inclusief assurancerapporten) doorgelezen onder andere om na te gaan of er sprake is van onrechtmatigheden die niet zijn gerapporteerd.

Als laatste wordt verband gelegd met de vergunningverlenende activiteiten van de Aw. Daartoe wordt steekproefgewijs nagegaan of in gevallen waarin een corporatie vooraf een vergunning of goedkeuring voor bepaald handelen aan de Aw had moeten vragen, dit ook daadwerkelijk is gedaan.

3.7 Toezicht op integriteitsrisico's

Het doel van het toezicht op integriteit is het voorkomen van integriteitsinbreuken en, indien deze toch optreden, doeltreffend interveniëren. Volgens artikel 61 lid 2 sub b Woningwet is het een taak van de Aw om toe te zien op:

b. de governance en de integriteit van beleid en beheer van toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen;

Daarmee geeft de wet aan dat integriteit nauw verbonden is met governance. Een nadruk op governance en de interne checks and balances binnen een corporatie is bij het toezicht op integriteitsrisico's essentieel. Individuele integriteitsschendingen worden het beste voorkomen en gecorrigeerd als de interne bedrijfscultuur dit niet accepteert. De interne bedrijfscultuur die integriteitsschendingen niet accepteert aangevuld met de geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets is de eerste 'line of defence'. Bij de toetsing op governance (zie toetsingskader governance) is integriteit één van de belangrijke principes waarop getoetst wordt. Corporaties zijn werkzaam in het publieke bestel. Een integriteitsbreuk raakt aan het vertrouwen in het corporatiestelsel. Een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het voorkomen van integriteitsbreuken ligt bij corporatiebestuurders en toezichthouders. Bij hen ligt de primaire taak om risico's van integriteitsbreuken te minimaliseren. Tegelijkertijd realiseert de Aw zich dat een toezichthouder bij het beoordelen van de integriteit en in het handelen om integriteit te vergroten, tegen meer problemen aanloopt dan bij de andere onderwerpen. Zo is bij zware integriteitsschending veelal sprake van moedwillig gedrag. Omdat men in de regel dit gedrag zal proberen af te dekken, zal de zichtbaarheid afwezig of in elk geval beperkt zijn. Een standaardrapportage (zoals de dPI/ dVi) en een assurancerapport zijn op dit toezichtsveld niet opportuun. Een constante focus van de Aw op het integriteitsbewustzijn en het integriteitsbeleid bij corporaties is noodzakelijk. Daarnaast is het acteren op uitkomsten van geschiktheid- en betrouwbaarheidstoetsen, signalen bij het meldpunt integriteit, meldingen van raden van commissarissen (RvC's) via de meldplicht op basis van artikel 29 lid 1 sub c Btiv, uitkomsten van governance audits (zie hierna), visitatierapporten, accountantsverslagen, mediasignalen etcetra een onderdeel van het toezicht op dit terrein.

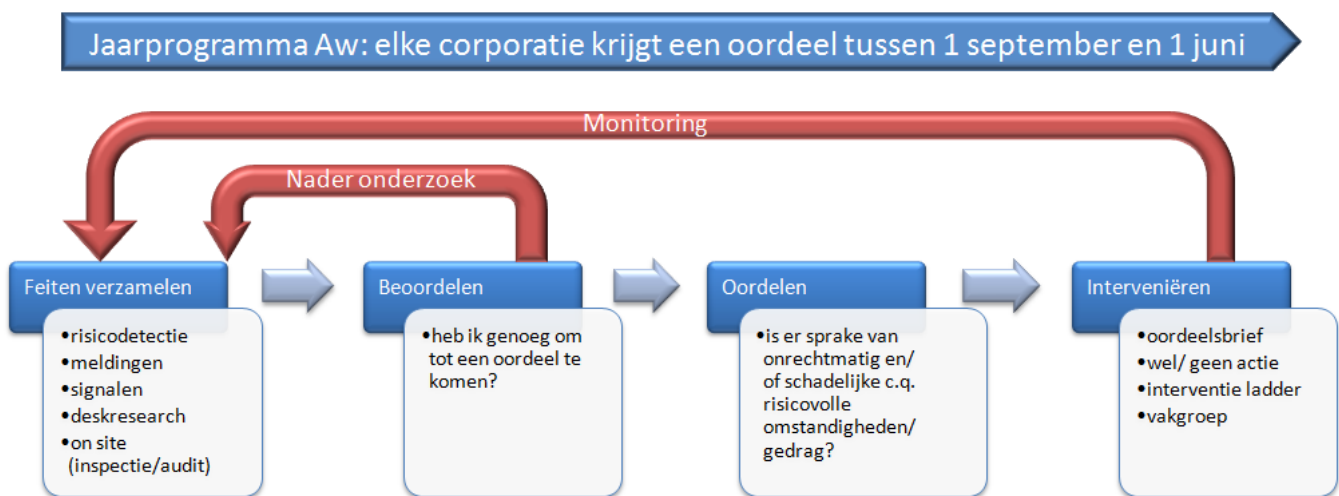
Verder is een proactieve benadering (bijvoorbeeld door risicogericht thema onderzoek naar mogelijk integriteitsbreuken) noodzakelijk bij het toezicht op integriteitsrisico's.

In het kader van het toezicht op integriteitsrisico's werkt de Aw samen met de Belastingdienst. De Belastingdienst verstrekt de Aw gegevens die noodzakelijk zijn in het kader van het toezicht op integriteitsrisico's en de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets. Indien er sprake is van een zware integriteitschending ziet de Aw er op toe dat benadeelde corporatie de schade in beeld brengt en verhaalt op de dader(s). Daarnaast werkt de Aw bij het voorkomen van integriteitsrisico's eveneens samen met de ILT-Inlichtingen en OpsporingsDienst (IOD) en het Functioneel Parket van het OM. De ILT-IOD is belast met de opsporing strafbare feiten op het gebied van integriteit bij woningcorporaties. Bij mogelijke strafbare zaken schakelt de Aw de ILT-IOD in. Daarnaast kunnen door uitwisseling van frauderisico's met de opsporingsinstanties integriteitsbreuken vroegtijdig worden voorkomen.

4 Toezichtproces

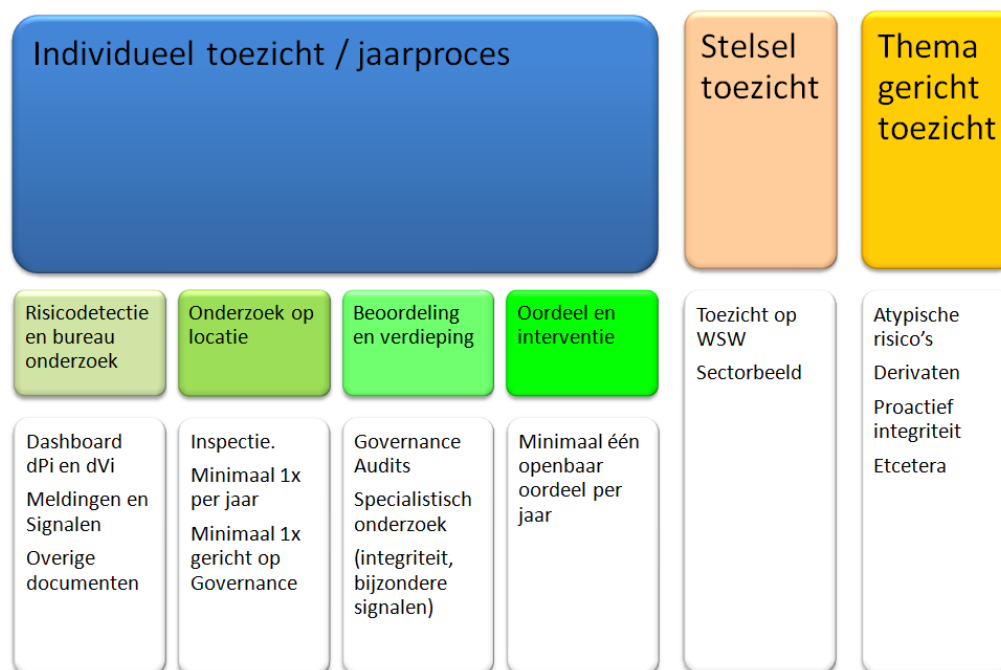
4.1 Hoofdpijnen toezichtproces

Toezicht houden is een continu, iteratief proces dat zich niet beperkt tot één bepaald moment. Toezicht houden bestaat uit een voortdurend verzamelen van feiten, beoordelen en interpreteren van feiten, het daadwerkelijk vormen van een oordeel en vervolgens het zondig intervenieren (zie ook onderstaande figuur).



Het financiële en rechtmatigheidstoezicht werd in het verleden hoofdzakelijk geïnitieerd en georganiseerd aan de hand van de gegevensuitvraag. In juli werd de verantwoordingsinformatie dVi ontvangen die het startpunt vormde van de toezichtsbrieven die 1 december verzonden werden. Dit proces heeft de Aw overgenomen voor 2016. In de tweede helft van 2016 worden de toezichtsbrieven opgesteld en voor het einde van het jaar verzonden naar de corporaties. Komend jaar, 2017, wordt een erg afwijkend jaar omdat de scheidingsvoorstellen DAEB niet-DAEB beoordeeld en geïmplementeerd worden. Het beoordelen van de voorstellen en dus van de nieuwe juridische en administratieve entiteiten betreft al een belangrijk onderdeel van het toezichtsproces. Op 1 juli 2017 (na inleveren dVi) start een proces dat afwijkt van het oorspronkelijke proces. Iedere corporatie wordt nog steeds ieder jaar beoordeeld, maar dat kan op ieder moment gedurende het jaar zijn. Op 1 september (als naast de dPi- ook de dVi-cijfers zijn gecontroleerd en geïnterpreteerd) vangt het toezichtsproces aan. Tussen 1 september 2017 en 1 juni 2018 wordt iedere corporatie geïnspecteerd en ontvangt minimaal één toezichtsbrief.

De verschillende onderdelen van het toezicht kunnen als volgt schematisch worden weergegeven (voor de volledigheid zijn het stelseltoezicht en de themaonderzoeken die in paragraaf 2 behandeld zijn, ook in het overzicht opgenomen):



4.2 Feiten verzamelen

De eerste stap is het verzamelen van feiten. Voor haar continue integraal toezicht dient de Aw op ieder gewenst moment te beschikken over een basisset aan informatie van iedere afzonderlijke woningcorporatie. CorpoData speelt in deze fase een belangrijke rol, maar is niet het enige instrument dat de Aw kan gebruiken. Deze basisset bestaat naast de dPi en dVi (die via CorpoData wordt opgevraagd) ook uit een set aan documenten die gezien kan worden als de professionele standaard voor/van de corporatie. Zowel de basisset als de aanvullende informatie wordt gestructureerd opgevraagd bij de woningcorporaties. Door de Aw wordt deze informatie op een uniforme manier vastgelegd zodat op ieder gewenst moment de informatie voor de medewerkers van de Aw beschikbaar is. Daarnaast verzamelt de Aw ongestructureerde informatie, bijvoorbeeld in de vorm van persberichten en meldingen die aan de Aw worden gedaan.

Diverse vormen van meldingen, deskresearch, maar ook ervaringen vanuit het vergunningsverleningsproces (waaronder Geschiktheid- en Betrouwbaarheid) en het verzamelen van openbare informatie als jaarverslagen en strategiedocumenten vullen het analyseren van de dPi en de dVi aan.

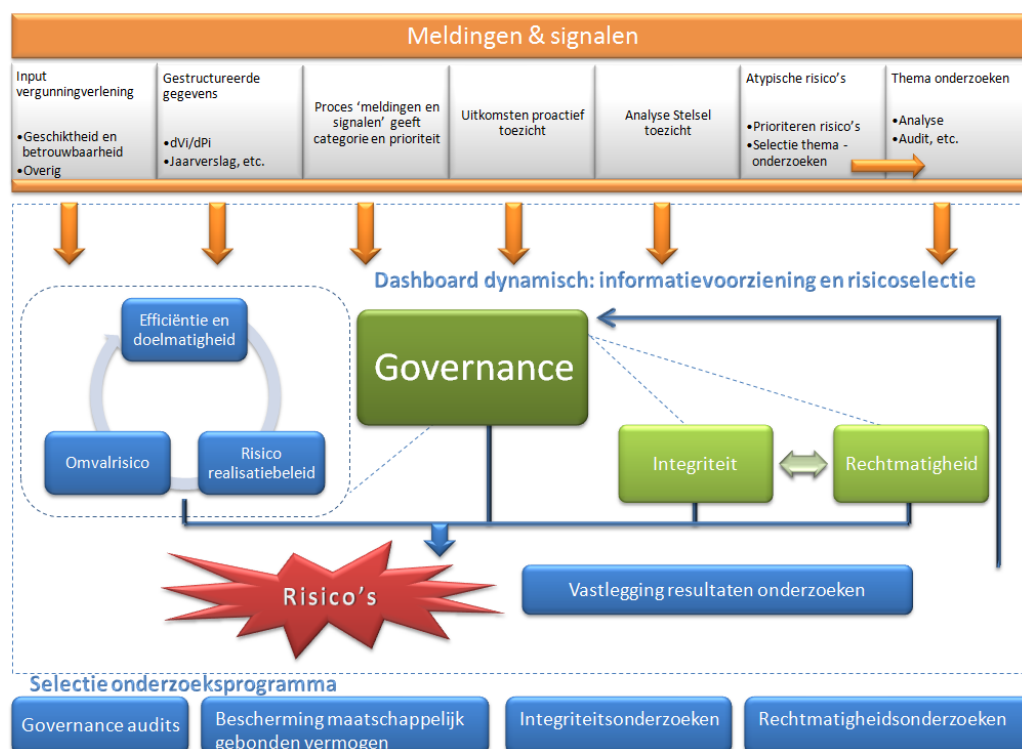
De Aw gaat geen dubbel werk doen. Als informatie al beschikbaar is, dan wordt dit nogmaals door de Aw verzameld.

In dit verband kan gedacht worden aan de visitaties en signalen van de branche-organisaties (bijvoorbeeld Naleving van de Governancecode); deze vormen een belangrijke input voor de governance onderzoeken van de Aw. De invalshoek van de Aw is vooral om te kijken of de aanbevelingen van de visitaties en signalen in de branche vertaald zijn in de praktijk en zo niet, waarom niet.

4.3 Risicodetectie en bureauonderzoek

De beschikbare informatie uit de gegevens opvraag (Corpodata, dPi en dVi) en uit de andere bronnen, wordt verwerkt in een geautomatiseerd systeem die alles samenvat in een dashboard. Informatie komt bijvoorbeeld beschikbaar uit de vergunningverlening (bijvoorbeeld de geschiktheid- en betrouwbaarheidstoetsen), meldingen bij het meldpunt integriteit, opvallende persberichten, waarnemingen uit eerdere inspecties, informatie van WSW, jaarverslagen en andere documenten en rapporten. Ook het stelseltoezicht levert inzicht in de risico's waar corporaties mee te maken krijgen net als het onderzoek naar atypische risico's en de themaonderzoeken. Al met al is dit een breed scala van gegevens, die gestructureerd weergegeven worden in het dashboard voor iedere corporatie.

Het opstellen van dit dashboard is de eerste fase van het „kijken“. Vanuit de toezichtskaders worden normen, ratio's en signaalwaarden in het dashboard bepaald, zodat het totale overzicht de vorm van een risicodetectiesysteem krijgt.



Het dashboard per corporatie is een dynamisch geheel; afhankelijk van de inspecties en de voorliggende informatie, wordt de vraag gesteld of er voldoende is om een oordeel uit te spreken. Hiertoe moet onderscheid gemaakt worden tussen de risico's die gelopen worden. Bij het opvolgen van signalen uit het dashboard is het van belang dat duidelijk is wat een signaal in het licht van de totale performance van een corporatie betekent. Wie echt wil begrijpen wat er in een organisatie aan de hand is, moet niet alleen kijken naar de foto maar naar de film. En die film is niet eenvoudigweg het achter elkaar plakken van foto's, maar een rijk begrip ontwikkelen voor de dynamiek binnen de corporatie en binnen de sector. Hiertoe is professioneel inzicht noodzakelijk, wordt collegiaal overleg gevoerd en worden vaardigheden ontwikkeld om patronen te doorzien/systemen te begrijpen.

Door middel van deskresearch wordt een eerste beeld opgesteld van de risico's die een corporatie loopt. Deze signalen zijn te beschouwen als hypotheses. Elk signaal is de hypothese dat er sprake is van een concreet risico.

4.4 Onderzoek op locatie

Een groot deel van het toezicht kan plaatsvinden via bureauonderzoek. Voor een betrouwbaar beeld van de werking in de praktijk en het gedrag moet de toezichthouder zich altijd een beeld vormen van de praktijk, de vraagstukken en de afwegingen waar corporaties zelf mee geconfronteerd worden en de wijze waarop besturen en interne toezichthouders zelf hun risico's beheersen. Het dashboard en het bureauonderzoek vormen de agenda voor minimaal één jaarlijks inspectiebezoek of voor verder onderzoek. Doelstelling is om het beeld dat volgt uit het deskresearch te toetsen en om gesprekken te voeren over de minder objectieve criteria. Het gaat dan bijvoorbeeld om de samenhang tussen de (objectieve) financiële en de (meer subjectieve) governance en integriteitsinvalshoek. De signalen vormen het startpunt van een inspectie ter plaatse waarin in de eerste plaats gevalideerd wordt of de signalen terecht waren, maar ook of het beeld zoals dat blijkt uit het dashboard wel compleet is.

4.5 Beoordeling en verdiepingsonderzoeken

Na de fase van feitenverzameling, risicodetectie, bureauonderzoek en een onderzoek op locatie beoordeelt de inspecteur of er genoeg informatie is om tot een oordeel/ interventie te komen. Is dat nog niet het geval dan zal nadrukkelijk onderbouwd worden waarom de eerste fase van onderzoek geen concluderend beeld opgeleverd heeft en binnen welk tijdsbestek het aanvullende onderzoek wordt afgerond en een definitief oordeel opgesteld.

Het aanvullende onderzoek kan onder andere de volgende vorm hebben:

1. een governance audit;
2. een nader onderzoek naar het maatschappelijk gebonden vermogen;
3. integriteitsonderzoeken.

4.5.1 *Governance audits*

De Aw richt zich in haar toezicht op governance op het niveau van RvC en bestuur, mede in hun onderlinge relatie. Dit betekent dat de Aw ook met de RvC in gesprek gaat. De Aw benadrukt daarmee de relevantie van de intern toezichthouder als first line of defense. Indien de Aw door een beoordeling van het werk van de intern toezichthouder meer kan steunen op de kwaliteit van de governance, kan de toezichtslast afnemen.

De WRR-policy Brief: 'Van incident naar preventie' adviseert om tussen intern en extern toezichthouder vooral lichte relaties aan te gaan gericht op reflectie, ontwikkelen van normen en stimuleren van leerprocessen. De Aw omarmt deze aanbeveling en wil ook een intensivering van deze contacten aangaan op regio- of sectorniveau en gaat hier actief op acteren. De Aw legt interventies in beginsel op aan het bestuur van de corporatie en niet aan de RvC als orgaan. Alleen in uitzonderingssituaties (bij verhoogd risico en misstanden) binnen de RvC zelf legt Aw interventies rechtstreeks op bij de RvC.

De governance audit is een uitgebreid onderzoek naar governance, waarbij het onderzoek veel diepgang kent. Er is aandacht voor vier vaste thema's:

1. Plan-Do-Check-Act;
2. integriteit;
3. relatie RvC- bestuur;
4. relatie met stakeholders.

De governance audit richt zich op de governance op het niveau van RvC, bestuur en organisatie. Dit onderzoek kent een intensieve voorbereiding, waarbij (beleids)documenten van de corporatie worden opgevraagd. Na het grondig doornemen van de ontvangen documenten (waaronder het visitatierapport en het business risk model van WSW) en de signalen op het dashboard van de andere onderwerpen van het toezicht formuleert de toezichthouder vragen en aandachtsgebieden ten behoeve van het onderzoek ter plekke. Dit bestaat onder andere uit een gesprek met de bestuurder en de RvC om het beeld (de werkelijkheid achter het papier) op basis van de stukken te verifiëren en compleet te maken.

4.5.2 *Bescherming maatschappelijk gebonden vermogen*

Bescherming van het maatschappelijk vermogen heeft betrekking op een drietal risico's:

1. het omvalrisico;
2. risico's realisatie beleid;
3. efficiëncy en doelmatigheid.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat ten aanzien van elk van deze onderwerpen "toetsingskaders" zijn beschreven. Een aanvullend onderzoek kan wenselijk zijn als er bijzondere omstandigheden zijn die het financiële beeld minder doorzichtig maken. Deze omstandigheden kunnen gelegen zijn in de economische omgeving (bij voorbeeld de specifieke regio) of het woningenbestand, mogelijke sanering door WSW of anders.

Vaak verzoekt de inspecteur de corporatie een nader onderzoek (te laten) uitvoeren met een specifieke vraagstelling.

Bij de uitvoering van de onderzoeksprogramma's in het kader van integrale beoordeling wordt nagegaan of (ernstige) financiële signalen hun oorsprong vinden in een tekortkoming binnen de governance van een woningcorporatie. In dat geval kan ook een governance audit worden ingezet.

4.5.3 *Integriteitsonderzoeken*

Het doel van het toezicht op integriteit is het voorkomen van integriteitsinbreuken en, indien deze toch optreden, doeltreffend interveniëren. Daarbij is het integriteitsonderzoek door de Aw enerzijds gericht op het integriteitsbewustzijn en het integriteitsbeleid bij corporaties en anderzijds is het integriteitsonderzoek gericht op het (tijdig) aanpakken van eventuele integriteitsbreuken. Daarbij gaat het om de volgende typen onderzoek:

1. Onderzoek naar het integriteitsbewustzijn en het integriteitsbeleid
Het onderwerp integriteit is een onderdeel van de geschiktheid en betrouwbaarheidstoets en vormt een onderwerp in het basisonderzoek naar governance. Als uitvloeisel van hiervan en/ of op basis van signalen en meldingen kan de Aw ook meer specifiek of diepgaand onderzoek doen naar het integriteitsbewustzijn bij corporaties. Hierbij kan gedacht worden onderzoeken naar signalen van mogelijke schijn van belangenverstremgeling bij corporaties, tegenstrijdige belangen binnen een RvC, gebrekkig integriteitsbeleid bij een corporaties of thematische sectorbrede onderzoeken naar bijvoorbeeld het aanbestedings- verkoop- en integriteitsbeleid bij corporaties. De insteek van deze onderzoeken is het voorkomen integriteitsbreuken en het versterken van het integriteitsbewustzijn bij corporaties.

2. Signaalgerichte integriteitsonderzoeken

Bij de Aw en haar rechtsvoorgangers komen op basis van eigen onderzoek, signalen bij het meldpunt integriteit, meldingen van RvC, media etcetera zo nu en dan signalen binnen van mogelijk (zwaardere) integriteitsbreuken. Het gaat hierbij om signalen van mogelijk zelfverrijking en/ of fraude ten koste van het maatschappelijk gebonden vermogen van corporaties. Het toezicht is gericht op het onderzoek naar de weglek van maatschappelijk gebonden vermogen. Verder ziet de Aw er op toe dat de omvang van de schade in beeld wordt gebracht en de schade voor volkshuisvesting wordt verhaald op de dader(s). Bij een vermoeden van een strafbare feit schakelt de Aw de ILT-IOD in voor de opsporing van mogelijk strafbare feiten. Voor (onder andere) integriteitsmeldingen is binnen de Aw een proces ingericht vanaf de binnenkomst van het signaal tot en met de toegeleiding tot het dashboard. Integriteitsonderzoeken zijn zeer specialistische onderzoeken, waarbij de portefeuillehouders/ toezichthouders van de corporatie worden ondersteund door specialisten. Deze ondersteuning betekent altijd dat bij een integriteitsonderzoek een specialist wordt ingezet naast de portefeuillehouder(s).

3. Risico gerichte integriteitsonderzoeken

Bij dit type integriteitsonderzoek gaat de Aw proactief onderzoek doen naar mogelijke integriteitsbreuken op basis van risico's die worden onderkend vanuit het reguliere toezicht door de Aw. Hierbij kan gedacht worden aan een thematisch onderzoek naar grootschalige pakketverkoop van corporatiewoningen, de verkoop van aandelen van dochterondernemingen door corporaties en/ of een preventieve doorlichting van de sector zoals in het verleden door de rechtsvoorgangers van de Aw in samenwerking met de Belastingdienst is uitgevoerd. Evenals bij het signaalgerichte onderzoek is het toezicht bij dit type integriteitsonderzoeken gericht op het voorkomen van weglek van maatschappelijk gebonden vermogen als gevolg van mogelijke integriteitsbreuken. Daarnaast kunnen de geaggregeerde bevindingen van deze onderzoeken ook gebruikt worden om het integriteitsbewustzijn bij corporaties te versterken.

5 Oordelen en interveniëren

5.1 Oordelen

Na de fase van de feitenverzameling en het beoordelen of het beeld compleet is, moet de situatie beoordeeld worden en wordt er een toezichtsbrief opgesteld. Deze fase van oordelen, waarin dus ook een inspectie ter plekke heeft plaatsgevonden, wordt standaard afgerond met een toezichtsbrief aan de corporatie. In tegenstelling tot de huidige werkwijze kan dit dus het hele jaar door plaatsvinden. In deze toezichtsbrief kan de beoordeling plaatsvinden (het al dan niet overgaan tot een interventie), of de aankondiging van nader onderzoek. Elke corporatie ontvangt in elk geval jaarlijks een oordeel van de Aw, maar het kunnen er ook meer per jaar zijn. Na iedere inspectie op locatie ontvangt een corporatie in ieder geval een toezichtsbrief. Dat kan een schone brief zijn met een positief oordeel, een brief waarin een nader onderzoek wordt aangekondigd of een brief met het oordeel dat sprake is van onrechtmatigheden, normoverschrijding of schadelijk gedrag. In die laatste gevallen bevat de brief een opgelegde interventie. Als een nader onderzoek heeft plaatsgevonden wordt er sowieso een tweede toezichtsbrief verzonden met daarin het oordeel en een mogelijke interventie.

De bevindingen van het feitenonderzoek worden door de betrokken inspecteur ingebracht in de zogenaamde vakgroep. In de vakgroepen worden alle corporaties besproken; de vakgroepen richten zich primair op de uitvoeringspraktijk van het integraal toezicht op de individuele woningcorporaties. In de vakgroepen worden de toezichtcasuïstiek en toezichtdilemma's besproken en worden ook toezichtbevindingen gedeeld. Voorgenomen interventies/ gebruik van de interventieladder komen ook aan de orde. Om er voor te zorgen dat de zwaardere, complexere gevallen, dilemma's en interpretatievragen zoveel als mogelijk identiek worden afgehandeld is de vakgroep ook ingericht. De vakgroep richt zich op kwaliteitsborging en uniforme oordeelsvorming (transparant en rechtsgelijkheid) van alle inspecteurs. Op basis van jurisprudentie en praktijkervaring zal hierin een nadere kaderstelling worden ontwikkeld.

Tijdens het toezichtproces wordt informatie geverifieerd met de betrokken corporatie. De eindbeoordeling in de vorm van de integrale toezichtsbrief komt tot stand via de procedure van hoor- en wederhoor. Het primaire doel van hoor wederhoor is het vaststellen van de feiten. De integrale toezichtbrieven zijn openbaar.

5.2 Interventies

Daar waar een corporatie niet aan de regels voldoet, de governance niet op orde is, de bescherming van het maatschappelijk gebonden vermogen onvoldoende is gewaarborgd en/ of de financiële continuïteit in gevaar is, kortom waar het goed functioneren van de corporatie in het geding is, zijn interventies noodzakelijk. De Aw zet de interventie in die het meest effectief is om de situatie te verbeteren.

De interventies die de Aw beschikbaar heeft, zijn opgenomen in de interventieladder die samen met de visie naar de Tweede Kamer is verzonden. Uiteraard heeft de inspecteur de beschikking over alle, in de interventieladder opgenomen, interventies. Het doel van een interventie is om een overtredings situatie (of schadelijk gedrag/ risicovolle situaties) te voorkomen, te beëindigen, te herstellen of te bestraffen. Het doel daarbij is om telkens effectief te zijn, waarbij zo laag als mogelijk is, wordt ingezet op de interventieladder. De interventieladder is opgenomen in de visie van de Aw en onderstaand nogmaals weergegeven.

Preventie

Zeker de eerste jaren communiceert de Aw actief over de wijze waarop de Woningwet bedoeld is. Eventuele onduidelijkheden waardoor onbedoeld overtredingen kunnen ontstaan probeert de Aw te voorkomen door Q&A's te publiceren op de website, eventuele nieuwsberichten te verspreiden en zo mogelijk in samenwerking met BZK, WSW, Aedes en VTW kennis te delen. Ook door sectoraal en regionaal kennisbijeenkomsten te beleggen.

Waarschuwing

De portefeuillehouder kan een corporatie een waarschuwingsbrief sturen. Hiermee krijgt de corporatie een aansporing en een kans om de overtredings situatie ongedaan te maken.

De waarschuwing is een interventie, waartegen de corporatie geen bezwaar kan maken of tegen in beroep kan gaan. In de waarschuwingsbrief vraagt de Aw naar de oorzaak van de risicovolle situatie en/ of onrechtmatigheid en verzoekt zij de corporatie om maatregelen te nemen om de risico's te beheersen en/ of onrechtmatigheid ongedaan te maken. Tot slot bevat de waarschuwingsbrief een termijn waarbinnen de maatregelen genomen moeten worden, de wijze waarop de inspecteur het effect van de maatregelen zal monitoren en een consequentie (wat gebeurt er als de maatregel niet wordt genomen).

Een corporatie krijgt niet altijd eerst een waarschuwing alvorens tot een volgende stap wordt overgegaan op de interventieladder. Ernst en omstandigheden van de overtredingssituatie wegen mee in het bepalen tot welke interventie wordt overgegaan.



Bestuurlijk gesprek

Als blijkt dat na waarschuwen een overtreding niet is verholpen, kan er een bestuurlijk gesprek plaatsvinden met de overtredende corporatie. Het bestuurlijk gesprek is vaak een effectieve manier om tot oplossingen te komen en zo verdere interventies te voorkomen. Het kan op elk moment worden gepland. Het bestuurlijk gesprek is een niet-formele interventie; een corporatie kan daartegen geen bezwaar maken of in beroep gaan.

Niet elk gesprek tussen een corporatie en de Aw wordt aangemerkt als een bestuurlijk gesprek in het kader van de interventieladder. Het bestuur kan ook worden uitgenodigd om een bepaalde situatie nader toe te lichten. Wellicht ten overvloede: inspecteurs voeren ook veel gesprekken met bestuur en RvC tijdens de reguliere inspectiewerkzaamheden. Dit zijn over het algemeen geen stappen op de interventieladder.

Maatregel

In situaties waar bepaalde risico's gesignaleerd worden, eist de Aw maatregelen. Een maatregel ziet toe op het verbeteren van een onderdeel van de corporatieperformance en is door de Aw omschreven en afgebakend. Een maatregel is ook een niet-formele interventie; een corporatie kan daartegen geen bezwaar maken of in beroep gaan.

Verbeterplan

Een verbeterplan richt zich op het bereiken van een door de Aw benoemd einddoel, de wegen die het verbeterplan beschrijft om het doel te bereiken worden niet door de Aw, maar door de corporatie zelf aangegeven. De Aw toetst of de genoemde wegen voldoende plausibel zijn en tot het gewenste doel leiden. Na goedkeuring wordt de uitvoering en het bereiken van het resultaat gemonitord. Een opdracht tot het opstellen van een verbeterplan is een niet-formele interventie; een corporatie kan daartegen geen bezwaar maken of in beroep gaan.

Verscherpt toezicht (herstelplan)

De inspecteur kan ervoor kiezen om een overtredende corporatie meer of intensiever te volgen. De inspecteur doet dit als hij onvoldoende vertrouwen heeft dat de corporatie de regie over zijn herstel heeft. Dit kan hij doen met de interventie 'verscherpt toezicht'. Deze wordt (actief) openbaar gemaakt. De invulling van deze interventie is niet in wetten of regels uitgewerkt. De inspecteur vult deze interventie zo SMART en effectief mogelijk in van ernst, reikwijdte en. In veel gevallen gaat een bestuurlijk gesprek en een gesprek met de RvC vooraf aan het instellen van verscherpt toezicht. Het verscherpt toezicht is een niet-formele interventie; een corporatie kan daartegen geen bezwaar maken of in beroep gaan.

Als de inspectie een corporatie onder verscherpt toezicht stelt, dan gelden de volgende voorwaarden:

1. het verscherpt toezicht moet vooraf (gemotiveerd) worden aangekondigd;
2. de Aw moet duidelijk maken onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht wordt opgeheven.

Bij verscherpt toezicht zet de Aw de corporatie aan tot het maken van een herstelplan. De Aw formuleert SMART aan welke doelstellingen en vereisten het herstelplan moet voldoen. Ook het herstelplan moet SMART geformuleerd worden. Als de Aw akkoord gaat met het herstelplan, wordt de uitvoering periodiek gemonitord. De te stellen eisen aan het herstelplan en de frequentie van monitoring verschillen afhankelijk van de aard en omvang van de problematiek. Doorgaans werkt de corporatie mee. Er zijn echter situaties denkbaar dat een corporatie niet wil meewerken of niet beschikt over voldoende expertise om de beoogde eindsituatie te bereiken. In dat geval gaat de Aw, gelet op de noodzaak en urgentie van herstelmaatregelen, over tot het geven van een aanwijzing waarin de geëigende maatregelen worden verplicht. Ook de aanstelling van een externe toezichthouder door de Aw, het onder bewind stellen van het bestuur of het schorsen van de RvC door de minister is mogelijk.

Het verscherpt toezicht wordt beëindigd als het gewenste herstel bereikt is. Het kan ook eindigen door het aangaan van een fusie, door het beëindigen van de status van toegelaten instelling en door intrekking van de toelating.

Aanwijzing

De Aw kan een aanwijzing geven indien dat in het belang van de volkshuisvesting is. Het belang van de volkshuisvesting omvat onder andere "het voeren van een zodanig beleid en beheer, dat de continuïteit en het goed functioneren van de corporatie is gewaarborgd en het uitsluitend bestemmen van batige saldi voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting." Het gaat hierbij om handelingen of nalatigheden van corporaties die in strijd zijn met letter, doel of strekking van de regelgeving hieromtrent. In de aanwijzing legt de Aw de verplichting op dat het handelen in strijd met het belang van de volkshuisvesting wordt opgeheven of dat voorgenomen handelen in strijd met het belang van de volkshuisvesting wordt nagelaten. De Aw neemt in de aanwijzing een termijn op waarbinnen daaraan moet zijn voldaan. Verder vermeldt de aanwijzing de gevolgen die de Aw verbindt aan het niet voldoen aan de aanwijzing.

Bezwaar en beroep tegen een aanwijzing is mogelijk. Een aanwijzing dient ook gepubliceerd te worden in de Staatscourant.

Verplichten tot terugbetalen teveel ontvangen compensatie

Als een corporatie teveel compensatie heeft ontvangen dient de Aw deze compensatie terug te vorderen. In art. 104a van de Woningwet is dit opgenomen.

6 Tot slot

In het voorgaande document zijn de contouren van het toezicht van de Aw uiteengezet.

De Aw hoopt dat het voorgaande document voldoende helderheid heeft gegeven over de wijze waarop zij het toezicht op woningcorporaties gaat invullen. Zoals eerder is aangegeven betreft dit een stip op de horizon. De komende jaren zijn overgangsjaren waarin deze beginselen zoveel mogelijk hun plek gaan krijgen. Bovendien wil de Aw deze jaren gebruiken om in gesprek te gaan met de sector en overige stakeholders voor reflectie en de gezamenlijke verantwoordelijkheid om de interne governance en het externe toezicht op elkaar af te stemmen. In de ogen van de Aw vraagt dit om een gesprek dat zich over langere tijd uitstrekt.

Over de resultaten van het integraal toezicht wordt op verschillende manieren gecommuniceerd. Zo publiceert de Aw de toezichtbrieven en Q&A's op de website en worden persberichten uitgebracht over opgelegde zware interventies (waaronder het herstelplan en het benoemen van een actieve of passieve toezichthouder). Daarnaast stelt de Aw jaarlijks een totaaloverzicht op van de in een jaar geconstateerde onrechtmatigheden in de sector. Dit stuk is bedoeld als onderdeel van een uitgebreidere rapportage over toezichtresultaten. Daarbij gaat het naast "harde" resultaten ook om zaken die de reflectie van de sector behoeven. Dit sluit aan bij een breder gevoelde behoefte tot publieke verantwoording door toezichthouders. Door de toezichtresultaten met onder andere BZK, Aedes en VTW actief te delen, wordt de discussie over ieders rollen en verantwoordelijkheden, maar ook over mogelijke verbeterpunten in de wet- en regelgeving en in het stelsel, levend gehouden.

Als laatste reflecteert de Aw op haar eigen handelen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen kortcyclische reflectie en meer langcyclische reflectie. Bij kortcyclische reflectie gaat het om de vraag of bij de feitenverzameling wel alle relevante risico's naar voren zijn gekomen. Bij langcyclische reflectie draait het om de vraag of de Aw, achteraf en op de lange termijn bezien, bij corporaties wel de goede interventie maatregelen in stelling heeft gebracht. Daarnaast gaat het ook om de toegevoegde waarde die de Aw heeft gehad in de sector als het gaat om de bewaking en bescherming van de maatschappelijke middelen van woningcorporaties, zodat deze rechtmatig, effectief en efficiënt worden ingezet in het belang van de volkshuisvesting. Bij deze langcyclische reflectie wil zij in gesprek zijn met de sector en de stakeholders en wil zij de kennis en de beelden uit de sector graag gebruiken om deze reflectie goed vorm te geven.

Voor vragen en opmerkingen over dit stuk kunt u hier terecht:

<https://www.ilent.nl/contact/vragenformulier.aspx>. Wilt u daarbij aangeven dat uw vraag/ opmerking het document „Contouren van het toezicht“ betreft?

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