Autoriteit woningcorporaties
Inspectie Leefomgeving en Transport

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Datum 2 november 2018
Betreft Verticaal toezicht Aw-WSW

Geachte mevrouw Ollongren,

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de Autoriteit woningcorporaties (Aw) werken samen in het programma Verticaal Toezicht om de consistentie tussen de gebruikte financiële normen te vergroten, het risicoraamwerk te versterken en de administratieve lasten voor corporaties te verminderen. Uiteindelijk ontstaat zo een verticaal toezichtmodel waarin het Rijk de kaders in wet- en regelgeving vastlegt voor toezicht op corporaties en op WSW. De Aw houdt toezicht op corporaties en op WSW en kan voor onderdelen van het toezicht op corporaties varen op de inzichten die door WSW worden gegenereerd.

De afgelopen jaren hebben wij u periodiek de voortgang geschetst van onze gezamenlijke werkzaamheden en aangegeven hoe wij het verticaal toezicht voor ons zien. Het is vormgegeven in nauw contact met de sector en een klankbordgroep van corporaties. Centraal daarin staat dat wij een gezamenlijk beoordelingskader gaan hanteren en op basis daarvan een verdeling van werkzaamheden hebben afgesproken. Wij gaan varen op elkaars werkzaamheden en niet elkaars werk over doen. Wel behouden wij onze eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De Aw blijft de integraal toezichthouder en WSW de hoeder van de borg. Een nauwere samenwerking vormt daarmee een belangrijke invulling van de aanbevelingen van de parlementaire enquête en het stelsel dat met de nieuwe Woningwet is neergezet.

In deze brief informeren wij u over de stappen die in 2018 zijn gezet en over het gezamenlijk beoordelingskader dat wij begin november vastgesteld hebben. Dit kader wordt gepubliceerd op onze websites.

Eind januari 2018 hebben WSW en de Aw een samenwerkingsconvenant gesloten. Hierin zijn de werkzaamheden die volgen uit het gezamenlijk beoordelingskader onder elkaar verdeeld. De Aw zal zich in de beoordeling richten op de governance van een corporatie, WSW op het bedrijfsmodel en de financiële analyse ten behoeve van het proces van borging. Beide organisaties zullen jaarlijks bij de ontvangst van de dVi en de dPi de belangrijkste (financiële) ontwikkelingen van corporaties bespreken en eventueel op elkaar afstemmen. De Aw zal zich

daarnaast richten op de integriteit en de rechtmatigheid en WSW informeren over haar bevindingen op deze terreinen.

Gezamenlijk beoordelingskader
Het gezamenlijk beoordelingskader vervangt alle kaders, lijstjes en werkinstructies die er nu zijn. De grote meerwaarde zit in de consistentie die is bereikt, terwijl op onderdelen een vereenvoudiging heeft plaatsgevonden. Zo wordt het aantal te beoordelen financiële ratio's van vijf teruggebracht naar vier:

- ICR (liquiditeit): maakt inzichtelijk of de corporatie op korte- en middellange termijn voldoende operationele kasstromen genereert om aan haar renteverplichtingen te voldoen.
- LTV (vermogen): maakt inzichtelijk of de vastgoedportefeuille op lange termijn voldoende waarde genereert ten opzichte van de schuldpositie. De onderliggende kasstromen houden rekening met het maatschappelijke beleid van de corporatie.
- Solvabiliteit (vermogen): geeft inzicht in de eigen vermogenspositie van de corporatie, rekening houdend met het maatschappelijke beleid van de corporatie.
- Dekkingsratio (onderpand): beoordeelt in geval van discontinuïteit of de (markt)waarde van het onderpand voldoende is om de schuldpositie af te lossen.

Ten opzichte van het huidige beoordelingskader van Aw en WSW vervalt de Debt Service Coverage Ratio (DSCR) vanwege de complexiteit en een hoge correlatie met de andere ratio's. Een andere verandering is dat de dekkingsratio in het vervolg op basis van de marktwaarde wordt bepaald en niet langer op basis van de WOZ-waarde.
In de eerste helft van 2018 is het concept van het gezamenlijk beoordelingskader ter consultatie voorgelegd aan de sector en aan overige belanghebbenden. Aan de hand hiervan is het kader op onderdelen aangepast en verduidelijkt. Het aldus resulterende kader is door ons vastgesteld en begin november openbaar gemaakt, samen met een verantwoordingsdocument waarin wij aangeven wat wij gedaan hebben met de reacties uit de consultatiefase. Een belangrijk onderdeel van het beoordelingsproces is de introductie van de beleidswaarde. Door de beleidswaarde ontstaat voor het eerst duidelijkheid en afstemming over het te hanteren normenkader, maar het betekent wel een grote verandering. Voor corporaties en andere betrokkenen betekent dit onzekerheid. Daarom hebben WSW en Aw gedurende de zomer een aantal bijeenkomsten georganiseerd waarin de overgang naar de beleidswaarde centraal stond. Bovendien heeft er per 1 oktober 2018 een uitvraag plaatsgevonden van de beleidswaarde zodat een beeld van alle corporaties opgesteld kan worden van de gevolgen van de overgang naar de beleidswaarde.

Beleidswaarde
De bedrijfswaarde en de volkshuisvestelijke bestemming worden met ingang van de dPi 2018 al niet meer uitgevraagd; in plaats daarvan gebruiken WSW en de Aw nu al de beleidswaarde. Hierdoor zijn de toezichts- en verantwoordingslasten substantieel afgenomen. Sira heeft de jaarlijkse besparing van de vervanging van de bedrijfswaarde door de beleidswaarde voor corporaties geschat op € 1 mln. Introductie van een nieuw waardebegrip is echter altijd ingewikkeld en roept veel vragen op. Dat is ook gebleken in de regionale bijeenkomsten over de beleidswaarde.

Het centrale waardebegrip in het beoordelingskader is de marktwaarde; daarvan

afgeleid wordt de beleidswaarde gehanteerd in plaats van de bedrijfswaarde en volkshuisvestelijke bestemming. De marktwaarde in verhuurde staat wordt bepaald op basis van een systematiek die vergelijkbaar is met de marktwaardebepaling voor commerciële partijen. Hierbij is in de waardering een aantal aspecten opgenomen, welke niet per definitie in lijn liggen met het beleid van een toegelaten instelling. Deze aspecten zien op onder meer de verkoopfictie, het inrekenen van marktconforme huurprijzen na woningmutatie alsmede het onderhouds- en beheerlasten niveau. De beleidswaarde geeft aan welk deel van de marktwaarde de corporatie kan realiseren rekening houdend met haar beleid. De beleidswaarde wordt bepaald door op vier aspecten (beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit en beheer) aanpassingen door te voeren in de berekening van de marktwaarde, die woningcorporaties op grond van de Woningwet moeten berekenen voor de jaarrekening. Doordat de beleidswaarde dezelfde systematiek volgt als de marktwaarde, ontstaat voor stakeholders een helder inzicht in de afslagen om te komen van marktwaarde tot beleidswaarde en daarmee in de aspecten die leiden tot de lagere waardering van de marktwaarde. De bedrijfswaarde was een complexer begrip omdat die een geheel andere berekening dan de marktwaarde kent, op basis van de verwachte bedrijfsopbrengsten en -kosten voor de komende jaren met een inschatting van de verwachte levensduur en een vaste disconteringsvoet. Deze bedrijfswaarde is minder goed vergelijkbaar met de marktwaarde en is om die reden vervangen door de beleidswaarde.

In het voorjaar hebben wij op basis van een eerste analyse van 67 corporaties, die 52% van het aantal verhuureenheden beheren, de vergelijking gemaakt tussen bedrijfswaarde en beleidswaarde. De resultaten van deze impactanalyse waren dat de verschillen in de beoordeling van financiële continuïteit tussen beleidswaarde en bedrijfswaarde beperkt waren en, waar toch verschillen optraden, goed verklaarbaar. Gebruik van de beleidswaarde leidt nauwelijks tot wijzigingen van de risicoklassen van WSW of tot overschrijdingen van de normen voor de LTV of solvabiliteit.

Wij zijn daarom van mening dat de beleidswaarde goed bruikbaar is voor toezicht en voor borging, maar dat nader onderzocht moet worden hoe wij omgaan met de verschillen als die optreden met de huidige situatie. Tegelijkertijd moet er wel doorgewerkt kunnen worden en mag de introductie van een nieuw waardebegrip er niet toe leiden dat onze oordelen over de verschillende corporaties drastisch veranderen. Ook willen wij niet dat binnen de corporaties lopende processen, zoals de begrotingsvoorbereiding en het maken van de prestatieafspraken met gemeenten, in de problemen komen door introductie van een nieuw waardebegrip.

Om de gewenste duidelijkheid te geven, hebben wij daarom voor de zomer al richting de corporaties aangegeven dat de beleidswaarde al meteen richtinggevend wordt voor de begroting 2019. De normen voor de financiële ratio's zijn daarbij voorlopig niet veranderd. Voor de LTV is de normstelling 75% gebleven. Op grond van de uitgevoerde impactanalyse in het voorjaar is namelijk gebleken dat de huidige normstelling ook bij toepassing van de beleidswaarde passend zou kunnen zijn.

Normenkader
Per 1 oktober hebben WSW en Aw bij alle corporaties de beleidswaarde opgevraagd. Door middel van deze opvraag krijgen wij een compleet beeld en kunnen wij individuele gesprekken aangaan met corporaties die verschillen laten

zien ten opzichte van de huidige situatie. De beleidswaarde die in de dPi wordt uitgevraagd zal nog niet in alle gevallen (foutloos) aangeleverd worden of zal aanleiding zijn tot nader gesprek. De beleidswaarde zal daarom nog niet gebruikt worden als harde normering in 2019, maar als een signaal om verder het gesprek aan te gaan. Uiteraard zal het toezicht op de corporaties en de beslissingen om al dan niet te borgen, plaatsvinden op basis van een grondige, bredere analyse van de (financiële) situatie van een corporatie. Dergelijke analyses zullen echter (tijdelijk) meer dan gebruikelijk plaatsvinden op basis van individuele analyses van corporaties.

Het jaar 2019 is daarmee een overgangsjaar richting een definitief normenkader. Hoewel op basis van de impactanalyse is geconstateerd dat het huidige normenkader ook passend zou kunnen zijn, zullen Aw en WSW in het eerste kwartaal de normen van de financiële ratio's (ICR, LTV, dekkingsratio en solvabiliteit) kalibreren en definitief vaststellen. Nu op basis van de beleidswaardes van alle corporaties. In het eerste kwartaal van 2019 worden de definitieve normen vastgesteld en komt daarmee ook de investeringsruimte van corporaties tot uiting. Dat vraagt ook om het waardebegrip, de onderliggende uitgangspunten als bijvoorbeeld de disconteringsvoet, en de normstelling als één pakket te zien in het bepalen van de investeringsruimte van corporaties. Het uitgangspunt hierbij is dat de introductie van een nieuw waardebegrip niet mag leiden tot fundamenteel andere oordelen over een corporatie of tot sterke schommelingen van de investeringsruimte, tenzij dit vanuit risico overweging passend zou zijn. Het risicoraamwerk blijft constant en de normen zijn bedoeld om de financiële gezondheid en borgbaarheid van individuele corporaties te beoordelen en het risico van een beroep op de achtervang te minimaliseren. Deze oordelen veranderen niet door een nieuw waardebegrip.

Een op het gezamenlijk beoordelingskader afgestemd werkproces (samenwerkingsconvenant)

Aw en WSW zullen elkaar gedurende het jaar steeds met behulp van vastgestelde eindproducten informeren. Omdat meer uitwisseling van informatie plaatsvindt tussen beide organisaties zal ook de tussentijdse opvraag van informatie bij corporaties verminderen.

WSW en Aw hebben de samenwerking ingericht vanuit een 'risicogericht perspectief'. Dit betekent dat naarmate het risicoprofiel van een corporatie toeneemt, zij steeds intensiever zullen samenwerken en met elkaar maatregelen en interventies afstemmen. Ook de uitvraag van gegevens zal verschillen afhankelijk van het geconstateerde risico.

Een basisuitvraag zal gedefinieerd worden om te beoordelen of er risico's zijn voor een bepaalde corporatie of niet. Als er geen risico's geconstateerd worden stopt daarmee het uitvraagproces. Mocht de basisbeoordeling echter aanleiding geven om dieper te gaan, dan zal afhankelijk van waar het risico geconstateerd wordt (bij het bedrijfsmodel of bij de governance), door WSW of de Aw een verdieping plaatsvinden. Dit 'risico gerichte perspectief' in de basisuitvraag is in de dPi18 en dVi18 reeds ingezet en leidt tot substantiële reductie van de uitvraag en daarmee de administratieve last.

Aw en WSW houden ieder een eigenstandige verantwoordelijkheid vanuit hun rol van toezichthouder en borger. Het kan dus zijn dat ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid tot een ander oordeel komt. In de praktijk zal dit beperkt

voorkomen. In de werkafspraken hebben beide organisaties een 'escalatiematrix' vastgelegd die zorgt dat eventuele oordeelsverschillen eerst binnen en tussen beide organisaties moeten worden afgestemd. Mocht er vanuit de eigen rol toch nog een verschil van inzicht blijven dan moet dit uitlegbaar zijn aan een corporatie en zullen Aw en WSW dit middels een 'zienswijze' aan elkaar bevestigen. Het afgelopen jaar hebben wij door middel van pilots de nieuwe werkwijze getest en zijn wij op steeds meer terreinen de samenwerking en afstemming gaan zoeken. Vanaf 1 januari 2019 zal het nieuwe gezamenlijk beoordelingskader en de nieuwe vorm van samenwerking een feit zijn.

Tot slot
We zijn er van overtuigd dat het gezamenlijk beoordelingskader en de daarop afgestemde samenwerking tussen Aw en WSW leidt tot een versterking van het risicoraamwerk, maar ook tot een voor de sector eenduidiger en efficiëntere inrichting van het toezicht- en beoordelingskader. Het verticaal toezicht past hiermee in een streven van beide organisaties om een bijdrage te leveren aan de reductie van de verantwoordingslasten voor corporaties.

Wij gaan een overgangsjaar tegemoet voor wat betreft de beleidswaarde. Gedurende deze periode moet er ruimte zijn voor het leerproces dat wij samen met de sector aan gaan. Tegelijkertijd moet er wel betrouwbaar toezicht plaatsvinden en moet het borgingsplafond vastgesteld kunnen worden. In het eerste kwartaal van 2019 zal het geactualiseerde normenkader vastgesteld worden dat Aw en WSW gaan hanteren.

DIRECTEUR AUTORITEIT WONINGCORPORATIES	BESTUURDER WAARBORGFONDS SOCIALE WONINGBOUW
Kees van Nieuwamerongen	*Jo van Kalsbeek*