

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

- Achtervangovereenkomst met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw –

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Woningcorporaties spelen in Nederland een cruciale rol in de bouw en verhuur van betaalbare huurwoningen 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. De kernactiviteiten van woningcorporaties worden door de Europese Commissie erkent als Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB), waarmee corporaties hiervoor in aanmerking komen voor staatssteun.

Om hun kerntaak zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren, 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 met een 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 dit stelsel bekleeden het Rijk en de gemeenten een achtervangpositie met de toezegging om bij dreigende liquiditeitstekorten bij het WSW liquiditeitssteun in de vorm van renteloze leningen te verschaffen. Door deze achterborgstelling kennen de kredietbeoordelaars Moody's en S&P het WSW de hoogste risicobeoordeling AAA toe. De financieringslastkosten voor corporaties zijn vervolgens lager omdat financiers een lagere risico-opslag hanteren en voor deze leningen minder eigen vermogen hoeven aan te houden. In de laatste onderzoeken over dit onderwerp werd het rentevoordeel ten opzichte van ongeborgde financieringen geschat te liggen tussen 80 basispunten (Veenstra, J. en Van Ommeren, B. 2015) en 100-160 basispunten (Maatman, R. en Van Welie, T. 2015). De lagere financieringskosten dragen eraan bij dat woningcorporaties huishoudens met een lager inkomen tegen een huur onder de heersende marktprijs een huurwoning aan kunnen bieden. De administratieve lasten voor woningcorporaties worden daarnaast beperkt doordat contracten en processen van afsluiten gestandaardiseerd zijn.

Het WSW is in 1983 opgericht. Aangezien het borgstelsel dateert uit de periode voor de introductie van het Beleidskader risicoregelingen, is voor de rol van het Rijk als achtervangpartij in het borgstelsel niet eerder het toetsingskader risicoregelingen opgesteld. De inwerkingtreding van een nieuwe achtervangovereenkomst tussen het Rijk en het WSW is aangegrepen om dit alsnog uit te werken. De voornaamste aanpassing in de afspraken van de achtervangovereenkomst betreft een vervroeging van het moment waarop de verstrekte liquiditeitssteun in de vorm van renteloze leningen wordt terugbetaald. De financiële positie van het Rijk in het borgstelsel verbetert hierdoor.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Artikel 22 lid 2 van de Grondwet schrijft voor dat bevordering van voldoende woongelegenheden een voorwerp van zorg der overheid is. In Nederland wordt 29,5% van de huurwoningen aangeboden door woningcorporaties,¹ die als onafhankelijke stichtingen op afstand van de overheid zijn geplaatst. Woningcorporaties hebben als kerntaak het aanbieden en onderhouden van sociale huurwoningen, zodat huishoudens met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. Daarmee spelen

¹ Cijfers 2019, Staat van de Woningmarkt 2020

woningcorporaties een belangrijke rol in het borgen van de toegankelijkheid van de woningmarkt, ook in gebieden waar de betaalbaarheid van wonen door schaarste onder druk staat.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of

b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

De achtervangpositie van WSW in het borgstelsel is met name ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt. Het CPB noemt in deze context onverzekerbare risico's als belangrijkste rechtvaardiging van overheidsingrijpen.² De markt biedt woningcorporaties geen verzekering tegen dergelijke beleidsrisico's. De kasstromen en financiële posities van corporaties zijn gevoelig voor beleidswijzigingen zoals aanpassing van huurregulering. Hierdoor bestaat een kans dat er gelijktijdig meerdere instellingen in betalingsproblemen komen.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Dit betreft een aanpassing van een bestaande regeling, waarmee er geen sprake is van een versoering op een andere risicoregeling binnen de begroting.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

In de achtervangovereenkomst tussen het Rijk en het WSW is vastgelegd dat het Rijk renteloze leningen verschaft aan het WSW indien het risicovermogen van het WSW onder de grens van 0,25% van de totaal geborgde leningportefeuille zakt. Deze toezegging vormt het enige financiële risico van het Rijk in het borgstelsel. De omvang van deze renteloze leningen bedraagt 50% van het bedrag dat nodig is om het risicovermogen te herstellen tot de grens van 0,25% van de totaal geborgde leningportefeuille, zoals dat door het WSW is vastgesteld. De resterende 50% van de vereiste renteloze leningen wordt door gemeenten eveneens in de vorm van renteloze leningen verschaft. Hierbij wordt de helft van de gemeentelijke renteloze leningen verschaft door de gemeenten waarin het bezit van de noodlijdende corporatie gesitueerd is, het resterende deel van deze verplichting wordt over alle gemeenten verdeeld. Terugbetaling van de renteloze leningen door het WSW geschiedt vanaf het moment waarop het risicovermogen 0,65% van de geborgde leningportefeuille per 31 december van het voorgaande kalenderjaar overschrijdt. Het WSW zet de jaarlijkse obligoheffing van de deelnemende corporaties in voor het herstel van het risicovermogen tot de grens van 0,65% en zal daarna deze jaarlijkse obligoheffing inzetten voor het afbetalen van de renteloze leningen van het Rijk en de gemeenten.

Per 31 december 2020 bedraagt de omvang van de geborgde leningportefeuille €81,3 miljard. WSW biedt borgstelling voor zowel de rente- als aflossingsbetalingen van woningcorporaties. De totale stroom aan geborgde rente- en aflossingsbetalingen heeft een nominale waarde van €128 miljard en een contante waarde van €130 miljard. De omvang van het risicovermogen bedraagt €509,9 miljoen. Het minimale risicovermogen (0,25% van de geborgde leningportefeuille) bedraagt op dit moment

² De rol van de overheid bij waarborgfondsen in de semipublieke sector, CPB (2014)

€203,2 miljoen. De waarde van de obligoverplichtingen van de deelnemende corporaties bedraagt per 31 december 2020 €3,1 miljard.

In 2018 werd WSW voor het eerst in zijn bestaan geconfronteerd met een aanspraak op de borg door Stichting Humanitas Huisvesting (SHH) en Stichting WSG (WSG). Voor de nog in WSG en SHH resterende geborgde leningen voldoet het WSW de reguliere rente- en aflossingsverplichtingen op grond van de door WSW afgegeven borgstellingen, voor zover WSG en SHH daar zelf niet aan kunnen voldoen. De nominale waarde van deze betalingsverplichtingen bedraagt in totaal €424,6 miljoen, waarvan €143,2 miljoen voor SHH en €281,4 voor WSG. De voorziening die WSW hiervoor hanteert is gebaseerd op de beste schatting van de bedragen die noodzakelijk zijn om de borgstellingsverplichtingen per balansdatum af te wikkelen. Het WSW schat de contante waarde van deze verplichtingen op €298 miljoen.

De regeling kent geen expliciet vastgesteld totaalplafond. De regeling kent echter wel de volgende begrenzings:

- Alleen toegelaten instellingen zoals bedoeld in de Woningwet mogen gebruik maken van het borgstelsel.
- Geborgde financiering kan alleen gebruikt worden voor activiteiten zoals bepaald in de Woningwet en de beleidsregels van het WSW.
- Per Deelnemer geldt een borgingsplafond op basis van de financieringsbehoefte, risicoklasse en interne financieringsmogelijkheden van de desbetreffende deelnemer.
- Een absolute borggrens van €3,5 miljard per deelnemer.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

De omvang van het totaalrisico binnen het borgstelsel is geduid in de beantwoording van vraag 5a. In de beantwoording van vraag 5c wordt ingegaan op de inschatting van de risicoblootstelling van het Rijk. Er wordt door het Rijk voor de achterborgstelling geen premie doorberekend aan het WSW, de deelnemende corporaties en/of kredietverstrekkers.

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

De Rijksoverheid bekleedt samen met gemeenten de rol van achtervangpartij in het borgstelsel. Wanneer een woningcorporatie financiële verplichtingen die voortvloeien uit geborgde financiering verkregen voor DAEB-activiteiten – hoofdzakelijk de bouw van betaalbare huurwoningen – niet kan nakomen, zal het WSW deze verplichtingen overnemen. In eerste instantie zet het WSW zijn eigen risicovermogen in om aan deze overgenomen verplichtingen te voldoen. Daarnaast kan het zekerheden uitwinnen door bezit over te nemen van de noodlijdende woningcorporatie. Indien een aanspraak op de garantie van het WSW ertoe leidt dat het risicovermogen van het WSW onder de grens van 0,65% van de totaal geborgde leningportefeuille van het WSW zakt, zal het WSW een obligobijdrage innen bij de deelnemende corporaties. Deze obligobijdrage bestaat uit twee onderdelen: het gecommiteerd obligo (gemaximeerd op 2,85% van de uitstaande geborgde leningen per deelnemer) en een jaarlijkse obligoheffing (gemaximeerd op 0,25% van de uitstaande geborgde leningen per jaar). De beschikbaarheid van het gecommiteerd obligo is zeker gesteld doordat de deelnemende corporaties vooraf een obligolening hebben afgesloten bij kredietverstrekkers. Indien het WSW aanspraak maakt op de middelen van deze obligolening, zullen deze direct door de kredietverstrekker namens de deelnemende corporatie aan het WSW beschikbaar worden gesteld.

In de beleidsregels van het WSW is in een considerans vastgelegd dat het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het risicokapitaal toereikend achten wanneer de kans dat het risicokapitaal – de som van het risicovermogen van WSW en de obligoverplichtingen van de deelnemende corporaties – voldoende is om verliezen van het WSW te dekken 99% bedraagt. Dit betekent dat de kans dat het Rijk in een jaar renteloze leningen aan het WSW moet verstrekken niet meer dan 1% bedraagt. In de considerans is vastgelegd dat het WSW in de opzet, toepassing en beheersing van zijn activiteiten zich optimaal inspant op het door het Rijk en de VNG gewenste zekerheidsniveau te realiseren. Daarbij dient de in de beleidsregels uitgewerkte hersteltermijn van maximaal tien jaar te worden betrokken. De nadere details van het kapitaalbeleid van het WSW zijn eveneens uitgewerkt in de beleidsregels. Daarbij is vastgelegd dat het WSW een modelcommissie instelt die het WSW gevraagd en ongevraagd adviseert over de beheersing van kapitaal- en risicomodellen. De modelcommissie wordt gevormd door externe deskundigen met relevante en diepgaande expertise van zowel kapitaalmodellen als de sociale vastgoedmarkt.

De achtervangovereenkomst – waarin de voorwaarden van de beschikbaarheid van liquiditeitssteun van het Rijk voor het WSW zijn vastgelegd – kent geen vastgestelde einddatum. Indien het Rijk dit bij aangetekende brief aan het WSW te kennen geeft, zal het WSW met ingang van een door de Staat te bepalen datum (minimaal 30 dagen na verzending van het aangetekend schrijven) geen nieuwe leningen meer borgen. Hierbij geldt een uitzondering voor herfinanciering van reeds aangegane leningen, waarbij de voorwaarden voor herfinanciering zijn vastgelegd in de achtervangovereenkomst. De achtervangovereenkomst eindigt op het moment dat alle verplichtingen van het WSW voortvloeiend uit de achtervangovereenkomst en de door WSW geborgde leningen zijn voldaan.

6. Welke risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

In de considerans bij de beleidsregels van het WSW is vastgelegd dat het WSW in de opzet, toepassing en beheersing van zijn activiteiten zich optimaal inspant op het door het Rijk en de VNG gewenste zekerheidsniveau te realiseren. In de beleidsregels is verder opgenomen dat het WSW zijn governance inricht indachtig het streven naar het door het Rijk en de VNG gewenste zekerheidsniveau. Verder zijn de voorwaarden voor het aantrekken van nieuwe geborgde leningen door deelnemende woningcorporaties in de beleidsregels van het WSW vastgelegd. Deze voorwaarden hebben betrekking op de reeds omvang van de reeds geborgde leningen bij de desbetreffende deelnemende woningcorporatie, de risicoscore en het voldoen aan verschillende financiële ratio's en de beoogde activiteiten waarvoor de lening wordt aangetrokken. Daarnaast stelt het WSW jaarlijks voor iedere corporatie een borgingsplafond vast op basis van de DAEB-financieringsbehoefte van de desbetreffende corporatie. Het borgingsplafond is het bedrag dat een corporatie maximaal mag leningen gedurende een kalenderjaar. Ten slotte zijn afspraken vastgelegd over de informatievoorziening tussen het WSW en het Rijk. Dit betreft de informatievoorziening met betrekking tot de onderstaande onderwerpen:

- Planning & Control cyclus van het WSW
- Financiële ontwikkelingen in de corporatiesector
- Aanpassingen kapitaalbeleid en toereikendheid van het risicokapitaal
- Verstrekking van borging van geldleningen voor Deelnemers in herstructurering en verstrekking van borging van geldleningen voor Deelnemers in het kader van beperking van eventuele verliezen of andere schade voortvloeiend uit borgingsactiviteiten van het WSW

De Autoriteit Woningcorporaties (Aw) is door de minister van BZK gemandateerd om toezicht uit te oefenen op individuele woningcorporaties en het WSW. In de Woningwet is momenteel vastgelegd dat de minister met een algemene maatregel van bestuur voorwaarden kan stellen aan het kapitaalbeleid van WSW, de governance van WSW en het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Dit is nader uitgewerkt in artikel 18 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting. Met de voorgenomen wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet zullen de wettelijke verplichtingen van het WSW en de bevoegdheden van de minister ten opzichte van WSW worden verankerd in de Woningwet.

Zowel de minister van BZK als de Aw kunnen inlichtingen bij WSW opvragen die zij noodzakelijk achten om het risico voor de achtervangpartijen in te schatten en te beheersen. De Aw kan het WSW een aanwijzing geven om handelingen te verrichten of na te laten indien door het nalaten of handelen van het WSW het vertrouwen in de borgingsvoorziening geschaad dreigt te worden. Een aanwijzing omvat de gevolgen die de Aw verbindt aan het niet voldoen van die aanwijzing. Indien het WSW niet of niet volledig binnen de gestelde termijn voldoet aan een aanwijzing, kan de Aw bepalen dat het WSW tijdelijk bepaalde handelingen slechts mag verrichten na goedkeuring.

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van verschillende elementen van de beleidsregels. De beleidsregels van het WSW behoeven de goedkeuring van de minister van BZK. Voor de besluitvorming hiervoor zal de minister van BZK overleg plegen met de minister van Financiën. De minister van BZK kan aan de beleidsregels zijn goedkeuring onthouden indien de beleidsregels in onvoldoende mate bijdrage aan een prudente risicobeheersing. De minister van BZK kan de voltallige raad van commissarissen van het WSW ontslaan indien door het doen of nalaten van de raad het WSW in strijd handelt met de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften voor zover deze betrekking hebben op het WSW.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen van Rijk?

De Autoriteit Woningcorporaties (Aw) is door de minister van BZK gemandateerd om toezicht uit te oefenen op het WSW. Daarnaast adviseert de Aw de minister van BZK over wijzigingen aan de beleidsregels van het WSW. Ten slotte is in de beleidsregels vastgelegd dat in ieder geval elke vijf jaar een externe doorlichting plaatsvindt van de beleidsregels van het WSW. Het Rijk en VNG kunnen ook tussentijds verzoeken tot het uitvoeren van een dergelijke externe doorlichting. De laatste externe doorlichting is in 2018 verricht door Deloitte.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premiekostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartementspecifiek ingezet?

Er wordt geen premie door het Rijk doorberekend aan het WSW, de deelnemende corporaties en/of kredietverstrekkers. De gemeenten rekenen eveneens geen premie door. Het WSW daarentegen vraagt zowel borgstellingsvergoeding als een obligoheffing en (voorwaardelijke) obligolening aan de Deelnemers. Daarbij wordt de obligobijdrage van de deelnemende corporaties door het WSW aangetrokken indien dit noodzakelijk is om de kapitaalpositie van het WSW te versterken. Vooralnog wordt geen specifieke budgettaire ruimte ingezet, aangezien het WSW met het kapitaalbeleid aanstuurt op een omvang van het risicokapitaal dat met 99% zekerheid toereikend is om verliezen van de borgingsvoorziening te dekken.

9.Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Het WSW is een onafhankelijke stichting met de statutaire doelstelling te bevorderen dat woningcorporaties kunnen lenen tegen zo laag mogelijke kosten om hun activiteiten op het gebied van wonen te kunnen realiseren, waarbij de financiële belangen van de deelnemers, het Rijk en de gemeenten in acht worden genomen. De achtervang van het Rijk bestaat uit het verstrekken van renteloze leningen aan WSW zodra het Risicovermogen de grens van 0,25% van het totaal aan geborgde leningen overschrijdt, op welke een terugbetalingsverplichting rust bij herstel van het Risicovermogen van het WSW (ter omvang van de helft van het bedrag waarmee het Risicovermogen 0,65% van de som van de Schuldrestanten per 31 december van het laatst geëindigde kalenderjaar overschrijdt). Het WSW staat onder publiekrechtelijk toezicht om het financieel risico van het Rijk te beheersen. De Aw is de gemandateerd toezichthouder.

10.Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De borgstelling door het WSW betreft hoofdzakelijk leningen met een zeer lange looptijd tot maximaal 50 jaar. De gemiddelde looptijd van nieuwe leningen bedroeg in 2020 22 jaar.³ Het achtervangrisico van het Rijk bestaat uit de kans dat het Rijk renteloze leningen aan WSW moet verstrekken waarvan de terugbetalingstermijn afhangt van het herstel van het Risicovermogen van WSW.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Het WSW is opgericht om uitvoering te geven aan het borgstelsel. Het WSW is een zelfstandige, privaatrechtelijke stichting met een bestuur, een Raad van Commissarissen, een Commissie van Bezwaar en een Deelnemersraad. Uitvoeringskosten worden gedekt met de borgstellingsvergoeding van de deelnemende corporaties.

12.Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

In de beleidsregels is vastgelegd dat in ieder geval elke vijf jaar een externe doorlichting plaatsvindt van de beleidsregels van het WSW. Zie verder de beantwoording bij vraag 7.

³ Jaarverslag WSW 2020