

Vergaderjaar 2018–2019

**29 453**

## **Woningcorporaties**

**Nr. 492**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juli 2019

Een goede inrichting van het borgstelsel vormt het fundament voor de financieringsmogelijkheden en daarmee de investeringen van woningcorporaties in betaalbare woningen, leefbare wijken en verduurzaming. Afgelopen najaar<sup>1</sup> heb ik u geïnformeerd over de ontwikkelingen ter verbetering van het borgstelsel voor woningcorporaties. Begin dit jaar heb ik u in antwoord op schriftelijke vragen<sup>2</sup> geïnformeerd over het Strategische Programma wat het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) gestart is om de verbeteringen aan het borgstelsel te realiseren.

In deze brief informeer ik u over de hoofdlijnen van de uitkomst van de bijgevoegde toezichtsrapportage van de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) over het WSW<sup>3</sup>. Tevens ga ik daarbij in op de vervolgcacties van het WSW naar aanleiding van deze rapportage en de stand van zaken van de uitvoering van het Strategisch Programma en de beoordeling van de kredietbeoordelaars op de rating van het WSW. Het WSW heeft mij daarover een brief gestuurd die ik u als bijlage bij deze brief meestuur<sup>4</sup>. Daarbij stuur ik u ook het antwoord op de nadere schriftelijke vragen die de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van uw Kamer op 29 april jl. heeft gesteld.

In de brief die ik u afgelopen najaar stuurde gaf ik aan dat onder andere het rapport van Deloitte liet zien dat er verbeteringen noodzakelijk zijn voor de zekerheden van het WSW, het obligobeleid en de manier waarop het risico voor de achtervang nu berekend wordt. De Aw geeft als toezichthouder op het WSW nogmaals de noodzaak aan om hier verbeteringen in aan te brengen.

<sup>1</sup> Kamerstuk 29 453, nr. 485.

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 453, nr. 489.

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>4</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

Daarnaast constateert de Aw dat het op basis van de huidige afspraken onzeker is of het WSW wel voldoende risicokapitaal heeft om met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid geen beroep te hoeven doen op het Rijk en gemeenten als achtervang. Hierin speelt de financiële positie van Vestia en daarmee samenhangend de onzekerheid omtrent de overgang naar beleidswaarde als waardebegrip voor corporaties een belangrijke rol. Het WSW heeft inmiddels maatregelen getroffen om de risico's die zich op korte termijn zouden kunnen voordoen voor de achtervang te verkleinen. Zo heeft het WSW een aanvullend toetsingskader op de plausibiliteit van de beleidswaarde voor corporaties opgesteld en een nadere financiële analyse van Vestia gemaakt waarmee de feitelijke financiële risico's in kaart worden gebracht.

In de bijgevoegde brief gaat het WSW ook in op het Strategisch Programma ter verbetering van het borgstelsel en de beoordeling van de kredietbeoordelaars op het WSW. Het WSW geeft daarbij aan dat het indien nodig op elk moment kan beslissen om eerder obligo op te halen bij zijn deelnemers om zo de zekerheid voor de rating en de achtervang te borgen.

Het kabinet deelt de gesignaleerde aandachtspunten van de Aw over de onzekerheden voor de achtervang, voor zowel de korte termijn als de lange termijn. Het kabinet is zich bewust van de onzekerheden of het WSW volgens de letter voldoet aan de afspraak dat er met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid geen beroep wordt gedaan op het Rijk en gemeenten als achtervang. Er is echter vertrouwen in de maatregelen die het WSW neemt om de risico's voor de achtervang die zich op korte termijn zouden kunnen materialiseren te beperken, waarmee voldoende vertrouwen is bij de achtervang dat het WSW handelt in de geest van de afspraken. Daarnaast toont het rapport van de Aw nogmaals de noodzaak van een adequate en tijdige uitvoering van het Strategische Programma van het WSW aan. Het kabinet is daarbij van oordeel dat het WSW op de goede weg is maar logischerwijs tegelijkertijd nog veel uitwerking nodig is. Bedoeling van WSW is om eind 2019 maatregelen te hebben getroffen. Na het zomerreces zal ik uw Kamer informeren over de uitwerking van de hoofdlijnen van het Strategisch Programma van het WSW.

In het vervolg van deze brief zal ik achtereenvolgens ingaan op de hoofdlijnen van het rapport van de Aw, de reactie daarop van het WSW en een beoordeling daarvan van het kabinet.

### **Hoofdlijnen toezichtsrapportage van de Aw**

De Aw voert sinds 2016 het publiekrechtelijke toezicht uit op het WSW<sup>5</sup>. Doel hiervan is het financieel risico van de achtervang van het Rijk en de gemeenten te beheersen. Het toezicht richt zich op de naleving van de beleidsregels door WSW en op een beheerste en integere bedrijfsvoering.

Het toezicht op WSW richtte zich in 2017 op de bedrijfsvoering van WSW. In 2018 beoordeelde de Toezichthouder de naleving van de beleidsregels door WSW. Het rapport «Toezicht op WSW 2018» beschrijft de bevindingen en conclusies van de Aw over het toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

Ten aanzien van de beleidsregel over de toereikendheid van het risicokapitaal (de financiële buffer) geeft de Aw aan dat het onzeker is of deze

<sup>5</sup> <https://www.ilent.nl/sectoren/autoriteit-woningcorporaties/documenten/publicaties/2016/09/19/toezicht-op-het-waarborgfonds-sociale-woningbouw>.

regel voldoende wordt nageleefd. De Aw geeft daarbij aan dat de berekening voor Vestia hierin een belangrijke rol speelt. Het risicokapitaal dat het WSW moet aanhouden is afhankelijk van de financiële positie van de verschillende woningcorporaties. Naarmate een woningcorporatie er financieel slechter voor staat moet het WSW meer risicokapitaal aanhouden. Op basis van de beleidsregels met bedrijfswaarde zou het WSW volgens de Aw meer risicokapitaal moeten aanhouden voor Vestia.

Uit het nawoord blijkt dat de Aw de conclusie van het WSW dat het voldoet aan de beleidsregel over de toereikendheid van het risicokapitaal niet deelt. De Aw schetst daarbij verschillende opties hoe gehandeld kan worden. Een mogelijkheid is volgens de Aw om meer zekerheid te geven over eventuele aanvullende saneringssteun voor Vestia. Andere mogelijkheden zijn het verhogen van het risicokapitaal van het WSW, het verhogen van de ingerekende saneringssteun of het accepteren van een hoger risico voor de achtervang.

Verder benoemt de Aw enkele punten die uit het eerdergenoemde onderzoek van Deloitte zijn voorgekomen waarop verbeteringen noodzakelijk zijn. Het gaat hierbij onder andere om de berekening van de toereikendheid van het risicokapitaal, de berekening van het mogelijke verlies voor een corporatie die failliet gaat, de grens voor wanneer het WSW obligo kan ophalen en wanneer het WSW eventuele leningen van de achtervang terugbetaalt. Tot slot geeft de Aw aan dat de beleidsregels op een aantal punten verduidelijkt kunnen worden, zoals de gevolgen van stressscenario's voor de toereikendheid van het risicokapitaal.

Naast de toetsing van de beleidsregel over de toereikendheid van het risicokapitaal heeft de Aw ook de naleving van de tweede beleidsregel (kader voor borging van geldleningen) getoetst. Zo heeft de Aw gekeken naar de controle van het WSW op dat woningcorporaties niet zonder goedkeuring van het WSW ongeborgde financiering aangaan. De Aw zal de door WSW toegezegde maatregelen ter verbetering hiervan in 2019 beoordelen. De Aw heeft ook de beheerste en integere bedrijfsvoering beoordeeld en zal de implementatie van het door WSW opgestelde model en de benoemde verbetergebieden in 2019 beoordelen. Daarnaast gaat de Aw in op de onzekerheden voor de borger als gevolg van de beleidsregels voor de sanering. Zoals bij het verslag van de evaluatie van de Woningwet<sup>6</sup> aangegeven wordt er door het kabinet en het WSW, in overleg met andere belanghebbenden waaronder de Aw, gewerkt aan een duidelijker saneringskader waarmee de mede door de Aw geconstateerde onzekerheid voor de borger wordt weggenomen.

### **Maatregelen van het WSW in reactie op de toezichtsrapportage**

In de brief van het WSW die als bijlage bij deze brief is toegevoegd gaat het WSW in op de acties die zij ondernomen hebben naar aanleiding van het toezichtsrapport van de Aw en op de beoordelingen van de kredietbeoordelaars en de stand van zaken van de uitvoering van het strategisch programma ter versterking van het borgstelsel. Hierbij gaat het WSW allereerst in op hoe de onzekerheden voor de achtervang in 2019 worden verminderd en vervolgens op de stand van zaken bij de uitvoering van het Strategisch Programma.

Een belangrijk element in de onzekerheden voor 2019 is de overgang van bedrijfswaarde naar beleidswaarde als waardebegrip om de financiële gezondheid van corporaties en het risicostelsel te beoordelen. Het waardebegrip beleidswaarde geeft invulling aan de behoefte tot reductie

<sup>6</sup> Kamerstuk 32 847, nr. 470.

en vereenvoudiging van het aantal waardebegrippen in de sector en geeft daarmee op termijn meer eenduidigheid en minder administratieve lasten. De beleidswaarde is een robuuster waardebegrip en geeft een beter beeld van de financiële risico's bij woningcorporaties<sup>7</sup>.

Het WSW heeft op mijn verzoek een toetsingskader opgesteld waarmee het inzicht geeft in hoe het WSW prudent omgaat met de overgang van bedrijfswaarde naar beleidswaarde als waardebegrip voor woningcorporaties. In de bijgevoegde brief geeft het WSW aan dat, voordat de beleidswaarde volledig als begrip wordt gehanteerd voor de risicoscore en borgingsruimte van corporaties, er een plausibiliteitstoets plaatsvindt op de beleidswaarde van de individuele corporaties. De uitkomst van deze toets kan eventueel leiden tot herziene beleidswaarden of risicoscores van corporaties. Het WSW geeft aan dat het ook na vaststelling van de jaarrekening en aanlevering van de dVi 2018 door corporaties de beleidswaarde van corporaties nog nader kan toetsen en dat dit mogelijk kan leiden tot een andere risicoscore bij corporaties. Daarnaast geeft het WSW aan dat corporaties die door de overgang naar beleidswaarde niet meer voldoen aan de ratio's een sluitende herstelbegroting moeten indienen waarin zij in vijf jaar weer aan de ratio's voldoen. Als corporaties hier niet in slagen worden zij in bijzonder beheer geplaatst bij het WSW. Deze procedure is conform de afspraken waarover de Aw en het WSW in het kader van het verticaal toezicht de corporaties hebben geïnformeerd<sup>8</sup>.

Specifiek is in dit kader ook de financiële positie van Vestia relevant. De doorrekening van het WSW op de toereikendheid van het risicokapitaal van het WSW die in de toezichtsrapportage van de Aw is beoordeeld was op basis van bedrijfswaarde. Het WSW geeft in zijn brief aan inmiddels een nadere analyse te hebben gedaan op de beleidswaarde van Vestia en daarbij te hebben geconcludeerd dat de bij de jaarrekening voor 2018 vastgestelde beleidswaarde van Vestia<sup>9</sup> plausibel is. Op basis van de door de accountant goedgekeurde jaarrekening van Vestia en de analyse van het WSW hierop concludeert het WSW dat de financiële risico's van Vestia voor de komende jaren beperkt en beheersbaar zijn. Er is volgens het WSW voldoende zekerheid dat Vestia de komende jaren aan haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen.

Het WSW geeft in haar brief tevens aan dat het in het kader van het Strategisch Programma werkt aan het kapitaalbeleid. Dit betekent onder andere dat de wijze waarop berekend wordt of het WSW over voldoende kapitaal kan beschikken zal verbeteren en dat het WSW ook de zekerheden die het heeft op het onderpand van woningcorporaties en op het te heffen obligo zal versterken.

Onderdeel van het strategisch programma is tevens dat het WSW tijdig het risicovermogen kan aanvullen zodat er geen twijfels zijn over de kredietwaardigheid en de rating van het WSW. Het WSW heeft voor de zekerheid van de rating en de achtervang op de korte termijn geregeld dat het de mogelijkheid heeft om indien nodig eerder obligo op te halen. In de beantwoording van de nadere schriftelijke vragen van uw Kamer in de bijlage wordt hier nader op ingegaan (Kamerstuk 29 453, nr. 491).

<sup>7</sup> Kamerstuk 32 847, nr. 472.

<sup>8</sup> <https://www.ilent.nl/documenten/brieven/2019/2/8/bestuurlijke-brief-verticaal-toezicht-februari-2019>.

<sup>9</sup> <https://www.vestia.nl/Media/ffec5663-8d42-40b3-a61c-123f0b28156e/original/jaarrekening-2018-stichting-vestia-rvc-20190424-definitieve-wgversie.pdf/>.

## **Reactie van het kabinet**

Voor het Rijk en de gemeenten als achtervang is het van groot belang dat de Aw als onafhankelijke toezichthouder toetst of het WSW aan de afspraken met de achtervang voldoet om te voorkomen dat er onvoldoende zekerheid is voor de achtervang. Het is daarom goed dat de Aw kritisch gekeken heeft naar de naleving van de huidige beleidsregels. Het kabinet deelt de zorgen van de Aw over de onzekerheden over de naleving van de beleidsregels.

De overgang van bedrijfswaarde naar beleidswaarde is een belangrijke ontwikkeling. De beleidswaarde geeft een beter beeld van de financiële positie van een woningcorporatie dan de bedrijfswaarde en is hiermee voor de zekerheid van de achtervang ook een verbetering. Tegelijkertijd geeft de Aw terecht aan dat elke overgang naar een nieuw waardebegrip gepaard gaat met onzekerheden. Het WSW heeft eerder al met de Aw aangegeven in het kader van het verticaal toezicht in het overgangsjaar 2019 naar meer dan alleen de financiële ratio's te kijken om de risico's goed in beeld te krijgen<sup>10</sup>. Voor de zekerheid van de achtervang is het belangrijk dat het WSW met een uitgewerkt toetsingskader nader heeft toegelicht hoe de risico's van de overgang van bedrijfswaarde naar beleidswaarde in het overgangsjaar (en ook daarna) worden beheerst. Daarbij speelt Vestia als grote corporatie met een hoge schuldenlast een bijzondere rol. De Aw constateert terecht dat de grote schuldenlast van Vestia een belangrijk risico vormt voor het WSW en daarmee ook voor het Rijk en gemeenten als achtervang. Het is daarom goed dat het WSW een nadere analyse heeft gedaan op de beleidswaarde van Vestia. Op basis daarvan oordeelt het WSW dat de financiële risico's voor de komende jaren beperkt en beheersbaar zijn. Er is daarmee volgens het WSW geen aanleiding om aan te nemen dat er op korte termijn een aanspraak zal zijn inzake Vestia mede gegeven de liquiditeitspositie van Vestia.

De rapportage van de Aw toont nog maar eens de noodzaak van het Strategische Programma van het WSW aan. Het gaat daarbij onder meer om de versterking van het al genoemde obligobeleid, de verbeteringen aan het model voor de hoeveelheid risicokapitaal die het WSW moet aanhouden en kan innen en de zekerheden van het WSW op het onderpand. Speciale aandacht vanuit het Rijk en de gemeenten gaat daarbij ook uit naar het handelingsperspectief om de situatie weer te herstellen mocht het WSW onvoldoende risicokapitaal hebben. Aangezien de verbeteringen van het Strategisch Programma nog gerealiseerd moeten worden is het goed dat het WSW geregeld heeft dat het indien nodig zelfstandig eerder obligo kan ophalen bij de deelnemende corporaties.

## **Tot slot**

Een goede inrichting van het borgstelsel vormt het fundament voor de financieringsmogelijkheden en daarmee de investeringen van woningcorporaties in betaalbare woningen, leefbare wijken en verduurzaming. Daarbij past een kritisch kijkende toezichthouder op het WSW en een WSW dat voortvarend aan de slag is en gaat om de door de Aw geconstateerde onzekerheden aan te pakken. Het is goed dat tekortkomingen aan het licht komen zodat deze ook tijdig kunnen worden opgepakt.

Het kabinet is zich bewust van de onzekerheden of het WSW wel voldoet aan de afspraak dat er met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijk-

<sup>10</sup> <https://www.ilent.nl/documenten/brieven/2019/2/8/bestuurlijke-brief-verticaal-toezicht-februari-2019>.

lijkheid geen beroep wordt gedaan op het Rijk en gemeenten als achtervang. Naar mijn oordeel heeft het WSW de juiste maatregelen genomen om de risico's voor de korte termijn te verminderen en is het WSW met de uitvoering van het Strategisch Programma op de goede weg met de verdere verbeteringen die nodig zijn. Het aanhouden van extra financiële buffers is wat mij betreft daarom op dit moment niet proportioneel in het licht van de feitelijke risico's en genomen maatregelen en zou de investeringscapaciteit van woningcorporaties onnodig beperken.

Tegelijkertijd moet er nog veel gebeuren en staat het behoud van de rating en voldoende zekerheid dat er geen beroep wordt gedaan op de achtervang voorop. Wanneer de door de Aw geconstateerde onzekerheden blijven voortbestaan of groter worden kunnen extra financiële buffers wel noodzakelijk worden. Ik blijf dan ook samen met de andere betrokken partijen de voortgang nauwlettend in de gaten houden en zal aansturen op verdere maatregelen om risico's voor de achtervang te verkleinen waar dat noodzakelijk is.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren