

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
5 juni 2020
Kenmerk
TLE/U202000386
Lbr. 20/028
Telefoon
070-3738393
Bijlage(n)
2

Onderwerp
Rechtzetten van de scheefheid in de achtervang bij het
Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Samenvatting

Woningcorporaties trekken leningen aan om het bouwen en onderhouden van sociale huurwoningen te financieren. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) staat hiervoor borg. Als een corporatie niet meer kan voldoen aan haar betalingsverplichtingen, neemt het WSW de leningen over. Er zijn verschillende buffers en vangnetten. Als deze niet toereikend zijn vraagt WSW renteloze leningen op bij Rijk en gemeenten. Het Rijk staat voor 50% in de achtervang. 25% wordt verdeeld over alle gemeenten die borg staan. 25% wordt opgevraagd bij de gemeente die in de leningovereenkomst is genoemd.

Tot op heden is op de achtervang nooit een beroep gedaan. De financiële problemen bij Vestia waren voor een aantal gemeenten aanleiding om het effect van de achtervang op de risicopositie van gemeenten nader te bekijken. Het blijkt dat de verdeling van de laatste 25% leidt tot een scheve verdeling van het risico tussen gemeenten. De VNG heeft in overleg met WSW en Rijk een voorstel om die scheefheid recht te zetten. Dit voorstel leggen we u in een ledenraadpleging voor. Als u instemt met de volgende vragen bereidt het WSW nieuwe afspraken tussen VNG en WSW en tussen individuele gemeenten en WSW voor.

In de ledenraadpleging vraagt de VNG gemeenten in te stemmen met:

1. het voorstel om de marktwaarde van het DAEB-bezit als verdeelsleutel voor de obligolening te hanteren.
2. het toepassen per 1 januari 2021 van de marktwaarde van het DAEB-bezit als verdeelsleutel voor nieuwe leningen (inclusief herfinancieringen).
3. het toepassen per 1 januari 2021 van de marktwaarde van het DAEB-bezit als verdeelsleutel voor bestaande leningen.

Aan de leden**Datum**

5 juni 2020

Kenmerk

TLE/U202000386

Lbr. 20/028

Telefoonnummer

070-3738393

Bijlage(n)

1

Onderwerp

Rechtzetten van de scheefheid in de achtervang bij het
Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Geacht college en gemeenteraad,

1. Inleiding

Woningcorporaties trekken leningen aan om een groot deel van hun kernactiviteiten, zoals het bouwen en onderhouden van sociale huurwoningen, te financieren. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) staat hiervoor borg. Als een corporatie niet meer kan voldoen aan haar betalingsverplichtingen, neemt het WSW de leningen over. Er zijn verschillende buffers en vangnetten. Als deze niet toereikend zijn vraagt WSW renteloze leningen op bij Rijk en gemeenten. Het Rijk staat voor 50% in de achtervang. 25% wordt verdeeld over alle gemeenten die borg staan. 25% wordt opgevraagd bij de gemeente die in de leningovereenkomst is genoemd.

Tot op heden heeft het WSW de achtervang nog nooit aangesproken. Tot nu toe konden financiële problemen worden opgelost door de inzet van saneringssteun (een rijksbijdrage die wordt gefinancierd uit geld dat bij de overige corporaties wordt opgehaald), middelen uit het eigen vermogen van WSW en het innen van obligo bij de overige corporaties door WSW. Zelfs de financiële problemen bij Vestia zijn op deze manier onder controle gekregen.

Per geborgde lening die een corporatie aangaat wordt één gemeente als achtervanger vastgelegd. Er is meestal geen een-op-een relatie tussen een lening en (werkzaamheden in) een bepaalde gemeente. Tenzij de corporatie slechts in één gemeente werkzaam is. Doordat investeringen van een corporatie per gemeente verschillen en doordat leningen bedrijfsgebonden zijn, is er een scheefheid ontstaan in de verdeling van de achtervang over gemeenten. De ene gemeente staat, gegeven het bezit van een corporatie in deze gemeente, voor hoge bedragen in de achtervang, terwijl een andere gemeente juist weinig in de achtervang staat. Het gevolg is dat wanneer het WSW een beroep gaat doen op de achtervang, de eerste gemeente hieraan meer moet bijdragen dan de andere.

Zo is door de toedeling van 25% van het achtervangrisico aan de gemeente die in de leningovereenkomst staat genoemd een scheefheid tussen gemeenten ontstaan. De VNG vindt het wenselijk dat het achtervangrisico dat een gemeente loopt een afspiegeling is van de waarde van het bezit dat een corporatie in die gemeente heeft. In overleg met het WSW zijn verschillende oplossingsrichtingen bestudeerd en is een voorstel uitgewerkt.

2. Voorstellen voor verandering

De VNG kiest voor behoud van de verdeling van de achtervang over alle gemeenten (25% van de totale achtervang) en over de in de leningovereenkomst genoemde gemeente (ook 25%). Op die manier is een middenweg gevonden tussen solidariteit tussen alle gemeenten en medeverantwoordelijkheid voor de financiële gang van zaken bij een corporatie die werkzaam is in de eigen gemeente. Het VNG-voorstel gaat dus vooral over de verdeling van die tweede 25%. Een eerlijke verdeling wil zeggen dat de waarde van de leningen zodanig is verdeeld over de verschillende gemeenten waarin een corporatie werkzaam is, dat gesproken kan worden van een afspiegeling van de activiteiten van die corporatie per gemeente. Daarnaast wordt de WOZ-waarde vervangen door de marktwaarde in verhuurde staat.

De restwaarde van de geborgde leningen kan op basis van de waarde van het bezit worden verdeeld over de gemeenten waar een corporatie bezit heeft. Er komen twee veranderingen aan.

- a. WSW gaat nu nog uit van het totale corporatiebezit (DAEB en niet-DAEB) als onderpand. Het is onzeker gebleken of WSW voldoende tijdig een hypotheek kan vestigen op het niet-DAEB-bezit. Dit niet-DAEB-bezit wordt daarom voortaan buiten beschouwing gelaten.
- b. De WOZ-waarde wordt vervangen door de marktwaarde in verhuurde staat. Gebruik van de marktwaarde heeft twee voordelen: (i) de marktwaarde die corporaties leveren is actueler dan de WOZ-waarde; en (ii) de marktwaarde gaat in geval van erfpacht niet uit van de fictie van eigen grond zoals bij de WOZ-waarde het geval is.

Het WSW kan jaarlijks de verdeling over gemeenten bepalen. In de beslispunten (zie hierna onder 4) wordt voor drie soorten leningen gevraagd of u instemt met toepassing van de nieuwe verdeelsleutel. Het gaat om de nieuw af te sluiten obligolening, om andere nieuw af te sluiten leningen en om het herverdelen van de achtervang voor bestaande leningen. In bijlage 1 bij deze brief worden de details toegelicht.

In de tabel in de bijlage 2 bij deze brief bevatten de linkerkolommen een voorbeeld van de huidige verdeelsleutel, de rechterkolommen van de voorgestelde verdeelsleutel en wordt uiterst rechts aangegeven hoe de achtervangpositie tussen de gemeenten verandert. Deze tabel heeft betrekking op de herverdeling van bestaande leningen.

De VNG ontvangt van WSW de meest actuele cijfers per gemeente over de huidige en de voorgestelde verdeling voor elke corporatie die werkzaam is in een gemeente. Wij sturen de gegevens voor uw gemeente na rond 12 juni 2020.

3. Vervolgproces

Dit voorstel is opgesteld in nauw overleg tussen VNG en WSW, met betrokkenheid op enige afstand van vertegenwoordigers van de G4 en van BZK. Voordat het kan worden ingevoerd, peilt de VNG het draagvlak bij de achterban en neemt daarna een besluit over het vervolg. WSW neemt

een standpunt in. Het voorstel wordt door WSW voor advies neergelegd bij de Deelnemersraad. En WSW vraagt goedkeuring van BZK.

De planning is dat alle deelnemende gemeenten een nieuwe achtervangovereenkomst met WSW afsluiten voor 1-1-2021. Bij voldoende draagvlak kan WSW een nieuwe achtervangovereenkomst opstellen en te zijner tijd aan alle gemeenten ter ondertekening voorleggen.

4. Beslispunten voor de ledenraadpleging

De VNG houdt een gewogen stemming voor een ledenraadpleging. Dat wil zeggen dat het aantal stemmen per gemeente afhangt van het inwonertal. Een gemeente krijgt 1 stem per 1.000 inwoners, tot een maximum van 75 stemmen.

In de ledenraadpleging worden drie vragen voorgelegd, waarop een gemeente per vraag kan antwoorden met eens, oneens of geen mening.

1. Instemmen met het voorstel om de marktwaarde van het DAEB-bezit als verdeelsleutel voor de obligolening te hanteren.
Argumenten voor: de obligolening is nieuw en heeft betrekking op de gehele corporatie. Het is niet redelijk om hiervoor slechts één gemeente in de achtervang te laten staan.
Argumenten tegen: -
2. Instemmen met het toepassen per 1 januari 2021 van de marktwaarde van het DAEB-bezit als verdeelsleutel voor nieuwe leningen (inclusief herfinancieringen).
Argumenten voor: doordat leningen tegenwoordig op allerlei activiteiten in verschillende gemeenten betrekking hebben, is het redelijk de achtervang over alle gemeenten waar de corporatie werkt te verdelen. De nieuwe verdeelsleutel zorgt ervoor dat er niet of nauwelijks sprake is van scheefheid tussen gemeenten bij de achtervang van nieuwe leningen. Mede omdat de sleutel jaarlijks wordt geactualiseerd. De toepassing van de nieuwe verdeelsleutel betekent dat het WSW namens de betrokken gemeenten een nieuwe leningovereenkomst kan afsluiten, zonder tussenkomst van de betrokken gemeenten.
Argumenten tegen: wanneer gemeenten dit voorstel niet steunen, blijft de bestaande systematiek van kracht en kan ontstane scheefheid alleen op vrijwillige basis met medewerking van het WSW worden verminderd. Latere veranderingen in de waardeverhoudingen van het Daeb-bezit tussen gemeenten werken niet door in de achtervang, aangezien één keer een achtervanggemeente voor een lening wordt bepaald.
3. Instemmen met het toepassen per 1 januari 2021 van de marktwaarde van het DAEB-bezit als verdeelsleutel voor bestaande leningen.
Argumenten voor: hierdoor wordt in een klap de bestaande scheefheid rechtgetrokken (solidariteit tussen gemeenten). Gemeenten die relatief veel in de achtervang staan zien hiermee hun risicoprofiel in een keer verbeteren.
Argumenten tegen: gemeenten die relatief weinig in de achtervang staan zien hiermee hun risicoprofiel in een keer verslechteren.
Wanneer gemeenten niet met dit voorstel instemmen, zal de bestaande scheefheid slechts geleidelijk minder worden (en pas na 50 jaar zijn verdwenen, doordat dan alle bestaande leningen zijn afgelopen of geherfinancierd).

Wij realiseren ons dat dit een erg technisch voorstel is. Mocht u voorafgaand aan de stemming vragen hebben over deze brief, dan kunt u via ons Informatiecentrum contact opnemen met een van onze beleidsmedewerkers.

Voor de stemming krijgt uw gemeentesecretaris een link toegestuurd. De ledenraadpleging eindigt op woensdag 8 juli 2020 12.00 uur.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'G' followed by a horizontal line.

L.K. Geluk
Algemeen directeur

Bijlage 1 Uitwerking van het voorstel

In deze bijlage volgt eerst een technische toelichting op het meten van de scheefheid. Daarna wordt het voorstel verder uitgewerkt naar soorten leningen, de verdeelsleutel, nieuwe achtervangovereenkomst, consequenties per gemeente, wijziging van de standaardgeldleningsovereenkomst en wijziging van de Toezichts- en Verantwoordingsovereenkomst.

Meten van de scheefheid

Tot nu toe wordt door het WSW de Schuld-WOZ-verhouding als maatstaf voor de scheefheid gehanteerd. De restant hoofdsom van alle leningen waarvoor een gemeente voor een specifieke corporatie borg staat wordt opgeteld en gedeeld door de totale WOZ-waarde van het bezit van de corporatie in die gemeente. WSW hanteert als norm dat deze verhouding de 100% niet mag overschrijden. Gebeurt dat wel, dan moet de gemeente vooraf expliciet akkoord geven voor een nieuwe lening waarvoor zij in de achtervang wil staan. Ook wordt de Schuld-WOZ-verhouding op corporatieniveau vastgesteld. Daarvoor hanteert WSW 50% als grens. Wordt die grens overschreden, dan borgt WSW in principe geen nieuwe leningen meer. Van scheefheid in de achtervang is dus sprake wanneer een gemeente een Schuld-WOZ-verhouding heeft die niet gelijk is aan de Schuld-WOZ-verhouding op corporatieniveau.

a) Soorten leningen

Globaal kunnen vier soorten leningen worden onderscheiden:

1. Nieuwe leningen. Zodra dit voorstel in werking treedt, geldt voor nieuw te borgen leningen de nieuwe verdeelsleutel.
2. Herfinancieringen. Soms worden lopende leningen tussentijds omgezet of na afloop onder nieuwe voorwaarden verlengd. Omdat er een nieuwe leningovereenkomst komt, kan hierop de nieuwe verdeelsleutel worden toegepast.
3. Bestaande leningen. Voorgesteld wordt om de nieuwe verdeelsleutel ook te gebruiken voor bestaande geborgde leningen. Dit leidt (in bepaalde gevallen) wel tot grote verschuivingen in het achtervangrisico per gemeente. Maar consequentie is dat in een klap de huidige scheefheid is opgelost. Voor lopende leningen moeten bestaande afspraken worden gewijzigd. Het bedrag en de afspraken over rente en aflossing blijven gelijk. De bank, de corporatie en de borging door het WSW blijven in stand. Maar in plaats van 1 achtervanggemeente komen er verschillende achtervanggemeenten – tenzij de corporatie slechts in één gemeente werkzaam is. Dat betekent dat in ieder geval alle betrokken gemeenten met de gewijzigde overeenkomst moeten instemmen.
4. Obligolening. Een van de voorstellen uit het Strategisch programma van WSW is om elke deelnemende corporatie een obligolening te laten afsluiten. Zo'n lening is bedoeld om zeker te stellen dat het vermogen van WSW snel (door heffing van het gecommiteerd obligo) kan worden aangevuld wanneer dat nodig is. Het is een lening die niet direct ter beschikking van het WSW komt, maar pas wanneer WSW een grote aanspraak op zijn vermogen krijgt en het jaarlijks obligo onvoldoende is. Daardoor gaat die niet direct ten koste van de beschikbare middelen van een corporatie. De obligolening wordt ook geborgd door WSW en ook hiervoor moet de achtervang worden vastgelegd. Het voorstel is hiervoor dezelfde verdeelsleutel te hanteren. Het is nog niet duidelijk wanneer de obligoleningen worden afgesloten. Mogelijk zal de nieuwe verdeelsleutel al eerder dan 1 januari 2021 op de achtervang voor de obligolening moeten worden toegepast.

Het voorstel is om voor alle soorten leningen de nieuwe verdeelsleutel te gaan toepassen. Op die manier verdwijnt de scheefheid in een keer.

b) Jaarlijks te actualiseren verdeelsleutel

Corporaties leveren één keer per jaar de marktwaaarde van het Daeb-bezit (op te tellen per gemeente) per 31 december van het jaar daarvoor aan in de dVi. Zij moeten dit steeds voor 1 juli doen. WSW kan daarna de verdeling over gemeenten bepalen. Vervolgens geldt die verdeling voor alle geborgde leningen van die corporatie (ook lopende leningen). Een jaar later vindt opnieuw vaststelling plaats op basis van nieuwe cijfers, dan kunnen de verhoudingen tussen gemeenten wijzigen.

c) Nieuwe achtervangovereenkomst WSW-gemeente

Er zijn nu drie soorten achtervangovereenkomsten tussen WSW en gemeente:

- Ongelimiteerd
- Gelimiteerd
- Meetekenen per lening

Ongelimiteerd wil zeggen dat de gemeente het bepalen van de achtervanggemeente voor een door WSW te borgen lening geheel overlaat aan de corporatie. Gelimiteerd wil zeggen dat het WSW geborde leningen kan afsluiten tot een bepaalde grens (per corporatie, in de tijd en/of tot een bepaald bedrag). Bij overschrijding vraagt het WSW de betreffende gemeenten om een collegebesluit per lening. Meetekenen per lening betekent dat naast de bank, de corporatie en het WSW ook de gemeente de leningovereenkomst moet tekenen.

In de nu voorgestelde systematiek komen deze mogelijkheden te vervallen. Er komt één nieuwe achtervangovereenkomst met daarin de voorgestelde verdeelsleutel. Feitelijk een vervolg op de ongelimiteerde overeenkomst – maar zonder de scheve verdeling in risico's die daardoor kan ontstaan.

d) Consequenties voor het achtervangrisico per gemeente

- Het WSW heeft berekeningen gedaan, waaruit blijkt dat toepassing van een andere verdeelsleutel leidt tot toe- of afname van de achtervangpositie ten opzichte van de huidige situatie. In 10 tot 15 gemeenten neemt de achtervang bij herverdeling met meer dan € 100 miljoen af. Maar er zijn ongeveer evenveel gemeenten waar de achtervang met meer dan € 100 miljoen toeneemt. In circa 45 gemeenten neemt de achtervangpositie met meer dan 100% toe. Kortom, er zijn voordeel- en nadeelgemeenten. Het grotere risico voor nadeelgemeenten moet echter wel in het perspectief geplaatst worden dat er nog nooit een beroep op de achtervang van gemeenten gedaan is.
- De VNG ontvangt van WSW de meest actuele cijfers per gemeente over de huidige en de voorgestelde verdeling voor elke corporatie die werkzaam is in een gemeente. Wij sturen de gegevens voor uw gemeente na rond 12 juni 2020.
- In de verdeling volgens dit voorstel hebben gemeenten geen invloed meer op het wel of niet borgen van leningen. WSW toetst aan de algemeen geldende financiële ratio's. In prestatieafspraken kan geen directe relatie meer worden gelegd tussen prestaties en achtervang. Uiteraard hebben de prestatieafspraken wel indirect invloed op de borging van leningen, doordat er afspraken over investeringen worden vastgelegd. Er is voor de gemeente geen mogelijkheid meer tot limitering van de achtervang of tot de keuze om mee te tekenen per lening. De VNG dient veranderingen in de financiële ratio's van WSW en Aw overigens goed te keuren en houdt zo namens alle gemeenten enige grip op de borging.

e) Wijziging van de standaardgeldleningsovereenkomst

In de standaardgeldleningsovereenkomst wordt verwezen naar de nieuwe verdeelsleutel over gemeenten.

f) Wijziging van de Toezicht- en verantwoordingsovereenkomst WSW-VNG

In de beleidsregels, die een bijlage zijn bij de TVO, vervalt de limiet per gemeente van 100% van de som van de WOZ-waarden van het onderpand.

Bijlage 2 Vergelijking verdeling achtervang nu en volgens VNG-voorstel

Huidige verdeelsleutel achtervang					Nieuwe verdeelsleutel achtervang					Verschil
achtervanggemeente	noodlijdende corporatie		alle corporaties		noodlijdende corporatie		alle corporaties			
	restsom	aandeel	restsom	aandeel	waarde bezit	aandeel	waarde bezit	aandeel		
gemeente 1	150.000.000	15,0%	800.000.000	1,0%	400.000.000	40,0%	1.050.000.000	1,3%		
gemeente 2	25.000.000	2,5%	400.000.000	0,5%	75.000.000	7,5%	450.000.000	0,6%		
gemeente 3	825.000.000	82,5%	5.200.000.000	6,5%	525.000.000	52,5%	4.900.000.000	6,1%		
overige gemeenten	0	0,0%	73.600.000.000	92,0%	0	0,0%	73.600.000.000	92,0%		
TOTAAL	1.000.000.000	100,0%	80.000.000.000	100,0%	1.000.000.000	100,0%	80.000.000.000	100,0%		
achtervang	te verstrekken	aandeel			te verstrekken					
Rijk	500.000.000	50,0%			500.000.000					
achtervanggemeenten	250.000.000	25,0%			250.000.000					
(gemeente 1)	37.500.000				100.000.000				62.500.000	
(gemeente 2)	6.250.000				18.750.000				12.500.000	
(gemeente 3)	206.250.000				131.250.000				-75.000.000	
(overige gemeenten)	0				0					
alle gemeenten	250.000.000	25,0%			250.000.000					
(gemeente 1)	2.500.000				3.281.250				781.250	
(gemeente 2)	1.250.000				1.528.533				278.533	
(gemeente 3)	16.250.000				15.312.500				-937.500	
(overige gemeenten)	230.000.000				230.000.000					
TOTAAL	1.000.000.000	100,0%			1.000.000.000					
Rijk	500.000.000				500.000.000				0	
(gemeente 1)	40.000.000				103.281.250				63.281.250	
(gemeente 2)	7.500.000				20.278.533				12.778.533	
(gemeente 3)	222.500.000				146.562.500				-75.937.500	
(overige gemeenten)	230.000.000				230.000.000				0	