

Vergaderjaar 2012–2013

29 453

Woningcorporaties

Nr. 318

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2013

Deze brief bevat drie onderwerpen. Allereerst bied ik u aan het onderzoek van het Centraal fonds volkshuisvesting (CFV) getiteld «Stresstest liquiditeitsrisico derivatenportefeuille bij 235 corporaties, peildatum 31 december 2012»¹. Vervolgens informeer ik uw Kamer over mijn voornemens om de beleidsregels derivaten aan te passen. Tenslotte ga ik in op een aantal toezeggingen aan uw Kamer gedaan tijdens het AO van 7 maart jl. (Kamerstuk 29 453, nr. 308) en het AO van 25 april jl. (Kamerstuk 29 453, nr. 317). Deze hebben respectievelijk betrekking op publicatie van nevenfuncties van bestuurders en commissarissen, op inzet van basisrenteleningen bij de herstructurering van derivatenportefeuilles, op de aanpak van bedrijfslasten door Aedes en op de vraag of het WSW een open einde regeling is. Op een toezegging uit het AO van 7 maart over de betrokkenheid van een pensioenfonds bij een project van woningcorporatie Woonkompas in Rotterdam heb ik uw Kamer reeds bij brief van 26 maart jl. geïnformeerd². Op een toezegging uit het AO van 25 april inzake efficiëntieprikkels voor corporaties zal ik bij de aanbieding aan uw Kamer van de Novelle bij de herzieningswet ingaan.

Stresstest CFV

Het CFV-onderzoek «Stresstest liquiditeitsrisico derivatenportefeuille bij 235 corporaties, peildatum 31 december 2012» is een vervolg op twee eerdere stresstesten van het CFV³ met als peildatum 31 december 2011 en 30 juni 2012. Van de 235 corporaties zijn er 167 met losstaande derivatencontracten.

In de stresstest met peildatum 31 december 2011 bleken 9 corporaties niet in staat te zijn om te kunnen voldoen aan de onderpandverplichtingen bij een rentedaling van 1%. In de stresstest van 30 juni 2012 bleek dit aantal

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstuk 29 453, nr. 302

³ Kamerstuk 29 453, nr. 243 en Kamerstuk 29 453, nr. 275.

gedaald te zijn naar 4 corporaties, ondanks het feit dat voorzienbare «breakclauses» in 2012 nu ook in de stresstest waren opgenomen. Uit de stresstest van 31 december 2012 blijkt nu dat dit aantal verder is gedaald naar 2 corporaties.

Omdat in de beleidsregels derivaten een liquiditeitsbuffer wordt vereist die groot genoeg is om de effecten van 2% rentedaling op te kunnen vangen is de primaire focus in de laatste stresstest van het CFV verlegd van 1% naar 2% rentedaling. Ultimo december 2012 bleken 10 corporaties nog niet aan deze 2%-norm te kunnen voldoen. Hierbij gaat het om de corporaties Zayaz, VHV Arnhem, Trivire, De Goede Woning te Apeldoorn, Elkien, Woonpunt, Wooninvest, Casade, Wonen Limburg en De Woonplaats. De corporaties Portaal en Mooiland, die bij de stresstest van eind juni 2012 nog niet aan een norm van 1% voldeden, voldoen nu aan de norm van 2%. Ook bij de 2%-norm is een positieve ontwikkeling zichtbaar. Het aantal van 10 corporaties dat niet aan de 2%-norm voldoet, zo meldt het CFV, was een kwartaal eerder nog 15 en is per 1 april 2013 verder gedaald naar 7 corporaties. Deze 7 corporaties hebben gezamenlijk een buffertekort van € 469 miljoen. Bij een norm van 1% zouden de betreffende corporaties een buffertekort hebben van € 23 miljoen.

Inzake de door deze corporaties te nemen maatregelen om te komen tot een voldoende buffer vindt intensief overleg plaats tussen corporaties en het CFV. In totaal hebben de 167 corporaties met losstaande derivaten een liquiditeits-buffer van ca. € 2,3 miljard tegenover een bijstortverplichting bij 2% rentedaling van ca. € 1,6 miljard. Voor verdere informatie omtrent de stresstest verwijs ik u naar de CFV-rapportage zelf.

De rapportage van het CFV laat duidelijk een positieve ontwikkeling zien van het aantal corporaties dat voldoende buffer heeft om de financiële risico's van derivaten op te vangen, mede beïnvloed door de sinds 1 oktober 2012 van kracht geworden beleidsregels derivaten en de geïntensiverde toezicht- en handhavingactiviteiten rond derivaten van het CFV.

Voornemens herziening beleidsregels derivaten

Voorts informeer ik uw Kamer over mijn voornemens om de beleidsregels derivaten aan te passen. Om te beginnen geef ik de belangrijkste aanpassing aan, te weten de invoering van modelovereenkomsten voor nieuw te sluiten derivatencontracten. Vervolgens ga ik in op het in de CFV-rapportage opgenomen advies om het «doorzakken» van derivatenportefeuilles in basisrenteleningen in bepaalde gevallen toe te staan. Daarmee kom ik tevens de toezegging van het AO van 7 maart jl. na u nader te informeren over de mogelijkheid van de inzet van basisrenteleningen bij de herstructurering van de derivatenportefeuille. Tenslotte wil ik mijn beleidslijn inzake toezichtbelemmerende clausules in bestaande derivaten verhelderen, omdat ik signalen van onder meer Aedes heb ontvangen dat hierover onrust in de corporatiesector is ontstaan.

Modelovereenkomsten

In de huidige beleidsregels derivaten wordt in de artikelen 5 respectievelijk 6 gesproken over een modelovereenkomst respectievelijk raamovereenkomst waaronder nieuwe financiële derivaten kunnen worden aangetrokken. In artikel 11 zijn de betreffende artikelonderdelen vooralsnog buiten werking gesteld.

Inmiddels zijn de voorgestelde documenten dusdanig uitgewerkt dat ze onderdeel kunnen gaan vormen van de beleidsregels. De betreffende documenten zullen worden gebaseerd op standaarden van de zogeheten

International Swaps and Derivatives Association (ISDA). Deze ISDA-documenten zijn voor corporaties opgesteld vanuit de intentie dat ze juridisch beschermen tegen (eenzijdig) risicovolle en/of toezichtbelemmerende clausules in of rond de derivaatcontracten. Bij de uitwerking van de ISDA-documenten en de bespreking daarvan met enkele banken heeft het Agentschap Financiën het voortouw gehad.

Inhoudelijk bestaan de modeldocumenten uit 3 ISDA-documenten (een Master Agreement, een Schedule en een Credit Support Annex (CSA)) en een raam-overeenkomst. De Master Agreement is een standaardtekst die de basis vormt van elk ISDA-contract. In de Schedule wordt de specifieke rechtsverhouding tussen corporaties en banken nader vastgelegd door bepalingen uit de Master Agreement al dan niet van toepassing te verklaren, in te vullen of te wijzigen. Met een aanvullende CSA kunnen partijen daarnaast nog kiezen voor tussentijdse verrekening van marktwaarde door het storten van onderpand (margin calls).

In de raamovereenkomst, die specifiek voor de corporatiesector is opgesteld, wordt contractueel vastgelegd dat de betreffende bank (conform art 6, lid 1 van de beleidsregels) erkent dat de corporatie in het kader van de zorgplicht van de Wet op het Financieel Toezicht niet-professionele belegger is en dat beide partijen «ge vrijwaard» zijn van de plichten die voortvloeien uit derivaatcontracten als deze zijn opgesteld in strijd met de beleidsregels derivaten.

De modeldocumenten zullen alleen betrekking hebben op nieuw af te sluiten derivaten vanaf de ingangsdatum van de te wijzigen beleidsregels. Omdat de modeldocumenten enkel toezien op derivaten en niet op leningen zullen vanaf de inwerkingtreding leningscontracten met «embedded» derivaten, waar-onder ook basisrenteleningen (behoudens de hierna te noemen uitzonderingen) met een looptijd van 10 jaar of korter, niet meer zijn toegestaan. Dit zal expliciet in de beleidsregels worden vermeld. Basisrenteleningen met een looptijd langer dan 10 jaren waren sinds 1 december 2012 al niet meer toegestaan. Dat betekent dat nieuwe leningen en nieuwe derivaten door middel van aparte contracten dienen te worden afgesloten.

Basisrenteleningen

Conform de toezegging van het AO van 7 maart jl. ga ik nu in op de mogelijkheid om basisrenteleningen in te zetten bij de herstructurering van de derivaten-portefeuille. Basisrenteleningen zijn langlopende leningen met vaste rente plus een periodiek te herziene liquiditeitsopslag, waarin het (her)financieringsrisico van de bank tot uiting komt. Qua materieel risicoprofiel zijn ze vergelijkbaar met variabele leningen gecombineerd met een payer swap zonder tussentijdse verrekenverplichtingen. Vanwege de embedded derivaten in deze leningen vallen basisrenteleningen onder de beleidsregels voor derivaten. Het CFV adviseert in zijn rapportage om het «doorzakken» van derivaten in basisrenteleningen mogelijk te maken als (mede) hierdoor weer kan worden voldaan aan de eis van artikel 8 van de beleidsregels derivaten inzake de liquiditeitsbuffer (die voldoende moet zijn om de liquiditeitsgevolgen voor de derivatenportefeuille van 2% rentedaling op te vangen), of als hiermee, conform artikel 10 van de beleidsregels, derivaten met toezichtbelemmerende clausules kunnen worden afgebouwd. Voorwaarde bij het «doorzakken» is wel dat de corporatie de (extra) rentelasten kan dragen.

Ik heb aan het WSW gevraagd of het bereid is basisrenteleningen in dergelijke «doorzaksituaties» te borgen, dit in de standaardleningovereenkomst op te nemen en daar tevens dan de voorwaarde aan te verbinden dat corporaties bij financiële problemen van de financier het contract

kunnen ontbinden (met deze voorwaarde wordt voorkomen dat grote herfinancieringskosten van de financier vanwege een slechte financiële positie, via de liquiditeitsopslag op de rente kunnen worden afgewenteld op de corporatie).

Het WSW heeft bij brief aangegeven dit, onder enkele nadere voorwaarden en mits beide achtervangers er mee instemmen, wel te willen doen in situaties dat de corporatie onvoldoende liquiditeitsbuffer heeft, maar slechts bij hoge uitzondering in situaties waarin het enkel gaat om het doorzakken van derivaten met toezicht-belemmerende clausules. Een belangrijke overweging van het WSW hierbij is dat er in de eerste situatie (te kleine liquiditeitsbuffer) sprake is van werkelijke vermindering van liquiditeitsrisico doordat derivaten met tussentijdse verrekenverplichtingen doorzakken in basisrenteleningen, terwijl er in de tweede situatie (derivaten met toezichtbelemmerende clausules) in veel gevallen, aldus het WSW, geen sprake is van vermindering van liquiditeitsrisico vanwege tussentijdse verrekenverplichtingen. In deze laatste situatie is het WSW alleen bereid borging te verstrekken voor het doorzakken als de betreffende toezichtbelemmerende clausules naar het eigen oordeel een substantieel risico voor het WSW vormen.

Ik kan instemmen met deze lijn van het WSW. De VNG, als vertegenwoordiger van de gemeentelijke achtervangers, is hierover op dit moment nog in beraad.

Ik heb de intentie de beleidsregels derivaten zodanig aan te passen dat het doorzakken van derivaten in door het WSW geborgde basisrenteleningen in het kader van artikel 8 of 10 van de beleidsregels kan worden toegestaan.

De betreffende geborgde basisrenteleningen zullen dan niet onder de beleidsregels derivaten vallen maar als normale leningen worden beschouwd. Dat betekent onder meer dat de ISDA-contracten en de verplichting voor de betreffende bank om de corporatie als niet-professionele belegger te zien, dan niet van toepassing zijn. Ook betekent het dat de duur van de basisrenteleningen dan niet meer is gemaximeerd tot 10 jaren.

Toezichtbelemmerende clausules in bestaande derivaten

Op grond van artikel 10 van de beleidsregels derivaten dienen woningcorporaties die derivaten bezitten met clausules die het toezicht kunnen belemmeren een plan van aanpak op te stellen gericht op de afbouw, omzetting of wijziging van deze derivaten. Over dit artikel, zo blijkt uit signalen uit de sector waaronder een brief van Aedes, is onrust ontstaan. Deze onrust is met name gebaseerd op de gedachte dat artikel 10 zou betekenen dat bestaande derivaten met toezichtbelemmerende clausules moeten worden afgebouwd. Daarbij komt dat het aanvankelijk de intentie van BZK was om de ISDA-documenten, nadat ze van kracht zijn geworden, maatgevend te laten zijn voor wat als toezichtbelemmerende clausules moeten worden beschouwd bij bestaande derivaten. Alle «termination»-clausules in bestaande derivaten die op grond van de ISDA-documenten voor nieuwe derivaten niet meer worden toegestaan, zouden er dan toe leiden dat de betreffende bestaande derivaten onder artikel 10 vallen. Dit gegeven zou, aldus Aedes, voor veel banken op zich als een «termination event» kunnen worden beschouwd op grond waarvan ze het contract kunnen beëindigen tegen afrekening van de marktwaarde er van, die veelal negatief is. Corporaties zouden hierdoor in financiële problemen kunnen komen.

Inzake deze onrust merk ik het volgende op:

Corporaties die derivaten met toezichtbelemmerende clausules bezitten zijn op grond van artikel 10 verplicht om een plan van aanpak te maken gericht op afbouw, omzetting of wijziging van deze derivaten. De verplichting heeft daarbij betrekking op het plan van aanpak als zodanig. Voor wat betreft de inhoud dient de corporatie in overleg met de betreffende bank te bezien of en op welke wijze afbouw, omzetting of wijziging van deze derivaten mogelijk is. Hierbij kunnen partijen rekening houden met hun beider (financiële) belangen. De bank behoudt ook bij artikel 10 uiteindelijk het recht om van de corporatie nakoming van haar contractuele verplichtingen te eisen. Zoals uit de toelichting op artikel 10 in de beleidsregels derivaten kan worden opgemaakt kan artikel 10 niet als een termination event worden beschouwd. Hierover is met Aedes gesproken.

Tevens ben ik in overleg met Aedes, het CFV en het Agentschap gekomen tot een andere afbakening van wat wel en wat niet onder toezichtbelemmerende clausules moet worden begrepen. Alleen clausules die in directe zin het toezicht van de externe toezichthouders kunnen hinderen, zullen als toezichtbelemmerend worden beschouwd. Hierbij gaat het dus om specifieke bepalingen in de contracten die een directe verwijzing bevatten naar de interventie maatregelen die de Minister of het CFV op grond van de Woningwet, het Besluit beheer sociale-huursector en het Besluit CFV kunnen treffen. Algemene (en zeer veel voorkomende) bepalingen in bestaande derivaatcontracten die veelal betrekking hebben op verslechtering van de financiële positie, onder beheer- of bewindstelling of het niet handelen in overeenstemming met de wet- en regelgeving, worden dan niet als toezichtbelemmerend in de zin van artikel 10 beschouwd. Ik streef er naar uw Kamer voor het zomerreces de herziene beleidsregels derivaten aan te kunnen bieden. Daarbij zal ik tevens nader ingaan op de hier genoemde onderwerpen.

Enkele toezeggingen uit het AO van 7 maart en het AO van 25 april 2013

Publicatie nevenfuncties bestuurders en interne toezichthouders

Tijdens het AO van 7 maart jl. deed ik onder meer de toezegging uw Kamer te informeren in hoeverre de nevenfuncties van bestuurders en leden van raden van commissarissen kunnen worden gepubliceerd, binnen korte termijn nadat zij in hun functie zijn aangetreden.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de herziene Woningwet stelde uw Kamer aanvankelijk voor (bij amendement Kamerstuk 32 769, nr. 51 van het lid Karabulut) corporaties te verplichten de nevenfuncties van commissarissen en van bestuurders openbaar te maken, zowel via het ter inzage leggen bij mijn ministerie als via publicatie op de website van de corporatie. De nadere gedachte-wisseling met uw Kamer in tweede termijn over het betreffende amendement heeft uiteindelijk geleid tot het gewijzigd amendement van mevrouw Karabulut nr. 92, waarin de verplichting voor corporaties is opgenomen om de nevenfuncties van bestuurders en commissarissen via het jaarverslag openbaar te maken. Voorgaande heeft zijn weerslag gekregen in art. 36 lid 2 van het wetsvoorstel Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting waar is bepaald dat nevenfuncties of functies van bestuurders en leden van raden van commissarissen dienen te worden gepubliceerd in het jaarverslag nadat zij in hun functie zijn aangetreden. Deze bepaling sluit tevens aan bij hetgeen in de Governancecode Woningcorporaties van de sector is bepaald. Overigens leverde een steekproef bij corporaties het beeld op dat een derde van de corporaties deze informatie specifiek op hun website beschikbaar stellen, terwijl bijna alle corporaties deze informatie in hun jaarverslagen melden, die via de website kunnen

worden geraadpleegd. Ik heb aan Aedes het verzoek gedaan om bij haar leden aan te dringen op specifieke publicatie van de meest recente nevenfuncties of functies van bestuurders en leden van raden van commissarissen op de website van de corporatie, teneinde nog meer transparantie in deze te bevorderen.

Aanpak bedrijfslasten door Aedes

Tijdens het AO van 25 april jl. heeft uw Kamer mij gevraagd naar de aanpak van de bedrijfslasten door Aedes en hoe een te grote vrijblijvendheid daarbij kan worden voorkomen.

Bij brief van 24 januari 2013 heb ik Aedes verzocht om voor 1 mei met een aanpak te komen die de stijgende lijn in de bedrijfslasten bij woningcorporaties ombuigt. Bij brief van 6 mei heeft Aedes deze aanpak aangegeven.

Aedes geeft in haar brief aan, conform mijn inzet zoals toegezegd aan uw Kamer, in te zetten op een aanpak die moet leiden tot een nullijn voor de bedrijfslasten gedurende vier jaren. Daarbij geeft Aedes aan dat uit haar inventarisatie blijkt dat vrijwel alle corporaties zich reeds bezinnen op hun bedrijfslasten, en dat de Cao Woondiensten verlengd is tot 1 juli 2013 met 0% loonstijging.

Aedes richt zich in haar aanpak met name op vergroting van het inzicht in de samenstelling van de bedrijfslasten. Daartoe doet zij nader onderzoek naar met name de uitsplitsing van de «overige bedrijfslasten» om zo concrete handvatten te kunnen aanreiken voor het verlagen ervan. Het onderzoek wordt in juli afgerond.

Daarnaast werkt Aedes samen met het Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector (KWH) en het CFV aan de oprichting van het Corporatie Benchmark Centrum(CBC), waardoor kerncijfers van corporaties, gebaseerd op gegevens van het CFV, met elkaar vergeleken kunnen worden. Hiermee wordt beoogd een leer-omgeving voor corporaties en hun stakeholders te creëren, die door middel van bijeenkomsten, workshops en dergelijke hun prestaties gericht met elkaar kunnen vergelijken. Het CBC is, aldus Aedes, voor 1 juli operationeel.

Aedes ziet visitatie niet als een geschikt instrument om te sturen op vermindering van bedrijfslasten maar vooral als een instrument om verantwoording af te leggen over maatschappelijke prestaties, waarin ook verslag wordt gedaan van de wijze van bedrijfsvoering.

Hoewel ik de aangegeven initiatieven van Aedes als nuttige elementen beschouw, stel ik vast dat in de door Aedes voorgestane aanpak geen element voorkomt dat is gericht op het tegengaan van vrijblijvendheid. Er is derhalve geen principe benoemd voor het geval corporaties niet komen tot substantiële vermindering van hun bedrijfslasten. Ook vind ik, in tegenstelling tot Aedes, visitatie wel degelijk een geschikt instrument om (mede) te gebruiken voor de sturing van de bedrijfsvoering en de efficiëntie daarvan, temeer als daarbij ook gebruik kan worden gemaakt van geschikte benchmarks. Ik zal Aedes berichten dat ik een meer complete aanpak voorsta. Ik zal uw Kamer over de resultaten nader informeren. Zoals toegezegd aan uw Kamer zal ik tevens bezien of andere maatregelen nodig zijn.

WSW: een open einde regeling?

In het AO van 25 april jl. is door uw Kamer gevraagd of het WSW een open einde regeling is en hoe zich dat verhoudt tot de risico's voor het Rijk als achtervanger.

Daarover merk ik het volgende op.

Hoewel de borging van het WSW in principe een open einde karakter heeft (de overheidsachtervang is in de overeenkomst met het WSW niet gelimiteerd), is er in relatie tot de waarde van de woningen die als onderpand voor de WSW-borging (en waarop het WSW hypotheekrechten kan vestigen) wel degelijk sprake van een begrenzing: het WSW borgt geen nieuwe financiering meer van een corporatie als daardoor het geborgde financieringsvolume groter wordt dan 50% van de WOZ-waarde van de betreffende onderpandwoningen. Daarnaast toetst het WSW bij de verstrekking van borging de kasstromen van een corporatie. Als basis wordt daarbij de norm gehanteerd dat het jaarlijkse kasoverschot uit exploitatie groot genoeg is om 2% van de geborgde leningen te kunnen aflossen. Daar kan van worden afgeweken maar dat gaat normaliter gepaard met een kleiner borgingsvolume voor een kortere periode en een geïntensiveerd toezicht. Kortom, zowel op basis van vermogen als op basis van liquiditeiten hanteert het WSW grenzen bij de verstrekking van borging.

Het WSW heeft op dit moment ca. € 85 miljard aan financiering geborgd. Daar staat een garantievermogen van ca. € 3,7 miljard tegenover (bestaande uit € 0,5 miljard liquide eigen vermogen en een obligoverplichting voor corporaties van ca. € 3,2 miljard). Pas als het garantievermogen daalt tot minder dan 0,25% van het geborgde leningenvolume (= ca. € 210 miljoen) dan kan de achtervang worden aangesproken. Tevens is het corporatiebestel dusdanig ingericht dat het CFV in het algemeen een corporatie die in financiële problemen komt saneert alvorens het WSW geld gaat uitkeren vanwege verstrekte borging. Tot op heden heeft het WSW om die reden nog nooit hoeven uit te keren.

Het totale beeld overziend acht ik de risico's voor het Rijk als achtervanger voor het WSW, ondanks het feit dat de WSW-borging in zekere zin een open einde karakter heeft, zeer klein.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok