



Autoriteit woningcorporaties  
*Inspectie Leefomgeving en Transport*

# Toezicht WSW 2020

Rapport over het toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw



## **Toezicht WSW 2020**

Rapport over het toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Datum

24 juni 2021  
Definitieve versie

## Colofon

Uitgegeven door

Autoriteit woningcorporaties  
*Inspectie Leefomgeving en Transport*

Graadt van Roggenweg 500 Utrecht  
Postbus 16191, 2500 BD Den Haag

088 489 00 00  
[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)  
@inspectieLent | @ILent\_Aw

## Inhoudsopgave

COLOFON .....	5
SAMENVATTING.....	9
1 OVERZICHT EN SAMENHANG TOEZICHTWERKZAAMHEDEN WSW .....	10
2 NALEVING BELEIDSREGELS .....	11
2.1 Conclusies.....	11
2.1.1 Conclusie beleidsregel I (borgingsmogelijkheden WSW).....	11
2.1.2 Conclusie beleidsregel II (borging van geldleningen).....	11
2.1.3 Conclusie beleidsregel III (informatieverstrekking).....	12
2.2 Bevindingen over de naleving van beleidsregel I (borgingsmogelijkheden WSW).....	12
2.2.1 Berekening inbare risicokapitaal .....	12
2.2.2 Berekening vereist risicokapitaal.....	13
2.2.3 Uitgevoerde stresstests .....	14
2.2.4 De onzekerheden in perspectief.....	15
2.2.5 Overige bevindingen over de naleving van beleidsregel I .....	16
2.3 Bevindingen over de naleving van beleidsregel II (borging van geldleningen).....	17
2.4 Bevindingen over de naleving van beleidsregel III (informatieverstrekking) .....	18
3 BEHEERSTE EN INTEGERE BEDRIJFSVOERING.....	19
3.2 Bevindingen bij de beheerste bedrijfsvoering.....	19
3.3 Bevindingen bij de integere bedrijfsvoering.....	20
4 OVERIGE TOEZICHTWERKZAAMHEDEN.....	21
4.1 Overleggen .....	21
4.2 Beoordelingen Geschiktheid en Betrouwbaarheid (G&B).....	21
5 FOLLOW-UP TOEZICHTACTIVITEITEN VOORGAANDE JAREN .....	22
5.1 Governance audit .....	22
5.2 Toezichtsignaal .....	22
6 NAWOORD BIJ REACTIE WSW OP CONCEPTRAPPORT .....	24
BIJLAGE 1 – GRONDSLAG, KADER EN UITVOERING TOEZICHTWERKZAAMHEDEN.....	26
BIJLAGE 2 – REACTIE WSW OP CONCEPTRAPPORT .....	30



## Samenvatting

Dit rapport beschrijft de bevindingen en conclusies over het toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) door de Autoriteit woningcorporaties (Aw), in haar rol als toezichthouder op WSW (hierna: Toezichthouder).

De Toezichthouder houdt sinds juli 2016 toezicht op WSW. Het toezicht richt zich op de naleving van de beleidsregels door WSW en op een beheerste en integere bedrijfsvoering.

Hieronder volgen de belangrijkste conclusies uit het toezicht op WSW in 2020.

### **Naleving beleidsregels**

De naleving van beleidsregel I (borgingsmogelijkheden WSW) is in 2020 onzeker omdat de Toezichthouder de toereikendheid van het risicokapitaal van WSW als onzeker beoordeelt.

De onzekerheden worden, evenals in 2019, voornamelijk veroorzaakt door de validatiebevindingen over het gehanteerde model inbaarheid en risicosturing van het risicokapitaal van WSW. Deze bevindingen worden door WSW met de maatregelen uit het Strategisch Programma grotendeels en voor zover mogelijk geadresseerd. WSW is voornemens om deze maatregelen in 2021 te implementeren.

De Toezichthouder concludeert dat de naleving van beleidsregel II voldoende is, maar onzeker is voor wat betreft het proces van beoordelen en beheren van volmachten.

De naleving van de nieuwe beleidsregel III (informatieverstrekking) blijft in 2020 onzeker omdat de processen die de naleving van beleidsregel III moeten waarborgen nog onvoldoende worden beheerst door WSW in 2020. WSW heeft in 2020 wel verbeteringen doorgevoerd in de informatiestructuur, maar deze verbeteringen zijn in 2020 nog niet verder uitgewerkt en vastgelegd in de werkprocessen.

### **Beheerste en integere bedrijfsvoering**

De Toezichthouder concludeert dat de bedrijfsvoering van WSW voldoende beheerst en integer is en dat in 2020 op meerdere onderdelen verbeteringen zijn doorgevoerd t.o.v. 2019. De resterende noodzakelijke verbeteringen wil WSW in 2021 implementeren.

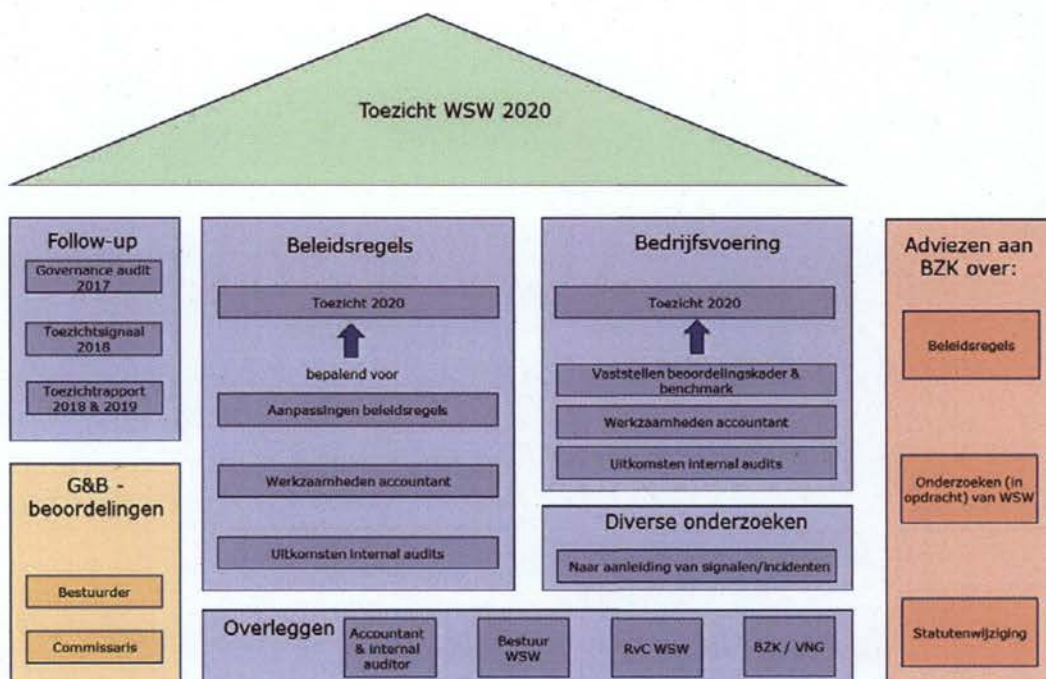
De Toezichthouder zal de implementatie en de effecten van deze verbeteringen in 2021 beoordelen.

## 1 Overzicht en samenhang toezichtwerkzaamheden WSW

De Autoriteit woningcorporaties (hierna: de Toezichthouder) houdt sinds juli 2016 toezicht op WSW. Het toezicht richt zich op de naleving van de beleidsregels door WSW en op een beheerste en integere bedrijfsvoering.

De beleidsregels bepalen de kaders voor de borging van geldleningen van woningcorporaties door WSW en de omvang van het risicokapitaal van WSW. Het risicokapitaal moet toereikend zijn om verliezen van WSW te dekken zodat het financieel risico voor het Rijk en de gemeenten als achtervangers voldoende wordt beheerst.

Het toezicht op WSW richtte zich in 2017 alleen op de bedrijfsvoering van WSW. Sinds 2018 beoordeelt de Toezichthouder ook de naleving van de beleidsregels door WSW. Het volgende overzicht geeft de activiteiten in het kader van het extern toezicht in 2020 op WSW in samenhang weer:



In de volgende hoofdstukken zijn de bevindingen en conclusies van het toezicht op WSW in 2020 per activiteit toegelicht.



## 2 Naleving beleidsregels

### 2.1 Conclusies

De Toezichthouder geeft onderstaand eerst de conclusies weer op de drie beleidsregels. Daarna volgen per beleidsregel toelichtingen op de bevindingen die tot deze conclusies hebben geleid.

#### 2.1.1 Conclusie beleidsregel I (borgingsmogelijkheden WSW)

De naleving van beleidsregel I is onzeker omdat de Toezichthouder de toereikendheid van het risicokapitaal van WSW in 2020 als onzeker beoordeelt.

Het door WSW berekende inbare risicokapitaal is groter dan het berekende vereiste risicokapitaal. Hieruit kan volgens de Toezichthouder echter niet worden geconcludeerd dat het risicokapitaal in 2020 toereikend is om met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid de verliezen van WSW te dekken en geen beroep te hoeven doen op de achtervangers (99%-zekerheids criterium).

De onzekerheid over de toereikendheid van het risicokapitaal in 2020 wordt voornamelijk veroorzaakt door de omvang van Vestia die vanuit solvabiliteitsoptiek niet past in het stelstel en door de validatiebevindingen van Deloitte<sup>1</sup> over het huidige model inbaarheid en risicosturing van het risicokapitaal van WSW. Deze bevindingen worden door WSW met de maatregelen uit het Strategisch Programma grotendeels en voor zover mogelijk geadresseerd. Aanpassing van het kapitaalbeleid vormt een belangrijk onderdeel van dit programma. WSW is voornemens om de aanpassingen volgend uit het Strategisch Programma stapsgewijs in 2021 te implementeren.

Het kapitaalbeleid wordt hiermee duidelijk beter onderbouwd dan voorheen. In een preadvies over het Strategisch Programma heeft de Aw het vertrouwen uitgesproken dat de aanpassingen in het kapitaalbeleid de prudentie van de risicobeheersing versterken.

#### 2.1.2 Conclusie beleidsregel II (borging van geldleningen)

De Toezichthouder concludeert dat de naleving van beleidsregel II voldoende is, maar onzeker voor wat betreft het proces van beoordelen en beheren van volmachten.

De Toezichthouder ziet de kritische internal auditfunctie van WSW en de opvolging die door de risicocommissie en het bestuur van WSW wordt gegeven aan de aanbevelingen uit de internal audits als een belangrijke beheersingsmaatregel voor het naleven van de beleidsregels door WSW. Mede hierdoor is de Toezichthouder van oordeel dat beleidsregel II in 2020 in voldoende mate is nageleefd, ondanks de volgende bevindingen van de internal auditor.

De richtlijnen voor ongeborgde financiering worden niet toegepast door WSW op kortgeldfaciliteiten. In de nieuwe beleidsregels vervalt het kader voor aantrekken van ongeborgde financiering, waar de kortgeldfaciliteiten onder vallen. WSW is voornemens de richtlijnen met de implementatie van het Strategisch Programma in 2021 te actualiseren.

Het proces van beoordelen en beheren van volmachten wordt onvoldoende beheerst door WSW. De actualisatie van de volmachten is onderdeel van het Strategisch Programma dat WSW in 2021 wil implementeren, inclusief het actualiseren van de processen en richtlijnen.

---

<sup>1</sup> Validatierapport WSW/BZK, Model inbaarheid en risicosturing van WSW's risicokapitaal, 2018



### 2.1.3 Conclusie beleidsregel III (informatieverstrekking)

De naleving van de nieuwe beleidsregel III (informatieverstrekking) blijft in 2020 onzeker omdat de processen die de naleving van deze beleidsregel moeten waarborgen nog onvoldoende worden beheerst door WSW in 2020. WSW heeft in 2020 wel verbeteringen doorgevoerd in de informatiestructuur, maar deze verbeteringen zijn in 2020 nog niet verder uitgewerkt en vastgelegd in de werkprocessen.

Daarnaast is belangrijke informatie over de verslechterde risicoscore van Vestia aan het eind van 2019 pas met de achtervangers gedeeld door WSW in januari 2021, nadat de risicoscore eind 2020 was verbeterd (zie §2.2.2 onder B).

## 2.2 Bevindingen over de naleving van beleidsregel I (borgingsmogelijkheden WSW)

Om vast te stellen of het risicokapitaal van het WSW toereikend is om met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid de verliezen van het WSW te dekken (het 99%-zekerheidscriterium) wordt volgens beleidsregel I zowel het inbare risicokapitaal als het vereiste risicokapitaal van WSW berekend. WSW heeft de toereikendheid van het risicokapitaal 2020 berekend op basis van de dVi2019 en de risicoscores per 30 juni 2020.

### 2.2.1 Berekening inbare risicokapitaal

Het inbare risicokapitaal<sup>2</sup> dat op korte termijn liquide kan worden gemaakt bestaat volgens beleidsregel I uit de volgende componenten:

*Risicovermogen + inbare obligo's – garantieniveau + ingerekende saneringssteun*

Het inbare risicokapitaal volgens de statische methode is door WSW berekend als de som van wat WSW in overleg met een vertegenwoordiging van de sector een redelijke inschatting vond van de onderscheiden componenten van het inbare kapitaal in 2013: € 500 miljoen + 50% x € 3.400 miljoen - € 200 miljoen + € 1.500 miljoen = € 3.500 miljoen.

Omdat dit bedrag niet meebeweegt met veranderende economische omstandigheden, wordt het gebruik van dit bedrag de statische methode genoemd. Het gebruik van deze methode is door WSW afgestemd met het ministerie van BZK en de VNG.

In de statische methodiek wordt bij de berekening van het inbaar kapitaal volgens het validatierapport van Deloitte geen rekening gehouden met de huidige economische omstandigheden of de economische omstandigheden in een specifiek stress scenario. Hiermee ontstaat volgens Deloitte het risico dat het inbaar kapitaal over- of onderschat wordt.

In 2020 heeft WSW de onderscheiden componenten van het inbare risicokapitaal volgens de statische methode herberekend op basis van actuele informatie over de inbaarheid van het garantieobligo en ingerekende saneringssteun. Deze herberekening heeft geresulteerd in een inbaar risicokapitaal van € 3.858 miljoen (€ 527 miljoen + € 2.690 miljoen - € 199 miljoen + € 841 miljoen).

De wijze waarop WSW het inbare kapitaal (her)berekent bevat elementen waarover de achtervangovereenkomst onvoldoende duidelijkheid biedt. De Toezichthouder verwijst naar het toezichtsrapport 2019 waar reeds een aantal opmerkingen hierover geplaatst zijn. Net als in 2019 gaat de Toezichthouder voor de hoogte van het inbare risicokapitaal 2020 uit van de berekeningswijze van WSW.

<sup>2</sup> Volgens artikel 3c van beleidsregel I: Het totale beschikbare kapitaal dat kan worden gebruikt voor het dekken van verwachte en onverwachte verliezen.



## 2.2.2 Berekening vereist risicokapitaal

Volgens beleidsregel I wordt het vereist risicokapitaal berekend met de volgende methoden:

1. Met behulp van (Monte Carlo) simulatie van macro-economische input variabelen en uitgevoerde stresstests.
2. Met behulp van de standaardformule voor de kapitaaleisen voor banken (kapitaalformule). Hierbij wordt de toegezegde saneringssteun voor bestaande saneringsgevallen opgeteld.

De volgende tabel geeft het door WSW berekende vereiste risicokapitaal weer:

Cijfers in € mln	Medio 2020		Inbaar risicokapitaal
	Geborgd volume	Dienst der lening	
Methode 1 – Monte Carlo simulatie	1.559	2.105	3.858
Methode 2 – Kapitaalformule	1.752	2.573	

Deze opstelling laat zien dat het inbare risicokapitaal hoger is dan de hoogste uitkomst, het vereiste risicokapitaal volgens methode 2. Hieruit volgt volgens de Toezichthouder niet de conclusie dat het risicokapitaal in 2020 toereikend is om met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid de verliezen van WSW te dekken en geen beroep te hoeven doen op de achtervangers (het 99%-zekerheidscriterium). Als belangrijkste oorzaken voor deze onzekerheid ziet de Toezichthouder:

- A. de observaties en bevindingen van Deloitte en de doorlichting van DNB
- B. de omvang van Vestia

### A. de observaties en bevindingen van Deloitte en de doorlichting van DNB

In 2018 heeft Deloitte het model inbaarheid en risicosturing van WSW's risicokapitaal onderzocht op geschiktheid voor risicosturing en bepaling van inbaar kapitaal.

Uit het validatierapport van Deloitte blijkt dat nog niet geconstateerd kan worden dat er voldoende onderbouwing is om aan te kunnen nemen dat al aan het 99%-zekerheidscriterium wordt voldaan. De Toezichthouder onderschrijft deze conclusie.

DNB heeft de methodiek van het risicobeoordelingsmodel van WSW in 2015 beoordeeld in een doorlichting en suggesties gedaan voor verbetering.

WSW is eind 2018 met het Strategisch Programma gestart om onder meer opvolging te geven aan de aanbevelingen van Deloitte en de DNB<sup>3</sup>. Zie verder paragraaf 2.2.4 over de opvolging van deze aanbevelingen.

### B. de omvang van Vestia

De berekeningswijze voor het vereiste kapitaal houdt onvoldoende rekening met idiosyncratische (corporatiespecifieke) risico's. Dit bleek uit validatiebevindingen van Deloitte. WSW heeft daarom, als onderdeel van het Strategisch Programma, besloten om vanaf 2021 een grote postencorrectie toe te willen passen, die additioneel kapitaal bepaalt voor idiosyncratisch risico van grote blootstellingen, inclusief onvoorziene defaults. In 2020 heeft WSW daarom een onafhankelijk extern onderzoek laten uitvoeren naar de toepasselijkheid van de voorgestelde grote postencorrectie in relatie tot het risicoprofiel van de portefeuille van WSW. Dit onderzoek is bedoeld om de gewenste duidelijkheid te geven over de voor WSW

<sup>3</sup> Zie het rapport Toezicht op WSW 2019 voor een nadere toelichting op de bevindingen van Deloitte en de DNB.



meest geschikte methodiek en berekeningswijze van de grote posten correctie die WSW vanaf 2021 zou willen invoeren als onderdeel van de maatregelen van het Strategisch Programma.

Sinds de defaultstatus in 2019 van Vestia door WSW is opgeheven door de toegenomen vermogenspositie, wordt Vestia weer betrokken in de berekening van het vereiste risicokapitaal met de kapitaalformule. De positie waarin Vestia verkeert, was voor de onderzoekers reden om daaraan afzonderlijk aandacht te besteden in hun advies:

"Vestia is de grootste onder de 'grote posten'. Van het totale bedrag dat het WSW via de grote postencorrectie heeft berekend, komt 89% voor rekening van Vestia. Zonder Vestia zou de grote postencorrectie uitkomen op € 95 mln. Belangrijker dan dat is dat in de uitwerking van het WSW de kans op default (PD) van Vestia met [REDACTED] ten opzichte van andere woningcorporaties relatief groot is<sup>4</sup>. Verder is het verwachte verlies bij default met € 3,15 mld. (ultimo 2018) zeer omvangrijk.<sup>5</sup> Daarmee voldoet WSW niet aan de solvabiliteitseis dat met een zekerheid van 99% het inbare kapitaal voldoende is voor het vereiste kapitaal. De kans dat Vestia in default geraakt is immers al groter dan [REDACTED] en het daaruit voortvloeiende verlies overtreft ruimschoots de omvang van het inbare kapitaal. Daarmee is overigens nog niet gezegd dat niet voldaan wordt aan een liquiditeitseis van 99%. Het WSW staat garant voor de dienst der lening en Vestia heeft zeer langlopende leningen, waardoor de uit de borging voortvloeiende liquiditeitsverplichtingen bij default voor een belangrijk deel zich pas in de verre toekomst manifesteren."

Volgens de onderzoekers past Vestia vanuit solvabiliteitsoptiek in ieder geval niet in de beoogde kaders van het borgstelsel en kan het kapitaalbeslag niet op basis van de kapitaalformule worden berekend. Voor een toekomstbestendig borgstelsel kan de situatie waarin Vestia verkeert, niet op z'n beloop gelaten worden volgens de onderzoekers.

In een brief aan WSW dd 22 december 2020 heeft de Toezichthouder aangegeven de conclusie van de onderzoekers te onderschrijven en concludeerde tevens dat er in 2020 sprake was van een verhoogd risico voor de achtervangers omdat niet wordt voldaan aan de solvabiliteitseis van 99%.

Het advies in het externe onderzoek is gebaseerd op een risicoscore en een verwacht verlies per ultimo 2018. Per ultimo 2019 bedroeg de kans op default (PD) [REDACTED] en zou het verwachte verlies met de gehanteerde berekeningswijze in geval van default opgelopen zijn tot € 3,79 miljard.

In de borgingscommissie van WSW van 22 december 2020 is de beoordeling van Vestia over 2020 vastgesteld en verbeterde de rating van Vestia. De kans op default daalde tot [REDACTED]. De informatie over de ontwikkeling van de risicoscore van Vestia sinds ultimo 2019 is met de achtervangers gedeeld door WSW in januari 2021, nadat de risicoscore was verbeterd.

### 2.2.3 Uitgevoerde stresstests

WSW voert, in overeenstemming met beleidsregel I, stresstests uit naar de toereikendheid van het risicokapitaal in negatieve marktomstandigheden op basis van modaliteiten die na overleg met de Staat der Nederlanden zijn vastgesteld. Met deze stresstests worden de grenzen opgezocht waarbij het risicokapitaal volledig wordt

<sup>4</sup> Opmerking Toezichthouder: 97% van de woningcorporaties heeft ultimo 2018 een PD lager dan [REDACTED]

<sup>5</sup> Het hoge verlies in geval van default (LGD X EAD) wordt bij Vestia veroorzaakt door een zeer hoge marktwaarde van de leningen waartegenover onvoldoende marktwaarde van het vastgoed staat.



gebruikt. De uitkomsten van deze stresstests worden niet betrokken bij het bepalen van de toereikendheid van het risicokapitaal volgens de hiervoor genoemde methoden omdat de stresstests volgens WSW buiten het vastgestelde zekerheidsniveau vallen.

Zoals in het toezicht over 2019 reeds is aangegeven, vindt de Toezichthouder beleidsregel I niet helder over de gevolgen van de uitkomsten van de stresstests. De Toezichthouder betreft de uitkomsten van deze stresstests daarom niet bij de berekening van het vereist risicokapitaal. In de nieuwe beleidsregels krijgen stresstests overigens geen plaats meer.

#### 2.2.4 De onzekerheden in perspectief

De onzekerheid over de toereikendheid van het risicokapitaal in 2020 wordt voornamelijk veroorzaakt door de omvang van Vestia die vanuit solvabiliteitsoptiek niet past in het borgstelsel en door de validatiebevindingen van Deloitte over het huidige model inbaarheid en risicosturing van het risicokapitaal van WSW.

Deze bevindingen worden door WSW met de maatregelen uit het Strategisch Programma grotendeels en voor zover mogelijk geadresseerd. Aanpassing van het kapitaalbeleid vormt een belangrijk onderdeel van dit programma. WSW is voornemens om de aanpassingen volgend uit het Strategisch Programma stapsgewijs in 2021 te implementeren.

Het kapitaalbeleid wordt hiermee duidelijk beter onderbouwd dan voorheen. In een advies over het Strategisch Programma heeft de Aw het vertrouwen uitgesproken dat de aanpassingen in het kapitaalbeleid de prudentie van de risicobeheersing versterken. Dit vertrouwen is mede gebaseerd op het doorlopen gefundeerde inhoudelijke proces en de aanpassingen die hieruit voortkomen voor het kapitaalbeleid. Deze aanpassingen behelzen zowel prudentie verhogende maatregelen in de berekening van het vereist kapitaal als de risico-mitigerende maatregelen in het inbare kapitaal. Hiermee heeft WSW een groot deel van de validatiebevindingen van Deloitte voor zover mogelijk geadresseerd.

De Aw heeft in het advies over het Strategisch Programma wel geconcludeerd dat het niet mogelijk is om op basis van het aangepaste kapitaalbeleid vast te stellen of het 99%-zekerheids criterium wordt gehaald. Met de beschikbare kennis, kunde en data is dit doel echter niet veel dichterbij te benaderen volgens de Aw. Een belangrijk aspect hierbij is de constatering van de achtervangers en WSW dat de problematiek rond Vestia moet worden opgelost (zie paragraaf 2.2.2) en dat zij hierover met elkaar afspraken hebben gemaakt in 2020.

De aanpassingen in het kapitaalbeleid zijn door WSW vertaald naar nieuwe afspraken met BZK en VNG en in nieuwe beleidsregels, die in april 2021 zijn goedgekeurd door de achtervangers (BZK en VNG).

De achtervangers vinden het van belang dat WSW in de opzet en werking van het kapitaalbeleid het door de achtervangpartijen gewenste zekerheidsniveau van 99% als doel stelt. Daarom heeft WSW een considerans bij de nieuwe beleidsregels opgenomen waarin duiding van het door de achtervangers gewenste zekerheidsniveau is opgenomen. Daarnaast heeft WSW in de beleidsregels zelf opgenomen dat het zijn governance met betrekking tot de kapitaal- en risicomodellen inricht indachtig het streven naar het door de Staat en VNG gewenste zekerheidsniveau.

De minister heeft WSW verzocht om voor 1 januari 2023 een voorstel uit te werken voor een alternatieve risicometing voor Vestia. Deze risicometing zal worden toegepast indien de financiële situatie van Vestia drie jaar na de inwerkingtreding van de beleidsregels niet is verbeterd. De inzichten van de externe onderzoekers zullen door WSW worden meegenomen in deze uitwerking. Het WSW zal de achtervangers daarnaast op de



hoogte houden van ontwikkelingen in het verlies bij default en de kans op default voor Vestia.

Dit betekent dat de achtervangers vanwege de huidige schuldpositie van Vestia voor deze drie jaren een lager zekerheidsniveau accepteert dan de gewenste 99%. Vestia past met de huidige schuldpositie niet in het borgstelsel. BZK heeft daarom in de goedkeuringsbrief bij de beleidsregels - mede namens de VNG - geconstateerd dat op basis van de inzichten van de externe onderzoekers de huidige schuldpositie van Vestia op basis van solvabiliteit niet past binnen de portefeuillebenadering en grote postencorrectie die het WSW voorstelt in de beleidsregels. De achtervangers achten het disproportioneel om binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de beleidsregels naar aanleiding van deze inzichten aanvullende stappen van het WSW te verlangen in de vorm van het ophalen van obligo of het beperken van mogelijkheden voor corporaties om nieuwe geborgde leningen aan te trekken.

#### 2.2.5 Overige bevindingen over de naleving van beleidsregel I

##### Saneringsbesluiten Humanitas en WSG

Bij de berekening van het vereist risicokapitaal volgens de kapitaalformule telt WSW in 2020 de gevormde voorzieningen op als verwacht verlies i.v.m. de verwachte uitstroom van middelen voor de saneringscorporaties Humanitas en WSG.

Volgens beleidsregel I wordt het 99% betrouwbaarheidsinterval voor het vereist risicokapitaal berekend met de kapitaalformule en wordt de toegezegde saneringssteun hierbij opgeteld. Bij saneringssteun bestaat immers zekerheid over het gerealiseerde verlies. De saneerder heeft in 2018 een deel van de door WSG aangevraagde saneringssubsidie toegekend en heeft het door Humanitas aangevraagde saneringssubsidie in 2017 volledig afgewezen.

Het beroep van WSW tegen deze saneringsbesluiten is in 2020 door de rechtbank in beide procedures niet-ontvankelijk verklaard. Tegen deze uitspraak heeft WSW hoger beroep aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Net als in 2019 moet volgens de Toezichthouder het vereist kapitaal in 2020 met € 116,5 miljoen worden verhoogd, aangezien voor dit bedrag alsnog een saneringssubsidie moet worden toegekend door de saneerder of een aanvullende voorziening moet worden gevormd door WSW.

Als de effecten van bovenstaande opmerking wordt verwerkt dan resulteert dit in een stijging van het door WSW berekende vereiste risicokapitaal volgens de kapitaalformule naar € 2.689 miljoen (€ 2.573 miljoen + € 116,5) op basis van de dienst der lening. Zie het rapport Toezicht op WSW 2019 voor een nadere toelichting op deze saneringsbesluiten.

##### Internal audits

De internal auditor heeft in 2020 de naleving van beleidsregel I beoordeeld en de opvolging van acties volgend op eerdere bevindingen uit 2019.

Uit de beoordeling blijken volgens de internal auditor geen significante bevindingen in de naleving van beleidsregel I. Eén bevinding, met classificatie "Laag", betrof het ontbreken van een uitgewerkt proces indien één van de scenario's uit de stresstesten zich voordoet. Dit sluit aan bij de bevinding van de Toezichthouder dat beleidsregel I niet helder is over de gevolgen van de uitkomsten van de stresstests.

Met het oog op de bepalingen in de nieuwe beleidsregels in geval er sprake is van ontoereikend risicokapitaal krijgt deze bevinding geen verdere opvolging van het bestuur.



De internal auditor heeft de opvolging vastgesteld van de bevinding uit 2019 om data die gebruikt wordt om de toereikendheid van het risicokapitaal te berekenen beter te beveiligen.

### **2.3 Bevindingen over de naleving van beleidsregel II (borging van geldleningen)**

Beleidsregel II bestaat uit de volgende twee onderdelen:

1. Kader voor verstrekking van borg op door deelnemers aan te trekken leningen (art. 1-7)
2. Kader voor aantrekking van ongeborgde financiering door deelnemers (art. 8-11)

De internal auditor van WSW heeft in 2020 de naleving van Beleidsregel II getoetst met het uitvoeren van audits op bijzonder beheer (art 1-7), naleven beleidsregels (art 8 – 10) en zekerheden (art 11). Daarnaast beoordeelt de internal auditor de uitvoering van het proces borgen lenen middels continuus control monitoring, een kwaliteitscontrole waarbij maandelijks tien gevraagde borgstellingen worden beoordeeld. Tijdens deze audits heeft de internal auditor meerdere risico's gesignaleerd met betrekking tot de inrichting en beheersing van de processen.

Een aantal risico's rond het proces bijzonder beheer hangen samen met het niet volgen van - verouderde - procesbeschrijvingen. WSW is voornemens in 2021 een procesevaluatie te houden en bij de procesactualisatie de bevindingen mee te nemen.

De naleving van het kader voor aantrekken van ongeborgde financiering door deelnemers (artikel 8 -10) bleek in 2018 onzeker. Het risico op het aantrekken van ongeborgde leningen werd onvoldoende beheerst door WSW. In 2019 heeft WSW maatregelen getroffen die stimuleren dat corporaties toestemming vragen voor het aantrekken van ongeborgde leningen. Uit de bevindingen van de internal auditor blijkt dat in 2020 de richtlijnen voor ongeborgde financiering niet toegepast worden op kortgeldfaciliteiten. De internal auditor concludeert dat daardoor niet voldaan wordt aan de beleidsregels. Omdat de beleidsregels voor ongeborgde financiering komen te vervallen met de implementatie van het strategisch programma, zijn de risico's niet geclassificeerd door de internal auditor. WSW is voornemens de richtlijnen te actualiseren en aan te laten sluiten op de nieuwe beleidsregels.

Uit de audit zekerheden blijkt dat het proces van beoordelen en beheren van volmachten onvoldoende beheerst wordt. Het risico is namelijk aanwezig dat door het ontbreken van direct inzicht in de volledige zekerheidspositie van WSW bij het borgen van leningen de schuldpositie van de deelnemer de 50 % van de waarde van het ingezet vastgoed overstijgt, zoals bepaald in artikel 11 van beleidsregel II. De internal auditor geeft dit risico in de audit zekerheden de classificatie 'midden'. WSW voorziet met de invoering van het strategisch programma in een actualisatie van de volmachten. Daarnaast worden processen en richtlijnen geactualiseerd en wordt middels het project zekerhedenadministratie beoogd inzicht en grip te krijgen op de activa van deelnemers om haar kapitaalbeleid goed te kunnen uitvoeren.

Op basis van waarnemingen tijdens continuus monitoring control stelde de internal auditor bij [REDACTED] van de gevraagde borgstelling een tekortkoming vast met een operationeel risico dat mogelijk leidt tot aantasting van het risicoprofiel van WSW. WSW heeft een aantal maatregelen ter verbetering genomen. De Toezichthouder zal de ontwikkelingen in 2021 volgen.

De bevindingen van de internal auditor bij de naleving van Beleidsregel II in 2019 zijn door WSW in 2020 opgevolgd. Met de implementatie van het nieuwe WSW Informatie Systeem (WIM) eind 2020 zijn de geconstateerde tekortkomingen structureel



geadresseerd. Middels continuous control monitoring volgt de internal auditor de werking daarvan verder in de praktijk.

De Toezichthouder onderschrijft de conclusies van de internal auditor en neemt het gewicht van deze onderdelen, mede in het perspectief van de implementatie van het strategisch programma en de nieuwe beleidsregels waar deze onderdelen komen te vervallen, mee in de beoordeling.

De Toezichthouder ziet de kritische internal auditfunctie van WSW en de opvolging die door de risicocommissie en het bestuur van WSW wordt gegeven aan de aanbevelingen uit de internal audits als een belangrijke beheersingsmaatregel voor het naleven van de beleidsregels door WSW. Mede hierdoor is de Toezichthouder van oordeel dat beleidsregel II in 2020 in voldoende mate is nageleefd.

De Toezichthouder concludeert daarom dat de naleving van beleidsregel II voldoende is nageleefd, maar onzeker is voor wat betreft het proces van beoordelen en beheren van volmachten (artikel 11).

#### **2.4 Bevindingen over de naleving van beleidsregel III (informatieverstrekking)**

De nieuwe beleidsregel III is in 2019 voor het eerst van toepassing op WSW en beschrijft de informatieverstrekking van WSW aan de Staat de Nederlanden, de Aw, de VNG en de gemeenten. Het proces omtrent de informatieverstrekking is door de internal auditor in 2019 beoordeeld. Op basis van deze beoordeling heeft WSW geconstateerd dat er geen beheersmaatregelen aanwezig zijn waarmee de volledigheid en tijdigheid van de informatieverstrekking aan de 'stakeholders' wordt gewaarborgd.

Het bestuur van WSW heeft vervolgens aangegeven de aanbevelingen van de internal auditor op te volgen en de informatievoorziening aan de informatievoorziening aan de achtereenvolgende beter te gaan regelen.

De internal auditor heeft in 2020 vastgesteld dat WSW een inventarisatie heeft uitgevoerd in hoeverre is voldaan aan de informatieplicht en er een structuur is vastgelegd waarmee inzichtelijk wordt welke informatie/documenten verstrekt moet worden, wat de frequentie hiervan is, op de welke momenten en welke functionarissen verantwoordelijk zijn. De formele goedkeuring hierop door het bestuur ontbreekt omdat de aansluiting nog ontbreekt op de nieuwe beleidsregels. WSW geeft aan dat dat verdere uitwerking en vastlegging in werkprocessen nog moet worden gemaakt.

De Toezichthouder concludeert daarom dat de naleving van beleidsregel III in 2020 onzeker blijft omdat de processen die de naleving van deze beleidsregel moeten waarborgen nog onvoldoende worden beheerst door WSW in 2020. WSW heeft in 2020 wel verbeteringen doorgevoerd in de informatiestructuur, maar deze verbeteringen zijn in 2020 niet verder uitgewerkt en vastgelegd in de werkprocessen. WSW heeft in februari 2021 de nieuwe werkaafspraken vastgesteld, aansluitend bij de nieuwe beleidsregel III die vanaf 2021 zal gelden.

Daarnaast is belangrijke informatie over de verslechterde risicoscore van Vestia aan het eind van 2019 pas met de achtervangers gedeeld door WSW in januari 2021, nadat eind 2020 de risicoscore was verbeterd.



### 3 Beheerste en integere bedrijfsvoering

De Toezichthouder concludeert dat de bedrijfsvoering van WSW voldoende beheerst en integer is en dat in 2020 op meerdere onderdelen verbeteringen zijn doorgevoerd t.o.v. 2019. De resterende noodzakelijke verbeteringen wil WSW in 2021 implementeren.

De Toezichthouder zal de implementatie en de effecten van deze verbeteringen in 2021 beoordelen.

#### 3.2 Bevindingen bij de beheerste bedrijfsvoering

De internal auditor van WSW heeft een integrale beoordeling gemaakt van het risicobeheersings- en controlesysteem van WSW en verbeterpunten geadviseerd.

Om invulling te geven aan deze verbeterpunten heeft WSW twee projecten gestart:

1. Optimaliseren processen en systemen (OPS)
2. Enterprise Risk Management (ERM)

##### 1. Optimaliseren processen en systemen (OPS)

In 2019 zijn de eerste verbeterde processen in het vernieuwde systeem 'WSW Informatie Management' (WIM) opgeleverd. In 2020 heeft WSW de overige processen ontwikkeld in WIM en is het beheer en support ten behoeve van WIM ingericht. Het project OPS zal naar verwachting in april 2021 worden afgerond.

In 2020 heeft WSW de vastlegging van de Administratieve Organisatie (AO) met interne controlemaatregelen geactualiseerd en zijn alle kernprocessen beschreven. In 2021 wordt overgegaan naar de beheerfase. Daarbij wordt een directe link gelegd met de risico's en mitigerende maatregelen vanuit het Enterprise Risk Management (ERM).

##### 2. Enterprise Risk Management (ERM)

WSW is in december 2018 gestart met een overkoepelend ERM-project, waarbij met behulp van een externe partij 10 kernrisico's zijn geïdentificeerd. Daarnaast is in 2020 een eerste pilot uitgevoerd om het business control framework (BCF) project vorm te geven en zijn voor 12 kernprocessen nieuwe procesbeschrijvingen opgesteld waarin ook procesrisico's en beheersingsmaatregelen zijn opgenomen.

WSW is voornemens om in de jaarrekening 2021 voor het eerst ook een risicoparagraaf en een in control statement op te nemen.

De vertaling van de kernrisico's naar de beheersingsmaatregelen in de kernprocessen wil WSW vormgeven in het eerste halfjaar van 2021.

In de managementletter stelt de extern accountant van WSW vast dat voor enkele kernprocessen zoals het vaststellen van risicoscore en borgingsplafond een volwaardige procesbeschrijving is opgesteld, maar dat voor andere processen, zoals gegevens-opvraag deelnemers en uitvoeren bijzonder beheer nog geen of beperkte beschrijvingen beschikbaar zijn.

##### Herinrichting organisatie

WSW heeft de inrichting en het mandaat van de operationele risicocommissie herzien, waarbij de commissie nu standaard wordt vertegenwoordigd door de teamleider B&C, RM (Beleid & Kaders) en IM en wanneer relevant het bestuur en overige team leads bijzitten. De Toezichthouder ziet dit als een positieve ontwikkeling.

De internal auditfunctie heeft in 2020 een continuous monitoring framework geïmplementeerd waarbij voor de belangrijkste processen op maandelijkse basis steekproefsgewijs dossiercontroles worden uitgevoerd. De Toezichthouder beoordeelt de uitkomsten van deze dossiercontroles als onderdeel van de naleving

van de beleidsregels en ziet dit als toegevoegde waarde voor een beheerste bedrijfsvoering.

#### Implementatie nieuwe modellen risicokapitaal

Met de invoering van het nieuwe strategisch programma in de loop van 2021 zal zowel de bepaling van het vereist kapitaal als het inbaar kapitaal wijzigen. WSW werkt aan een passend beheersingskader voor de nieuwe modellen. De Toezichthouder onderschrijft het advies van de extern accountant om daarbij de uit te werken model governance procedures onder te brengen binnen het ERM framework, zodat eenduidige vastlegging van methodieken, risico's, controles, alsmede monitoring wordt geborgd.

Het beheersingskader voor de nieuwe modellen risicokapitaal, de vertaling van de kernrisico's uit het ERM-project naar de beheersingsmaatregelen en het opstellen van de overige procesbeschrijvingen zal de Toezichthouder beoordelen als onderdeel van de toezichtactiviteiten in 2021.

### **3.3 Bevindingen bij de integere bedrijfsvoering**

De wettelijke norm voor de integere bedrijfsvoering bij WSW is open en biedt ruimte voor nadere invulling. In 2018 heeft de Toezichthouder daarom voorgesteld om deze norm nader in te vullen aan de hand van het model dat DNB hiervoor hanteert voor de financiële sector (de 7 elementen van een integere cultuur<sup>6</sup>).

DNB doelt met een integere bedrijfscultuur op een sfeer en klimaat waarin men zich, naast het naleven van wet- en regelgeving, ook in ruimere zin gedraagt of handelt op een manier die uitlegbaar en te verantwoorden is.

WSW heeft het model geadopteerd en een beschrijving gemaakt van de wijze waarop WSW in de praktijk invulling geeft en wil geven aan de 7 elementen. Daarbij heeft WSW de 7 elementen ook vertaald naar WSW-competenties en vastgelegd in gedragswaarden als onderdeel van een gedragscode die in 2019 is vastgesteld. WSW houdt periodiek in een logboek bij hoe invulling wordt gegeven aan de 7 elementen van integere bedrijfsvoering.

Uit de activiteiten in het logboek (bijvoorbeeld een integriteitsquiz) en gesprekken met medewerkers van WSW blijkt dat de gedragswaarden van WSW voldoende bekend zijn en herkenbaar in de praktijk.

WSW wil de 7 elementen verder implementeren in beleid, procedures en handelen in de WSW-organisatie en laten aansluiten bij de overleg- en besluitvormingsstructuur die past bij de nieuwe inrichting van de organisatie.

---

<sup>6</sup> De 7 elementen betreffen: belangenafweging/evenwichtig handelen, consistent handelen, bespreekbaarheid (tegenspraak), voorbeeldgedrag, uitvoerbaarheid, transparantie en handhaving.



## 4 Overige toezichtwerkzaamheden

### 4.1 Overleggen

Ten behoeve van het externe toezicht op WSW heeft de Toezichthouder in 2020 de volgende overleggen gevoerd:

- Met zowel de extern accountant als de internal auditor over de auditplanning en de opzet en uitkomsten van de uitgevoerde werkzaamheden voor zover deze relevant zijn voor het toezicht van de Toezichthouder op de naleving van de beleidsregels en de beheerste en integere bedrijfsvoering.
- Met het bestuur van WSW over belangrijke ontwikkelingen binnen WSW en de (voorlopige) uitkomsten van het toezicht door de Toezichthouder op WSW.
- Met de Raad van Commissarissen over belangrijke ontwikkelingen binnen WSW en de (voorlopige) uitkomsten van het toezicht door de Toezichthouder op WSW. Daarnaast heeft Toezichthouder kennis genomen van de notulen van de vergaderingen van de RvC en de Audit Commissie van WSW.
- Met de directie Woningmarkt van BZK en VNG over belangrijke ontwikkelingen die voor het toezicht op WSW van belang zijn en de (voorlopige) uitkomsten van het toezicht op WSW.

### 4.2 Beoordelingen Geschiktheid en Betrouwbaarheid (G&B)

Voor de benoeming van een nieuw lid van de RvC van WSW is over de geschiktheid en betrouwbaarheid in 2020 geadviseerd door de Toezichthouder van de door WSW voorgedragen kandidaat en is een positieve zienswijze afgegeven door de afdeling Vergunningverlening van de Aw. De toezichthouders op WSW vervullen hierbij een adviserende rol zodat hun onafhankelijkheid gewaarborgd blijft.

## 5 Follow-up toezichtactiviteiten voorgaande jaren

### 5.1 Governance audit

Het toezicht op WSW is in het voorjaar van 2017 gestart met het opzetten en uitvoeren van een governance audit bij WSW.

De audit heeft geleid tot een rapport van de Toezichthouder met vier aanbevelingen.

De eerste drie aanbevelingen uit de governance audit zijn door het bestuur en de RvC in 2018 opgevolgd.

De vierde aanbeveling betrof het ontwikkelen van een perspectief voor de cultuurverandering.

Om opvolging te geven aan de verbeteringen in de (gewenste) cultuur en gedrag en het kennis- en competentie management heeft WSW de volgende projecten gepland en gestart:

1. Nieuw organisatiemodel met teamleiders in plaats van managers
2. Management development voor coachend leiderschap
3. Strategisch personeelsbeleid en KPI's<sup>7</sup>
4. Integriteitscode
5. Opstellen procedures Personeel, Organisatie en Ontwikkeling

Het nieuwe organisatiemodel is in 2019 geïmplementeerd. De uitvoering van de projecten 2 en 3 is in 2020 gestart. WSW verwacht deze projecten in 2021 af te ronden. De integriteitscode is gereed en in 2020 geïmplementeerd. De procedures zijn gedeeltelijk gereed en geïmplementeerd. De afronding van deze procedures staat gepland voor 2021.

De Toezichthouder zal de uitvoering van de genoemde projecten en de effecten daarvan op de gewenste cultuurverandering blijven beoordelen als onderdeel van de toezichtactiviteiten.

### 5.2 Toezichtsignaal

De Toezichthouder heeft in 2017 een verkenning uitgevoerd naar de gevolgen voor de zekerheidsstructuur van de borgingsvoorziening. De uitgevoerde verkenning heeft in januari 2018 geleid tot een toezichtsignaal van de Toezichthouder aan de minister van BZK.

In dit toezichtsignaal concludeerde de Toezichthouder dat het ontbreken van eenduidige beoordelingscriteria in de beleidsregels financiële sanering leidt tot onzekerheid voor WSW als burger.

WSW heeft de gevolgen van deze beleidsregels voor de zekerheidsstructuur en tweede orde effecten in kaart gebracht in 2019. De maatregelen uit het Strategisch Programma kunnen volgens de Toezichthouder een goede oplossing bieden voor het beperken van deze tweede orde effecten. Zowel de uiteindelijke vormgeving als de implementatie van deze maatregelen waren op dat moment nog onzeker. Dit kan gevolgen hebben voor het achtervangrisico van het Rijk en de gemeenten totdat deze maatregelen volledig zijn geïmplementeerd.

De Toezichthouder heeft de minister van BZK in maart 2020 geïnformeerd over deze conclusies.

---

<sup>7</sup> Key Performance Indicators



Daarnaast is het saneringskader voor woningcorporaties in 2019 geëvalueerd in de evaluatie van de herziene Woningwet. Op basis daarvan en de ervaringen met de saneringsaanvragen tot nu toe is er aanleiding om het saneringskader verder te verbeteren. In 2020 is een wetsvoorstel opgesteld waarin deze verbetervoorstellen zijn opgenomen. Als dit wetsvoorstel in 2021 wordt aangenomen zullen naar verwachting ook de beleidsregels financiële sanering hierop moeten worden aangepast.

De Toezichthouder zal de gevolgen van deze nieuwe beleidsregels voor de zekerheidsstructuur en mogelijke tweede orde effecten in 2021 beoordelen.

## 6 Nawoord bij reactie WSW op conceptrapport

De reactie van de bestuursvoorzitter van WSW op het conceptrapport van de Toezichthouder (zie bijlage 2) geeft de Toezichthouder nog aanleiding tot de volgende opmerkingen:

### Beleidsregel I

WSW geeft aan dat met betrekking tot het onderzoek naar de grote postenregeling het van belang is op te merken dat deze regeling betrekking heeft op het toekomstig kapitaalbeleid als onderdeel in het strategisch programma en geen onderdeel is van het huidige geldende kapitaalbeleid.

De Toezichthouder is zich hiervan bewust en heeft de gevolgen van de grote postenregeling ook niet betrokken bij het toezicht op de naleving van beleidsregel I in 2020. De inzichten van de onderzoekers met betrekking tot Vestia waren voor de Toezichthouder wel aanleiding om hieraan afzonderlijk aandacht te besteden in dit rapport over 2020. Volgens de onderzoekers past Vestia vanuit solvabiliteitsoptiek in ieder geval niet in de beoogde kaders van het borgstelsel en kan het kapitaalbeslag niet op basis van de kapitaalformule worden berekend. Dit heeft volgens de Toezichthouder gevolgen voor het achtervangrisico in 2020 en staat los van de gevolgen van de grote postenregeling als onderdeel van het toekomstig kapitaalbeleid.

### Beleidsregel II

WSW stelt dat het onderwerp volmachten niet in de beleidsregels staat en dat de zekerheidspositie volgens WSW toereikend is.

De Toezichthouder wijst erop dat uit de rapportage van de internal audit Zekerheden blijkt dat direct inzicht in de volledige zekerheidspositie van WSW ontbreekt. Door het ontbreken van inzicht in het totaalbeeld van de actuele ingezette vastgoedportefeuille van de deelnemers loopt WSW het risico dat bij het borgen van leningen de schuldpositie van de deelnemer de 50 % van de waarde van het ingezet vastgoed overstijgt. Deze bevinding wordt in de audit naleving beleidsregels gekoppeld aan art 11 van beleidsregel II. Het risico is namelijk aanwezig dat door het ontbreken van direct inzicht in de volledige zekerheidspositie van WSW bij het borgen van leningen de schuldpositie van de deelnemer de 50 % van de waarde van het ingezet vastgoed overstijgt, zoals bepaald in artikel 11 van beleidsregel II. Dit risico wordt niet beheerst met de constatering van WSW dat voor de meest risicovolle corporaties de schuld omvang kleiner is dan het in de volmacht opgenomen bedrag. WSW heeft aangegeven met het project zekerhedenadministratie een actueel beeld van de zekerheidspositie per corporatie te willen realiseren en de beheersing van het geconstateerde risico hiermee te willen verbeteren.

### Beleidsregel III

WSW geeft aan de achtervang in principe niet te informeren over risicoscores van individuele corporaties. WSW geeft verder aan de achtervang over de risicoscore van de betreffende corporatie te hebben geïnformeerd vanuit de context van het intern onderzoek dat WSW heeft laten uitvoeren naar de toepasselijkheid van de voorgestelde grote postenregeling als onderdeel van het strategisch programma. Het leek WSW relevant dat de achtervang hiervan op de hoogte was, gelet op de mogelijke uitzonderingspositie voor de betreffende corporatie en de afspraak die daarover met de achtervang is gemaakt. Nadat eind december 2020 de risicoscore voor de betreffende corporatie is vastgesteld, zijn in januari 2021 BZK, VNG en de Toezichthouder geïnformeerd volgens WSW.

De Toezichthouder wijst erop dat in de brief van de minister van BZK als reactie op het advies van de Aw bij de nieuwe beleidsregels staat vermeld dat het WSW de



achternvangers op de hoogte zal houden van ontwikkelingen in het verlies bij default en de kans op default voor Vestia. Bovendien was de uitzonderingspositie voor Vestia in 2020 vaak onderwerp van gesprek tussen WSW en de achternvangers. De informatie over de verslechterde risicoscore van Vestia sinds december 2019 was dus toen al relevant voor de achternvangers en niet pas eind december 2020 nadat de risicoscore was verbeterd.

## Bijlage 1 – Grondslag, kader en uitvoering toezichtwerkzaamheden

### **Grondslag toezichtwerkzaamheden**

Het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting bevat in hoofdstuk III, paragraaf 5 bepalingen inzake de borgingsvoorziening. De bevoegdheden van de Minister zijn in mandaat verleend aan de Autoriteit Woningcorporaties<sup>8</sup>. De relevante artikelen uit paragraaf 5 zijn onderstaand opgenomen:

#### Artikel 18b

1. Het bestuur van de borgingsvoorziening stelt beleidsregels op met betrekking tot het voorzien in compensatie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, begripsomschrijving van compensatie, onderdeel a, van de wet.
2. De beleidsregels hebben in ieder geval betrekking op de kaders voor de borging van geldleningen van deelnemers en voor de financiële soliditeit van de borgingsvoorziening, waaronder:
  - de gehanteerde financiële ratio's en andere risico-indicatoren, en de relatie daarvan met de beoordeling van de financiële positie en de borgingsmogelijkheden van deelnemers;
  - de verstrekking van borging en de uitvoering van maatregelen richting deelnemers met een hoog financieel risico.
  - de maximale omvang per individuele toegelaten instelling van het totaal aan geborgde leningen;
  - de omvang van het risicokapitaal dat toereikend wordt geacht om verliezen van de borgingsvoorziening te dekken;
  - de wijze van informatieverstrekking en data-uitwisseling in het kader van de borging.
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de onderwerpen, genoemd in het tweede lid.
4. De beleidsregels van de borgingsvoorziening behoeven de goedkeuring van Onze Minister.
5. Onze Minister kan aan de beleidsregels zijn goedkeuring onthouden indien de beleidsregels:
  - in strijd zijn met de wettelijke voorschriften voor toegelaten instellingen, of
  - in onvoldoende mate ondersteunend zijn aan de ontwikkeling van consistente financiële kaders en normen voor toegelaten instellingen, of
  - in onvoldoende mate bijdragen aan een prudente risicobeheersing.

#### Artikel 18c

1. De wijze waarop de borgingsvoorziening in compensatie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, begripsomschrijving van compensatie, onderdeel a, van de wet, voorziet is beheerst en integer.
2. Bij de beoordeling door Onze minister van een beheerste bedrijfsvoering wordt in ieder geval rekening gehouden met:
  - a. de inrichting en kwaliteit van de uitvoerende processen;
  - b. de inrichting en kwaliteit van de administratieve en interne organisatie;
  - c. de inrichting en kwaliteit van de informatievoorziening en communicatie.
3. Bij de beoordeling door Onze minister van een integere bedrijfsvoering wordt in ieder geval rekening gehouden met:

---

<sup>8</sup> Artikel 3 lid 3, Besluit mandaat Autoriteit woningcorporaties en aanwijzing toezichthouders Woningwet en WNT. Uitgezonderd zijn o.m. artikel 18b vierde en vijfde lid en artikel 18f



- a. belangenverstrengeling;
- b. het begaan van strafbare feiten en andere wetsovertredingen door de borgingsvoorziening, haar bestuurders of haar werknemers, die het vertrouwen in de borgingsvoorziening kunnen schaden;
- c. andere handelingen door de borgingsvoorziening, haar bestuurders of haar werknemers die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betamelijk is, en die het vertrouwen in de borgingsvoorziening kunnen schaden.

#### Artikel 18d

1. Onze Minister kan in het belang van het voorzien in compensatie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, begripsomschrijving van compensatie, onderdeel a, van de wet, indien door het nalaten of handelen van de borgingsvoorziening het vertrouwen in de borgingsvoorziening dreigt geschaad te worden of indien de borgingsvoorziening handelt in strijd met het bepaalde in deze paragraaf, de borgingsvoorziening een aanwijzing geven om een of meer handelingen te verrichten of na te laten. De aanwijzing heeft geen betrekking op individuele borgingsbeslissingen.
2. Een aanwijzing omvat de gevolgen die Onze Minister verbindt aan het niet voldoen van die aanwijzing.
3. In een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid, wordt een termijn gesteld binnen welke de borgingsvoorziening daaraan dient te voldoen.

#### Artikel 18e

Indien de borgingsvoorziening niet of niet volledig binnen de gestelde termijn voldoet aan een aanwijzing als bedoeld in artikel 18d, eerste lid, kan Onze Minister bepalen dat de borgingsvoorziening voor een door hem te bepalen tijdvak door hem aangegeven handelingen slechts mag verrichten na goedkeuring van een of meer door hem aangewezen personen of instanties, dan wel na zijn goedkeuring.

#### **Kader toezichtwerkzaamheden**

WSW heeft de vijf onderwerpen die genoemd zijn in artikel 18b lid 2, uitgewerkt in drie beleidsregels. Deze beleidsregels zijn als bijlagen gevoegd bij een door de minister en WSW op 1 juli 2015 gesloten overeenkomst van toezicht en verantwoording (toezichts- en verantwoordingsvereenkomst). De Toezichthouder houdt toezicht op de naleving van deze drie beleidsregels door WSW:

- I. Beleidsregel borgingsmogelijkheden voor de Stichting WSW
- II. Beleidsregel kader voor borging van geldleningen van deelnemers van de Stichting WSW
- III. Beleidsregel informatieverstrekking Stichting WSW aan de Staat der Nederlanden, de Aw, VNG en gemeenten

Uitgangspunt voor het reguliere jaarlijkse toezicht van de Toezichthouder op de naleving van de beleidsregels door WSW is een risicogerichte benadering waarbij de Toezichthouder gebruik maakt van de aanwezige "checks and balances", beheersmaatregelen en interne controles op de primaire processen van WSW die van belang zijn voor de juiste uitvoering van de beleidsregels. De Toezichthouder maakt hierbij gebruik van de uitkomsten van de audits en overige werkzaamheden van de internal auditfunctie en de externe accountant van WSW.

Bij het toezicht op de naleving van de beleidsregels voor de borgingsvoorziening betreft de Toezichthouder ook de (onderdelen van de) risicorichtlijnen van WSW die in de beleidsregels zijn opgenomen. De overige risicorichtlijnen vallen buiten het toezicht van de Toezichthouder op de naleving van de beleidsregels.



In december 2018 zijn de beleidsregels voor de borgingsvoorziening aangepast als gevolg van een statutenwijziging over de verbreding van de doelomschrijving van WSW. Daarnaast is de wijze van informatieverstrekking en data-uitwisseling op verzoek van de minister van BZK toegevoegd aan de beleidsregels en is de systematiek van het borgingsplafond opgenomen in de beleidsregels. In 2020 zijn de uitkomsten, waaronder de te hanteren financiële ratio's en hun grenswaarden, van het traject Verticaal Toezicht in de beleidsregels verankerd, waarmee alle risicorichtlijnen van WSW met externe werking en mogelijke gevolgen voor de achtervang (Rijk en gemeenten) zijn opgenomen in de beleidsregels en onder het externe toezicht op de naleving van de beleidsregels door de Toezichthouder vallen.

Om vast te stellen of het risicokapitaal van het WSW voldoende is om met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid de verliezen van het WSW te dekken wordt volgens beleidsregel I zowel het inbare risicokapitaal als het vereiste risicokapitaal van WSW berekend. Het inbare risicokapitaal geeft aan over hoeveel kapitaal het WSW in totaal kan beschikken in een bepaald scenario en het vereiste risicokapitaal geeft aan hoeveel kapitaal WSW nodig heeft om verliezen te dekken in een bepaald scenario.

De wettelijke norm genoemd in artikel 18c BtIV<sup>9</sup> beschrijft waaraan een beheerste en integere bedrijfsvoering bij WSW moet voldoen.

Uitgangspunt voor het externe toezicht door de Toezichthouder op de beheerste bedrijfsvoering bij WSW ligt op de accountantsonderzoeken en de uitgevoerde internal audits omtrent de bedrijfsvoering. Hierbij is vooral van belang of het bestuur in control is, dat wil zeggen dat vastgestelde procedures worden nageleefd. Hetzelfde geldt ten aanzien van de governance, de checks and balances, de informatievoorziening en de communicatie.

Een integere bedrijfsvoering is een belangrijk element in het vertrouwen in de borgingsvoorziening van WSW. De focus van het externe toezicht door de Toezichthouder ligt daarom op de inrichting en instandhouding van een integere cultuur door WSW.

### **Uitvoering toezichtwerkzaamheden**

Voor het toezicht op de uitvoering van de beleidsregels heeft de Toezichthouder gesprekken gevoerd met de bestuurders van WSW, de internal auditor en de externe accountant van WSW. Daarnaast heeft de Toezichthouder de volgende werkzaamheden verricht om tot een oordeel te komen over de naleving van de beleidsregels door WSW:

- Beoordeling van de toereikendheid van het vereiste en inbare risicokapitaal van het borgstelsel o.b.v. de berekeningen van WSW, inclusief uitgevoerde stresstesten risicokapitaal borgstelsel 2020 (21 december 2020 );
- De relevante observaties beoordeeld, inclusief follow-up door WSW, uit het validatierapport WSW/BZK Model inbaarheid en risicosturing van WSW's risicokapitaal van Deloitte uit 2018;
- De relevante suggesties voor verbetering van de methodiek van het risicobeoordelingsmodel van WSW beoordeeld, inclusief follow-up, uit de doorlichting van DNB uit 2015;
- Beoordeling van de voorgenomen maatregelen uit het Strategisch Programma van WSW die de relevante observaties van Deloitte en suggesties van DNB adresseren.
- Beoordeling van de uitkomsten van het onafhankelijk extern onderzoek dat WSW heeft laten uitvoeren als onderdeel van het Strategisch Programma naar de toepasselbaarheid van de voorgestelde grote posten correctie in relatie tot het risicoprofiel van de portefeuille van WSW.

<sup>9</sup> Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting, zie bijlage 1



- Beoordeling opzet, uitvoering, rapportage en follow-up aanbevelingen van de operational audits die in 2020 zijn uitgevoerd door de internal auditor van WSW:
  - Naleving beleidsregels
  - Zekerheden
  - Bijzonder beheer
  - Borgstelsel – beheersing achtervang
  - General IT Controls
  - Continuous monitoring control
  -
- Beoordeling relevante bevindingen en aanbevelingen uit de managementletters 2019 en 2020 van de externe accountant, inclusief follow-up door WSW.

Voor het toezicht op de beheerste en integere bedrijfsvoering heeft de Toezichthouder gesproken met de bestuurders het hoofd PO&O , en de externe accountant van WSW. Daarnaast heeft de Toezichthouder de volgende werkzaamheden verricht om tot een oordeel te komen over de beheerste en integere bedrijfsvoering door WSW:

- Follow-up beoordeeld van de relevante bevindingen en aanbevelingen uit de managementletters 2019 en 2020 van de externe accountant;
- De uitvoering beoordeeld van de 7 elementen van integere bedrijfsvoering.

## Bijlage 2 – Reactie WSW op conceptrapport



Ons kenmerk      Bestuur/20210603  
Onderwerp      Reactie op conceptrapport Toezicht WSW 2020  
Datum            3 juni 2021

Autoriteit woningcorporaties

Postbus 16191  
2500 BD Den Haag

Geachte [REDACTED]

Onlangs stuurde u ons het bijgestelde conceptrapport d.d. 26 mei 2021 over het toezicht op WSW in 2020 voor hoor- en wederhoor toe. U verzocht ons om een reactie op het conceptrapport. In uw rapport geeft u aan dat het toezicht zich richt op de naleving van de beleidsregels en op een beheerste en integere bedrijfsvoering. In deze brief geven wij een reactie op deze aspecten.

### Naleving beleidsregels

#### *Beleidsregel I*

U constateert dat de naleving van beleidsregel I in 2020 onzeker is. De onzekerheden worden volgens u, evenals in 2019, voornamelijk veroorzaakt door de validatiebevindingen van Deloitte over het gehanteerde model inbaarheid en risicosturing van het risicokapitaal van WSW. Deze bevindingen worden volgens u met de maatregelen uit het strategisch programma grotendeels en voor zover mogelijk geadresseerd waarbij u aangeeft dat WSW voornemens is om deze maatregelen in 2021 te implementeren. U schetst dat aanpassing van het kapitaalbeleid een belangrijk onderdeel vormt van dit programma. Het kapitaalbeleid wordt duidelijk beter onderbouwd dan voorheen. U geeft aan dat in een preadvies over het strategisch programma de Aw het vertrouwen heeft uitgesproken dat de aanpassingen in het kapitaalbeleid de prudentie van de risicobeheersing versterken.

In de afgelopen periode heeft WSW samen met BZK, VNG, Deelnemersraad en Aedes gewerkt aan het strategisch programma. Dit heeft zijn weerslag gekregen in aanpassing van verschillende documenten zoals de beleidsregels van WSW, de standaard leningdocumentatie en de statuten en het reglement van deelneming van WSW. Het besluitvormingstraject over deze documenten is aan de zijde van de deelnemers eind vorig jaar afgerond. Onlangs hebben ook BZK en VNG goedkeuring gegeven op de documenten. Hiermee is de beleidsmatige besluitvorming van het strategisch programma afgerond. Zo zullen de beleidsregels en het reglement van deelneming met ingang van 1 juli aanstaande van kracht zijn. Momenteel is de implementatie in volle gang. Doel is om het strategisch programma volledig te implementeren in 2021. Wij verwachten dat de implementatie tijdig wordt afgerond.

Met betrekking tot het onderzoek naar de grote postenregeling is het ons inziens van belang op te merken dat deze regeling betrekking heeft op het toekomstig kapitaalbeleid als onderdeel in het strategisch programma en geen onderdeel is van het huidige geldende kapitaalbeleid.

#### *Beleidsregel II*

Ten aanzien van beleidsregel II constateert u dat WSW deze beleidsregel in 2020 voldoende heeft nageleefd, maar onzeker is voor wat betreft het proces van beoordelen en beheren van volmachten (artikel 11).

Artikel 11 van beleidsregel II gaat over de vrijgave van onderpand. Dit artikel behoort tot het kader voor aantrekken van ongeborgde financiering en dit kader maakt, zoals ook in uw rapport aangegeven, geen





Ons kenmerk Bestuur/20210603  
 Onderwerp Reactie op conceptrapport Toezicht WSW 2020  
 Pagina 2/3

deel meer uit van de nieuwe beleidsregels. U koppelt in uw rapport, op basis van de audit zekerheden, de door corporaties aan WSW te verstrekken volmachten aan de naleving van beleidsregel II. U licht dit toe in uw rapport met een passage over het ontbreken van direct inzicht. De betreffende bevinding uit deze audit ziet inderdaad op het hebben van actueel inzicht in ingezet vastgoed door de corporatie bij WSW. De inzet van onderpand wordt jaarlijks bepaald aan de hand van dVi. Middels het project zekerhedenadministratie is de insteek om een actueel beeld van de positie per corporatie beschikbaar te hebben. Het onderwerp volmachten staat echter niet in de beleidsregels.

Ten aanzien van het proces beoordelen en beheren van volmachten willen wij opmerken dat WSW vorig jaar corporaties niet heeft gevraagd geüpdatete volmachten te verstrekken. Met de corporaties is afgestemd dat in het kader van het strategisch programma geheel nieuwe volmachten worden gevraagd. We hebben wel gekeken naar de risico's en geconstateerd dat er voor de groep van meest risicovolle corporaties geen sprake is van een overschrijding, omdat de schuldumfang kleiner is dan het in de volmacht opgenomen bedrag. Mocht een volmacht niet toereikend blijken in een situatie waarin WSW de volmacht wil uitoefenen, dan kan WSW te allen tijde, op basis van de verplichting in het Reglement van Deelneming, alsnog een nieuwe volmacht afdwingen bij de betreffende deelnemer, of direct een recht van hypotheek vestigen. De zekerheidspositie van WSW is toereikend. Inmiddels loopt met de implementatie van het strategisch programma het proces tot verkrijgen van nieuwe volmachten. Wij verwachten dat de implementatie daarvan in 2021 wordt afgerond.

#### *Beleidsregel III*

Voor wat betreft beleidsregel III beoordeelt u de naleving in 2020 als onzeker omdat volgens u de processen die de naleving van beleidsregel III moeten waarborgen nog onvoldoende worden beheerd door WSW in 2020. WSW heeft volgens u in 2020 wel verbeteringen doorgevoerd in de informatiestructuur, maar deze verbeteringen zijn in 2020 nog niet verder uitgewerkt en vastgelegd in de werkprocessen.

Zoals u ook aangeeft heeft WSW in februari 2021 de interne werkafspraken vastgesteld die zien op de naleving van de nieuwe beleidsregel III die zal gaan gelden. Gezien de voortgang van de totstandkoming van de nieuwe beleidsregels hebben wij in 2020 besloten om de interne werkafspraken nu reeds te baseren op de nieuwe beleidsregels. Met de interne werkafspraken is vastgelegd wie proces- en uitvoerend verantwoordelijk zijn voor het opstellen, verzamelen en verzenden van de documenten die nodig zijn op grond van de nieuwe beleidsregel III aan de achtervangers. Dit wordt momenteel vastgelegd in de werkprocessen.

U merkt in uw rapport op dat belangrijke informatie over de verslechterde risicoscore van een corporatie aan het eind van 2019 pas met de achtervangers werd gedeeld door WSW in januari 2021, nadat eind 2020 de risicoscore was verbeterd.

WSW informeert de achtervang in principe niet over risicoscores van individuele corporaties. De output die volgt uit toepassing van het "Standard & Poor's social housing model" is volgens de met S&P gemaakte afspraken bedoeld voor intern gebruik en kan binnen dat kader niet in algemene zin met derden gedeeld worden. Wel kan WSW op vertrouwelijke basis deze gegevens met derden delen om te voldoen aan wet- en regelgeving. WSW heeft de achtervang over de risicoscore van de betreffende corporatie geïnformeerd vanuit de context van het intern onderzoek dat WSW heeft laten uitvoeren naar de toepasselijkheid van de voorgestelde grote postenregeling als onderdeel van het strategisch programma. Het leek WSW relevant dat de achtervang hiervan op de hoogte was, gelet op de mogelijke uitzonderingspositie voor de betreffende corporatie en de afspraak die daarover met de achtervang is gemaakt. Nadat eind december 2020 de risicoscore voor de betreffende corporatie is vastgesteld, zijn in januari 2021 BZK, VNG en u geïnformeerd.



Ons kenmerk      Bestuur/20210603  
Onderwerp      Reactie op conceptrapport Toezicht WSW 2020  
Pagina          3/3

**Beheerste en integere bedrijfsvoering**

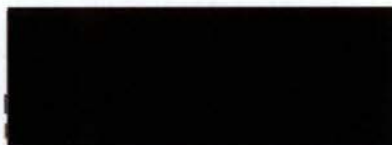
U concludeert dat de bedrijfsvoering van WSW voldoende beheerst en integer is en dat in 2020 op meerdere onderdelen verbeteringen zijn doorgevoerd t.o.v. 2019. Inmiddels kunnen wij u melden dat het project OPS is afgerond en de applicatie WIM in beheer is genomen. Het project ERM verloopt conform planning. WSW werkt momenteel aan (het actualiseren van) de procesbeschrijvingen en aan de model governance.

**Tot slot**

In 2020 heeft WSW veel energie gestoken in het strategisch programma en in het verbeteren van de bedrijfsvoering. In 2021 zal dit worden voortgezet. Begrepen is dat ook aan uw zijde toezichtactiviteiten in ontwikkeling zijn. Zo wilt u in 2021 meer principle based toezicht houden op de naleving van de beleidsregels en werkt u aan een actualisatie van de toezichtvisie uit 2016. Met elkaar hebben we afgesproken om hierover binnenkort nader van gedachten te wisselen.

Indien u behoefte heeft aan een toelichting op (onderdelen van) deze brief, dan zijn wij vanzelfsprekend bereid om daarover met u in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,  
Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw







Dit is een uitgave van de

**Autoriteit Woningcorporaties**  
*Inspectie Leefomgeving en Transport*

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag  
088 489 00 00

[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)

24 juni 2021