

29 453

Woningcorporaties

Nr. 533

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2021

Woningcorporaties spelen in Nederland een cruciale rol in de bouw en verhuur van betaalbare woningen voor lagere inkomens en bij het waarborgen van de leefbaarheid van wijken. Woningcorporaties leveren bovendien een belangrijke bijdrage aan het reduceren van het woningtekort en het verduurzamen van de woningvoorraad. Eerder deelde ik met u een onderzoek over de benodigde middelen voor corporaties om hun maatschappelijke opgaven op te kunnen pakken.¹ Om deze opgaven het hoofd te kunnen bieden is het voor corporaties belangrijk dat zij zich tegen gunstige voorwaarden kunnen financieren op de kapitaalmarkt. Deze laagdrempelige toegang tot de kapitaalmarkt wordt in Nederland gerealiseerd via het borgstelsel met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), waarmee financiers zeker zijn van betaling van aflossing en rentekosten die verbonden zijn aan de leningen die zij aan woningcorporaties verstrekken.

In deze brief informeer ik u over de afronding van het Strategisch Programma van het WSW, waarmee de toekomstbestendigheid van het borgstelsel is verhoogd. In het Strategisch Programma zijn belangrijke afspraken gemaakt over de verbetering van het kapitaalbeleid van het WSW, is meer duidelijkheid gegeven over financiële risico's voor de achtervangpartijen – de Staat der Nederlanden en gemeenten – en is meer zeggenschap gecreëerd voor de deelnemende corporaties. Vandaag heb ik het WSW schriftelijk geïnformeerd over mijn goedkeuring op de verschillende documenten met de herziene afspraken, waarmee het inhoudelijke deel van het Strategisch Programma is afgerond.

Met verschillende aanscherpingen van de risicometingsmethodiek en meer duidelijkheid over terugbetaling van eventuele liquiditeitssteun is de financiële zekerheid voor de achtervangpartijen toegenomen. Met de grotere rol van de Deelnemersraad bij discussies over de vormgeving van het borgstelsel zijn ook goede stappen gezet om het draagvlak voor het borgstelsel onder deelnemers te verstevigen. Bovendien zorgt de nieuwe vormgeving van de obligobijdrage van de sector voor meer flexibiliteit om eventuele tekorten van het WSW op te vangen. Daarmee is rechtgedaan aan het uitgangspunt de risico's in het borgstelsel zo veel mogelijk te beperken, zonder dat dit de investeringsmogelijkheden van corporaties disproportioneel schaadt.

¹ Kamerstuk 29 453, nr. 532

Ik zal in deze brief expliciet ingaan op verschillende elementen van het Strategisch Programma die bijdragen aan de beheersing van financiële risico's binnen het borgstelsel: de wijzigingen aan de risicometingsmethodiek, de nieuwe vormgeving van het obligo, de herziene standaardleningdocumentatie en de afspraken over de terugbetaling van de renteloze leningen. In het laatste Schriftelijk Overleg heb ik u een nadere toelichting over de risicometingsmethodiek in het kapitaalbeleid en de nieuwe vormgeving van het obligo toegezegd.² Daarna zal ik stilstaan bij de afspraken over de zeggenschap van de deelnemende corporaties in discussies over de vormgeving van het borgstelsel. Ten slotte informeer ik u over de positie van Vestia in het kapitaalbeleid van het WSW.

Meer zekerheid in het borgstelsel

Het WSW is als borger een centrale speler in het borgstelsel: het WSW geeft de borgingsovereenkomsten af en is in de uitvoering verantwoordelijk voor de weerbaarheid van het borgstelsel. De kredietwaardigheid van het WSW is gewaarborgd met de beschikbaarheid van bijdragen van de corporatiesector en de achtervangpartijen. Indien het WSW verplichtingen van een woningcorporatie overneemt, zet het eerst de middelen in die het direct tot zijn beschikking heeft – het risicovermogen. Indien het risicovermogen onvoldoende blijkt en een liquiditeitstekort bij het WSW dreigt, int het WSW een obligobijdrage bij de corporatiesector. Het risicovermogen en de obligobijdrage vormen samen het risicokapitaal van het WSW. Wanneer de obligobijdrage niet voldoende blijkt om de liquiditeitspositie van het WSW voldoende op peil te houden, zullen de achtervangpartijen renteloze leningen verschaffen. Met deze structuur wordt gegarandeerd dat het WSW zijn financiële verplichtingen altijd kan nakomen.

In het Schriftelijk Overleg over het borgstelsel in het voorjaar van 2019 informeerde ik u over de start van het Strategisch Programma.³ Dit verbetertraject van het borgstelsel werd ingezet naar aanleiding van de ervaringen bij de sanering van Woningstichting Geertruidenberg (WSG) en de Stichting Humanitas Huisvesting (SHH), de inzichten uit onderzoek van het WSW en de daaropvolgende validatie van Deloitte⁴. Dit mondde uit in een herziening van de gehele set aan afspraken tussen het WSW, de deelnemende corporaties, de achtervangpartijen en kredietverstrekkers.

Het WSW is wettelijk verplicht beleidsregels op te stellen, die onder andere betrekking hebben op de vereiste financiële soliditeit van de borgingsvoorziening, de kaders voor de borging van geldleningen en de wijze van informatieverstrekking en data-uitwisseling in het kader van de borging. Veel van de afspraken tussen het WSW en de achtervangpartijen zijn vastgelegd in deze beleidsregels. Een belangrijk onderdeel van de afspraken tussen het WSW en de achtervangpartijen betreft de omvang van het risicokapitaal dat toereikend moet zijn om toekomstige verliezen van de borgingsvoorziening te dekken. Hiermee zorgt het WSW dat liquiditeitssteun

² Kamerstuk 29 453, nr. 528

³ Kamerstuk 29 453, nr. 489

⁴ Kamerstuk 29 453, nr. 489

van de achtervangpartijen, in de vorm van renteloze leningen, alleen onder uitzonderlijke omstandigheden noodzakelijk is.

De Autoriteit Woningcorporaties (Aw) ziet erop toe dat het WSW zijn wettelijke verplichtingen en de afspraken in de beleidsregels nakomt. De Aw heeft mij voor mijn goedkeuringsbesluit over de nieuwe beleidsregels geadviseerd. Dit advies van de Aw en mijn reactie hierop zijn bij deze Kamerbrief bijgevoegd⁵.

Aanpassingen in de risicometingsmethodiek

Met de garantie dat de Staat en de gemeenten renteloze leningen verschaffen als dat nodig is om liquiditeitstekorten bij het WSW te voorkomen, spelen de achtervangpartijen een belangrijke rol in het borgstelsel. Tot op heden is dergelijke liquiditeitssteun nog niet noodzakelijk gebleken. Het is belangrijk voor de achtervangpartijen in het borgstelsel dat het risico dat zij in de toekomst renteloze leningen moeten verschaffen aan het WSW zeer beperkt blijft. In de oude beleidsregels was vastgelegd dat het WSW alleen geldleningen kon borgen als het risicokapitaal met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid toereikend was om verliezen van het WSW te dekken. Deze zin is geschrapt uit de beleidsregels. De afspraak is nu verankerd in de considerans bij de beleidsregels, waarin is toegelicht dat de achtervangpartijen het risicokapitaal toereikend achten indien de kans dat het risicokapitaal van het WSW toereikend is om toekomstige verliezen te dekken 99% bedraagt. Mede vanwege het unieke karakter van de Nederlandse corporatiesector en de noodzakelijke aannames in verschillende elementen van de analyses van het WSW is de hiervoor vereiste omvang van het risicokapitaal niet met absolute precisie te bepalen. Het WSW zal zich in de opzet, toepassing en beheersing van zijn activiteiten optimaal inspannen om het door de Staat der Nederlanden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gewenste zekerheidsniveau van 99% te realiseren. Dit uitgangspunt past het WSW zowel toe bij de berekening van het vereist kapitaal, als de berekening van het risicokapitaal.

Het WSW heeft zijn berekeningswijze voor verschillende elementen van het vereist kapitaal aangescherpt. Zo is in het verliesmodel, waarmee het WSW het potentiële verlies bij default per deelnemer berekent, extra voorzichtigheid ingebouwd. Aanvullend hierop houdt het WSW straks bij de berekening van het vereist kapitaal met een opslag genaamd de grote postencorrectie meer rekening met het extra risico dat voortvloeit uit het borgen van leningen van omvangrijke woningcorporaties. Als een gevolg hiervan zullen corporaties met een geborgde leningportefeuille van € 1 miljard of groter zwaarder meewegen bij de vaststelling van het vereist kapitaal. Op dit moment hebben circa 20 van de 282 deelnemende corporaties een geborgde leningportefeuille van € 1 miljard of groter.

Ondanks de verschillende verbeteringen in de risicometingsmethodiek is het belangrijk dat men dit doorlopend kritisch beoordeelt. Mede vanwege de positieve ervaringen in het Strategisch Programma met het inwinnen van externe adviezen

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

zal het WSW daarom over de opzet en beheersing van de kapitaal- en risicomodellen in de toekomst gevraagd en ongevraagd worden geadviseerd door een nieuwe modelcommissie. In deze modelcommissie zullen externe deskundigen met relevante en diepgaande expertise van zowel kapitaalmodellen als de sociale vastgoedmarkt plaatsnemen. Deze modelcommissie vormt een aanvullend controlemechanisme op de kapitaal- en risicomodellen, waarmee de kwaliteit van de risicometingsmethodiek van het WSW beter geborgd zal zijn. Daarbij kunnen de inzichten van de modelcommissie ook door de Aw worden betrokken in het toezicht op het WSW.

Nieuwe vormgeving van het obligo

Het obligo vormt de bijdrage van de corporatiesector die wordt aangewend als dat noodzakelijk is om de liquiditeitspositie van het WSW op peil te houden. De nieuwe vormgeving van het obligo die is overeengekomen in het Strategisch Programma biedt naast meer zekerheid voor het WSW een groter herstelvermogen in het borgstelsel. Daarbij is bij de vormgeving gelet op het behoud van het financieringsvoordeel voor deelnemers en het beperken van 'dood kapitaal' op de balans van het WSW. De investeringscapaciteit voor de corporatiesector wordt daarmee zo min mogelijk beperkt wanneer daar geen noodzaak toe is.

De huidige eenmalige obligobijdrage (die een omvang kent van 3,85% van het totaal aan uitstaande geborgde leningen) wordt vervangen door een combinatie van gecommiteerd obligo en een jaarlijkse obligoheffing. Voor het gecommiteerd obligo sluiten de deelnemende corporaties een lening af ter omvang van 2,6% van de uitstaande geborgde leningen. Het gecommiteerd obligo is een lening die de deelnemende corporaties afsluiten, waarbij de middelen van deze lening direct beschikbaar worden gesteld aan het WSW wanneer dit nodig is om de liquiditeit van het WSW zeker te stellen. Met de gekozen vormgeving van het gecommiteerd obligo is deze bijdrage met zekerheid volledig beschikbaar en juridisch afdwingbaar voor het WSW. Daarnaast wordt een jaarlijkse obligoheffing geïntroduceerd, waarmee het WSW bij de deelnemende corporaties een jaarlijkse bijdrage ter omvang van 0,25% van de uitstaande geborgde leningen kan ophalen. Om de zekerheid over de beschikbaarheid van deze obligoheffing te verhogen, dienen deelnemers hiervoor ruimte te reserveren in hun financiële prognoses.

De nieuwe vormgeving van het obligo biedt met de jaarlijkse obligoheffing het WSW een concretere mogelijkheid om te herstellen bij een geconstateerde ontoereikendheid van het risicokapitaal. Daarbij bevindt het WSW zich op een voldoende solide herstelpad als het met het gecommiteerd obligo en jaarlijkse obligoheffingen van het huidige en de tien daaropvolgende jaren de toereikendheid van het risicokapitaal kan herstellen. Dit stelt het WSW in staat om het risicokapitaal op peil te brengen terwijl het doorgaat met het borgen van nieuwe leningen. Hiermee is de schok van een eventuele ontoereikendheid van het risicokapitaal op de investeringsmogelijkheden van corporaties relatief beperkt.

Naast de splitsing van de obligobijdrage in twee componenten, zal het obligo onder de nieuwe afspraken ook eerder worden aangetrokken om de liquiditeitspositie van

het WSW te versterken. Waar voorheen aanspraak werd gemaakt op de obligobijdrage bij overschrijding van de grens van 0,25% van het totaal aan geborgde leningen, wordt deze grens opgetrokken naar 0,65%. Eerder signaleerde Deloitte dat deze grens zwaar meeweegt in de beoordeling van de kredietbeoordelaars. Met de verhoogde grens bestaat er meer duidelijkheid over het behoud van de AAA-rating voor het WSW, waarmee voor woningcorporaties externe financiering tegen de meest gunstige voorwaarden beschikbaar blijft.

Wijzigingen in de standaardleningdocumentatie

In het Strategisch Programma heeft het WSW ook wijzigingen doorgevoerd in de standaardleningdocumentatie om als gevolg van aanspraken verliezen voor het WSW en de sector effectiever te kunnen beperken. Als onderdeel van de borgtochtovereenkomsten ontstaat bij een aanspraak op het WSW een vordering van het WSW ten opzichte van de deelnemer waarvan het betalingsverplichtingen overneemt. In het verleden was deze vordering slechts geleidelijk opeisbaar; met de nieuwe leningdocumentatie is geregeld dat een vordering van het WSW op een Deelnemer in *default* direct en voor de gehele geborgde leningportefeuille opeisbaar is.

Terugbetalen renteloze leningen

Er is afgesproken dat het WSW de renteloze leningen van de Staat en gemeenten, indien deze leningen zijn verstrekt, eerder terug gaat betalen. De Staat en gemeenten verstrekken renteloze leningen om het WSW van voldoende liquiditeit te voorzien wanneer het risicovermogen van het WSW door aanspraken op de borgingsvoorziening de grens van 0,25% van het totaal aan geborgde leningen overschrijdt. Tot op heden zijn de achtervangpartijen nog nooit aangesproken.

De voorwaarden voor het verstrekken van de renteloze leningen zijn vastgelegd in de achtervangovereenkomst. In de huidige achtervangovereenkomst is vastgelegd dat het WSW de renteloze leningen (deels) aflost zodra de omvang van de middelen die het WSW direct tot zijn beschikking heeft de grens van 1% van de uitstaande geborgde leningen overschrijdt. De partijen spraken af dat deze grens wordt verlaagd naar 0,65%. Zolang het risicovermogen van het WSW onder het niveau van 0,65% van het totaal aan geborgde leningen ligt, worden de middelen van de jaarlijkse obligoheffing ingezet om het risicovermogen te herstellen. Zodra het risicovermogen de grens van 0,65% van de geborgde leningen overschrijdt, zal de jaarlijkse obligoheffing worden ingezet voor het terugbetalen van de renteloze lening. De achtervangpartijen en het WSW werken momenteel deze wijziging aan de achtervangovereenkomst uit. Daarbij wordt gestreefd naar inwerkingtreding van de nieuwe afspraken in de tweede helft van dit jaar.

Naast het vervroegde moment van terugbetaling van de renteloze leningen is de positie van de achtervangpartijen versterkt doordat de terugbetaling van de renteloze leningen als grondslag is toegevoegd voor het aantrekken van het obligo. Dit was voorheen niet expliciet vastgelegd in het Reglement van Deelneming – de

afspraken tussen het WSW en de deelnemers. Met deze toevoeging is een concreet mechanisme vastgelegd waarmee het WSW de middelen kan aantrekken om de renteloze leningen terug te betalen.

Zeggenschap

De huidige vormgeving van het borgstelsel vereist solidariteit en onderlinge risicobereidheid onder de deelnemende woningcorporaties. Daarmee is voldoende draagvlak onder de deelnemers belangrijk. Indien een aanspraak op het WSW de liquiditeitspositie van de borger bedreigt, zal deze liquiditeitspositie namelijk in eerste instantie worden versterkt met een obligobijdrage van de gehele sector. De afgelopen tijd zijn daarom afspraken gemaakt over de versteviging van de tot dusver beperkte betrokkenheid van de deelnemende woningcorporaties bij discussies over de inrichting van het borgstelsel.

Deelnemers krijgen straks meer mogelijkheden om de vormgeving van het borgstelsel aan te laten sluiten op de onderlinge risicobereidheid. Wanneer beleidsaanpassingen van het WSW de onderlinge risicopositie van de deelnemers beïnvloeden, moeten deze wijzigingen voor goedkeuring worden voorgelegd aan de Deelnemersraad. Er zullen ook enkele wijzigingen worden doorgevoerd in de vormgeving van de Deelnemersraad. In de toekomst zullen de leden van deze raad worden gekozen door de deelnemers in plaats van benoemd door de Raad van Commissarissen van het WSW. De Deelnemersraad legt dan ook direct verantwoording af aan de deelnemers. Tegelijkertijd blijft de Deelnemersraad een intern orgaan binnen het WSW, waarmee het dient te handelen in lijn met de statutaire doelstelling van de stichting.

De positie van Vestia in het kapitaalbeleid

De leningenportefeuille van Vestia vormt de meest omvangrijke risicopost voor het WSW. Het WSW heeft met het Strategisch Programma een zogenaamde grote postencorrectie uitgewerkt, waarmee het bij de berekening van het vereist kapitaal meer gewicht toekent aan woningcorporaties met een omvangrijke geborgde schuldpositie. Om meer inzicht te verkrijgen of deze grote postencorrectie in reële mate aansluit op het risico dat de financiële positie van Vestia vormt voor het borgstelsel, heeft het WSW professor Johan Conijn en dr. Jan Sijbrand verzocht om hier onderzoek naar te doen. Op basis van de inzichten van deze onderzoekers constateer ik dat de schuldpositie van Vestia in combinatie met het risicoprofiel – op basis van solvabiliteit – niet past binnen de portefeuillebenadering en de grote postencorrectie die het WSW voorstelt in de beleidsregels. Tegelijkertijd constateer ik dat de kans op *default* voor Vestia sinds de uitvoering van het onderzoek is gedaald.

Ik vind het op dit moment disproportioneel om van het WSW naar aanleiding van de inzichten van Conijn en Sijbrand te verlangen dat het stappen onderneemt in de vorm van het ophalen van obligo of het beperken van mogelijkheden voor corporaties om nieuwe geborgde leningen aan te trekken. Ik constateer namelijk

veelbelovende vorderingen in het traject dat gericht is op het verbeteren van de financiële positie van Vestia. In februari maakte ik afspraken op hoofdlijnen met Vestia, Aedes en WSW over het realiseren van een leningenruil tussen Vestia en andere corporaties en een splitsing van Vestia.⁶ Over deze afspraken heb ik u eerder geïnformeerd. Met de vrijwillige bijdrage van corporaties in de vorm van de leningenruil beoogt men een verlaging van de jaarlijkse rentelasten voor Vestia met €28 miljoen. Met name de splitsing van Vestia in drie corporaties verbetert de kapitaalpositie van het WSW aanmerkelijk.

Het belang van het realiseren van de oplossing voor Vestia wordt ook onderkent door de corporatiesector. In haar eindrapport signaleerde de Adviescommissie Vestia van Aedes reeds dat het adresseren van het systeemrisico dat Vestia vormt noodzakelijk is omdat het WSW de schuldpositie van deze corporatie te groot vindt voor het borgstelsel. Daarbij stipte zij ook de twee consequenties aan van de huidige positie van Vestia: Vestia mag op dit moment geen nieuwe geborgde leningen aantrekken en met de grote postencorrectie weegt Vestia zwaar mee in de bepaling van het vereist kapitaal, wat de investeringsmogelijkheden van de sector beperkt. Een succesvolle afronding van de leningenruil en splitsing van Vestia zal het risico voor de borgingsvoorziening op de meest effectieve wijze reduceren. Mede hierom spraken de corporaties op het ledencongres van Aedes hun steun uit voor een sectorbrede bijdrage aan de oplossing voor de problematiek bij Vestia.

Naar aanleiding van de bevindingen van professor Conijn en dr. Sijbrand heb ik het WSW verzocht een alternatieve risicometingsmethodiek uit te werken voor Vestia. Dit traject zal het WSW afronden voor 1 januari 2023. Richting het WSW is gecommuniceerd dat deze methodiek vóór 1 januari 2023 moet zijn goedgekeurd door de achtervangpartijen. De inzichten van Conijn en Sijbrand worden betrokken bij de ontwikkeling van de alternatieve methodiek. De alternatieve methodiek zal uitsluitend worden toegepast indien de financiële situatie van Vestia drie jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe beleidsregels niet is verbeterd.

In het borgstelsel zijn verschillende maatregelen getroffen die moeten zorgen dat de ontwikkeling van systeemrisico's in de toekomst tijdig in de kiem wordt gesmoord. Een voorbeeld hiervan is de begrenzing van de geborgde leningportefeuille per deelnemende corporatie op € 3,5 miljard. Daarnaast kijkt het WSW bij borgingsbeslissingen bij nieuwe leningen nu sterker naar de marktwaarde van de leningen die reeds uitstaan bij een corporatie. Het WSW en de achtervangpartijen zullen blijven bezien of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om concentratierisico's in het borgstelsel te beteugelen.

Implementatie Strategisch Programma

Het Strategisch Programma heeft op uiteenlopende facetten een toekomstbestendiger borgstelsel opgeleverd. Met de verschillende aanscherpingen in de risicometingsmethodiek, de nieuwe vormgeving van het obligo en de

⁶ Kamerstuk 29 453, nr. 529

afgesproken herziening van de achtervangovereenkomsten zijn de financiële risico's in het stelsel verder beperkt. Met de versterkte betrokkenheid van de deelnemers bij toekomstige discussies over het borgstelsel is het draagvlak verder verstevigd.

Het WSW is reeds begonnen met de implementatie van de afspraken van het Strategisch Programma. De nieuwe beleidsregels zullen per 1 juli in werking treden. Dit vormt een significant stap. Tegelijkertijd is er voldoende ruimte gelaten om in de toekomst het borgstelsel nog verder te verbeteren. Met de nieuwe modelcommissie is bijvoorbeeld een duidelijk orgaan gecreëerd dat gericht is op het doorontwikkelen van het risicomanagement bij het WSW. Het is ook vastgelegd dat de verschillende elementen van de beleidsregels in de toekomst uitgebreid geëvalueerd zullen worden. Daarmee zullen de partijen in het borgstelsel ook na de inwerkingtreding van de nieuwe afspraken door blijven werken aan een robuust borgstelsel.

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