Van	WSW en VNG
Aan	Gemeenten
Datum	17 mei 2021
Betreft	Nadere toelichting aanpassing achtervangovereenkomst WSW/gemeente

Op 17 mei 2021 ontving u van WSW en VNG een brief met als bijlagen uw nieuwe generieke achtervangovereenkomst tussen uw gemeente en WSW en deze toelichting.

In deze toelichting gaan wij inhoudelijk dieper in op de wijzigingen die tot stand zijn gebracht met de nieuwe generieke achtervangovereenkomst en de wijzigingen die worden aangebracht in bestaande achtervangovereenkomsten. Deze toelichting dient dan ook als inhoudelijke aanvulling en verdieping op de door u ontvangen brief. Bereidt u de besluitvorming binnen uw gemeente voor, of bent u simpelweg geïnteresseerd in de inhoud van de wijzigingen, dan is deze toelichting voor u relevant.

In deze toelichting behandelen wij de volgende onderwerpen:
1. Voorafgaand proces om te komen tot wijziging van de achtervangovereenkomst.
2. Inhoudelijke wijzigingen.
3. Onderscheid tussen nieuwe achtervangovereenkomst en wijziging van bestaande achtervangovereenkomsten.
4. Proces en tijdlijnen.

Tot slot nemen wij in de bijlage vragen en antwoorden op die wij op dit moment voorzien.

1. Voorafgaand proces om te komen tot wijziging van de achtervangovereenkomsten

Voordat wij inhoudelijk ingaan op de wijzigingen lichten wij allereerst kort toe waarom wij de achtervangovereenkomsten wijzigen en welk proces wij daarvoor doorliepen.

Aanleiding voor wijziging van de achtervangovereenkomsten

De wens om te komen tot een nieuwe generieke achtervangovereenkomst kent een aantal aspecten. Namelijk, (i) oplossen van de scheefheid in de achtervangpositie van gemeenten door aanpassing van de verdeelsleutel, (ii) de behoefte tot verbeterde afspraken voor gemeenten over terugbetaling van renteloze geldleningen aan Staat en gemeenten, (iii) de behoefte tot verbeterde afspraken over herfinanciering, (iv) ontwikkelingen vanuit het strategisch programma van WSW, ten behoeve van een robuuster borgstelsel, (v) oplossen van ontstane discrepantie tussen de huidige achtervangovereenkomsten (die dateren van 1999) en de huidige wetgeving en praktijk en (vi) meer in het algemeen de behoefte te komen tot een algehele modernisering van de achtervangovereenkomst.

Het gevolgde proces

- In juni 2020 hield VNG een raadpleging onder haar leden. Die ledenraadpleging spitste zich toe op het rechtzetten van de scheefheid in de gemeentelijke achtervang bij WSW. De uitkomst van de ledenraadpleging publiceerde VNG op 7 september 2020 op haar website.
- Bij brief van 6 november 2020 deed VNG WSW een voorstel voor een nieuwe generieke standaard achtervangovereenkomst WSW/gemeente. Dat voorstel is mede gebaseerd op de ledenraadpleging.

- Parallel formuleerden VNG, WSW en BZK met elkaar de nodige en gewenste onderwerpen die aanpassing behoeven in de achtervangovereenkomsten.
- Begin 2021 begonnen VNG, WSW en BZK gezamenlijk aan het opstellen van de nieuwe overeenkomsten. Dat deden partijen in uitvoerige werksessies. Op 15 maart 2021 communiceerde VNG daarover op haar website.
- VNG, WSW en BZK kwamen vervolgens gezamenlijk tot een nieuwe generieke standaard achtervangovereenkomst. Die overeenkomst is op 15 april 2021 besproken en goedgekeurd door de VNG-commissie Ruimte, Wonen en Mobiliteit en het VNG-bestuur. Op 30 april 2021 communiceerde VNG daarover op haar website.
- VNG en BZK wonnen in dit kader juridisch advies in van Pels Rijcken (Landsadvocaat) en gaven hun goedkeuring aan de nieuwe achtervangovereenkomst.

2. Inhoudelijke wijzigingen

Wij vinden het van belang allereerst te benadrukken dat de essentie van de gemeentelijke achtervang niet wijzigt. Doordat gemeenten (en ook de Staat) een achtervangpositie innemen zijn en blijven deelnemende woningcorporaties (‘deelnemers’) in staat om tegen optimale financieringsvoorwaarden volkshuisvestelijke prestaties te leveren in uw gemeente. Wel zijn er enkele onderwerpen die wijzigen. Hieronder gaan wij nader in op deze wijzigingen. Het betreft een toelichting op de navolgende onderwerpen:

1. Borgbare doelen.
2. Achtervang obligolening.
3. Aanpassing verdeelsleutel en limitering.
4. Definitie herfinanciering.
5. Verstrekking en terugbetaling van renteloze geldleningen.
6. Definities en algehele actualisatie.

1. Borgbare doelen

In 2007 ging WSW met toestemming van VNG en de Staat over van projectfinanciering naar balansfinanciering. Een gevolg daarvan is dat er vanaf dat moment geen koppeling meer bestaat tussen een specifieke geldlening en vastgoed. In de huidige gemeentelijke achtervangovereenkomst wordt die koppeling nog wel gemaakt en wordt met betrekking tot de bepaling van borgbare doelen op diverse plekken letterlijk verwezen naar het begrip ‘woongelegenheden’. Waar deelnemers geborgde geldleningen voor kunnen aanwenden (waarvoor zij compensatie toe komen) volgt uit de Woningwet (artikel 47 lid 1 en lid 2) en zoals dit nader is uitgewerkt en vastgelegd in de beleidsregels die WSW heeft met Staat en VNG. Bij die ‘borgbare doelen’ wordt nu aangesloten. Daarmee sluit de formulering in de achtervangovereenkomst weer aan bij de huidige praktijk.

2. Achtervang obligolening

Vanuit het strategisch programma wijzigt de opzet voor obligo dat WSW kan heffen bij zijn deelnemers. Het nieuwe systeem voorziet in de zekerstelling van de obligoverplichting door middel van de obligolening. Omdat de obligolening een geborgde geldlening betreft, nemen gemeenten voor deze lening een achtervangpositie in. Voordeel voor gemeenten is dat de obligobijdrage van deelnemers zekerder is waardoor het risico voor gemeenten afneemt.
Conform het voorstel van VNG gaat WSW voor de obligolening dezelfde verdeelsleutel hanteren als voor andere nieuwe geborgde geldleningen, namelijk verdeling over gemeenten naar rato van de marktwaarde in verhuurde staat van het DAEB-bezit, een en ander zoals hierna onder 3 vermeld.

3. Aanpassing verdeelsleutel en limitering

In juni 2020 hield VNG een ledenraadpleging onder gemeenten voor aanpassing van de verdeelsleutel voor verdeling van de achtervangpositie van gemeenten. Een uitgebreide toelichting op dit proces en de uitkomst vindt u hier. Op basis van de ledenraadpleging kwam VNG tot een voorstel voor aanpassing van de verdeelsleutel. Conform het voorstel van VNG past WSW de huidige verdeelsleutel voor nieuwe geborgde geldleningen aan in een verdeling op basis van de marktwaarde in verhuurde staat van het vastgoed van een bepaalde deelnemer in een bepaalde gemeente. Die wijziging ziet alleen op toekomstige geborgde geldleningen en dus niet op al lopende geborgde geldleningen. Voor de volledigheid, ook op de obligolening zal die gewijzigde verdeelsleutel van toepassing zijn. Daarnaast blijft er een mogelijkheid tot limitering. Daarbij geldt dat wanneer een deelnemer werkzaam is in meerdere gemeenten die limiet slechts dan wordt bepaald, in geval alle bij die deelnemer betrokken gemeenten hiertoe besluiten.

4. Herfinanciering

De huidige definitie van herfinanciering behoeft aanpassing. De achtervang behoeft een duidelijk definitie van de verplichting tot herfinanciering en duidelijkheid over de eindigheid van die verplichting. Wel is het voor de continuïteit van deelnemers belangrijk voldoende zekerheid te krijgen dat verplichtingen die zij aangaan langjarig gefinancierd kunnen worden. De volgende uitgangspunten zijn gedefinieerd voor de definitie van herfinanciering:

- De verplichting tot herfinanciering door achtervangers is eindig wanneer zij aangeven niet meer in de achtervang te willen staan.
- Deelnemers hebben voldoende zekerheid dat herfinanciering van bestaande geborgde geldleningen zal plaatsvinden.
- Na opzegging van de achtervangovereenkomst is er voldoende tijd voor betrokken partijen om de transitie te maken naar een andere wijze van financiering.

De nieuwe definitie is eenduidig over de mogelijkheden van herfinanciering. Om meer duidelijkheid te verschaffen over de eindigheid van herfinanciering zijn hier voorwaarden aan gekoppeld en is een onderscheid gemaakt voor de situatie die zich voordoet: het borgstelsel is (tijdelijk) ontoereikend, of een gemeente stapt uit. In beide gevallen gelden herfinancieringsvoorwaarden ter beperking van het risico voor gemeenten. Zo mag herfinanciering in principe alleen voor (herijking van) de obligolening en verplichtingen in de bestaande voorraad en dienen investeringen in sloop/nieuwbouw (uitbreiding van het bezit) ongeborgd gefinancierd te worden. In aanvulling geldt wanneer een gemeente uitstapt dat de herfinancieringsverplichting maximaal 25 jaar bestaat. Daarmee is ten gunste van gemeenten een duidelijke eindigheid van de herfinancieringsverplichting vastgelegd.

Al met al leiden de nieuwe definitie en voorwaarden tot een voor gemeenten betere, duidelijkere en striktere afbakening van de herfinancieringsverplichting.

5. Verstrekking en terugbetaling van renteloze geldleningen

WSW, BZK en VNG voerden gesprekken over het verstrekkings- en terugbetalingsmechanisme voor renteloze geldleningen.

Bij totstandkoming van de wijzigingen in afspraken ten aanzien van verstrekking en terugbetaling van renteloze geldleningen baseert WSW zich primair op zijn statutaire doelstelling: *“te bevorderen dat toegelaten instellingen zoals omschreven in de Woningwet geld kunnen lenen tegen zo laag mogelijke kosten om hun activiteiten op het gebied van het wonen te kunnen realiseren, waarbij de financiële belangen van de deelnemers, het Rijk en de gemeenten in acht worden genomen”*.

Wijzigingen in afspraken zijn bezien vanuit de volgende uitgangspunten:
- Borging van geldleningen moet zo goedkoop en beschikbaar mogelijk zijn.
- Behoud van de AAA-rating van WSW, dit zowel vanuit belangen van deelnemers als achtervangers.
- Behoud van aantrekkelijkheid van het stelsel voor deelnemers.
- Aan de financiële belangen van de deelnemers en achtervangers wordt evenwichtig invulling gegeven.

Een en ander leidt tot aanpassing van de terugbetalingssystematiek voor renteloze geldleningen. Het minimale risicovermogen van WSW, de omvang waarbij WSW overgaat tot terugbetaling van renteloze geldleningen, daalt van 1% naar 0,65% (als percentage van het totaal geborgd schuldrestant). Een belangrijk voordeel voor gemeenten is dat deze gewijzigde systematiek voor terugbetaling van renteloze geldleningen - mocht het ooit tot verstrekking van renteloze geldleningen aan WSW komen - leidt tot eerdere terugbetaling van die geldleningen aan gemeenten.

6. Definities en algehele actualisatie
Vanuit het strategisch programma van WSW vinden wijzigingen plaats in o.a. de obligoverplichting van deelnemers. Zo waren er vanuit het strategisch programma en in de loop der jaren meer actualisaties nodig op definities. De definities zijn nu in lijn gebracht met de huidige actualiteit. Tevens is de formulering van de volledige overeenkomst waar nodig geactualiseerd naar huidige taalgebruik.

3. Onderscheid tussen de nieuwe achtervangovereenkomst en wijziging van bestaande achtervangovereenkomsten

Conform de genoemde ledenraadpleging van VNG wordt de nieuwe verdeelsleutel alleen doorgevoerd in de nieuwe generieke standaard achtervangovereenkomst. Deze achtervangovereenkomst gaat gelden voor alle geborgde geldleningen die een deelnemer van WSW aangaat vanaf 1 augustus 2021.

Alle in het verleden aangegane achtervangovereenkomsten blijven gewoon van kracht. Ook de bestaande verdeelsleutel blijft hiervoor gelden. Wel brengen wij enkele andere wijzigingen aan in de bestaande (tot aan 1 augustus 2021 aangegane) achtervangovereenkomsten. Die wijzigingen zien op de hierboven toegelichte punten: (i) het terugbetalingsmechanisme voor renteloze geldleningen (zie hiervoor onder 5), (ii) het in lijn brengen van de borgingsdoeleinden met huidige wet- en regelgeving (zie hiervoor onder 1), en (iii) de definitie van herfinanciering (zie hiervoor onder 4). Deze wijzigingen leggen wij vast in een wijzigingsovereenkomst tussen WSW en uw gemeente.

4. Proces en tijdlijnen

Zoals in onze brief aangekondigd vragen wij u de nieuwe achtervangovereenkomst te ondertekenen en deze zo spoedig mogelijk na besluitvorming – doch uiterlijk in juli 2021 - in tweevoud aan WSW te retourneren samen met het college- of raadsbesluit over de nieuwe achtervangovereenkomst.
Daarnaast vragen wij u in het college kennis te nemen van de aanstaande wijzigingen in bestaande achtervangovereenkomst(en).
De nieuwe achtervangovereenkomst treedt in werking op 1 augustus 2021 voor alle nieuwe geborgde geldleningen van deelnemers die werkzaam zijn in uw gemeente.

Na inwerkingtreding van de nieuwe achtervangovereenkomsten stellen wij een wijzigingsovereenkomst op voor bestaande achtervangovereenkomsten. Ondertekening van die wijzigingsovereenkomsten vindt plaats na 1 augustus 2021 omdat wij dan pas kunnen vaststellen welke geldleningsovereenkomsten vallen onder de bestaande achtervangovereenkomsten en daarmee dienen te vallen onder de wijzigingsovereenkomsten.

Bijlage: vragen en antwoorden

Hieronder nemen wij een lijst op met relevante vragen die wij voor u beantwoorden. Uiteraard is het mogelijk dat uw vraag er niet tussen staat. Neemt u dan gerust contact op.

Heeft u beleidsmatige vragen neemt u dan contact op met VNG via info@vng.nl.
Heeft u vragen over de inhoud en techniek van de nieuwe achtervangovereenkomst neemt u dan contact op met WSW via achtervangovereenkomst@wsw.nl of op telefoonnummer 035-5286400.

Hoe ziet de zekerheidsstructuur van WSW eruit?
Het borgstelsel van WSW kent een zekerheidsstructuur die bestaat uit meerdere lagen. Voorop staat dat woningcorporaties zelf rente en aflossing moeten betalen en zij onderpand inzetten bij WSW als zekerheid. Hierbij voert WSW risicomanagement door jaarlijks deelnemers te beoordelen en houdt de Autoriteit woningcorporaties toezicht op woningcorporaties om te beoordelen of ze opereren binnen de wettelijke kaders.

Mocht het zich onverhoopt voordoen dat WSW wordt aangesproken op een geborgde geldlening, dan fungeren het risicovermogen van WSW (thans circa € 0,5 miljard) en de verstrekte zekerheden als eerste buffer. De zekerheden zijn het hypotheekrecht van WSW op corporatiebezit. Gezien de relatief lage financieringsgraad van de corporatiesector is deze buffer omvangrijk. De tweede laag wordt gevormd door het obligo dat deelnemers verplicht zijn aan WSW te betalen. Die buffer bedraagt in één keer 2,6% van het geborgd schuldrestant (circa € 2 miljard) en jaarlijks 0,25% van het geborgd schuldrestant (circa € 200 miljoen per jaar). Pas wanneer dat niet voldoende is, verstrekken de Staat en gemeenten als achtervangers op basis van achtervangovereenkomsten renteloze geldleningen aan WSW. Dankzij de risicobeheersing van WSW, het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties, het ingezette onderpand, en het obligo van deelnemers is het risico voor gemeenten zeer beperkt.

De laatste laag die achtervangers bieden in de zekerheidsstructuur van het stelsel resulteert in een AAA-rating van WSW. Zo zorgen we samen voor optimale financiering voor woningcorporaties en de volkshuisvestelijke opgaven in uw gemeente.

Hoe groot is het risico dat mijn gemeente renteloze geldleningen aan WSW moet verstrekken?
Het is niet mogelijk om het risico exact te kwantificeren. Zoals hierboven toegelicht kent de zekerheidsstructuur een gelaagdheid, die in volgorde worden aangesproken. Gemeenten en de Staat zijn de laatste laag in de zekerheidsstructuur en worden als laatste aangesproken.

Met het strategisch programma en de nieuwe achtervangovereenkomst is de positie van gemeenten verder verbeterd. In het strategisch programma is de obligoverplichting voor deelnemers gewijzigd van een éénmalige heffing, naar een buffer in combinatie met een jaarlijkse heffing. Het stelsel kan daarmee herstellen na een eventuele aanspraak. Met het gespreide aanspraakkarakter van de dienst der lening (WSW neemt bij een aanspraak in beginsel de rente en aflossing van de corporatie over en betaalt dus in termijnen) kan WSW middels het jaarlijks obligo langjarig verplichtingen blijven voldoen, en na het voldoen middels het jaarlijks obligo de risicobuffer weer aanvullen. Daarnaast is de terugbetaling van renteloze geldleningen in de nieuwe achtervangovereenkomst beter geregeld. Dus mocht uw gemeente onverhoopt toch renteloze geldleningen verstrekken dan is de wijze van terugbetaling hiervan beter geregeld. Hiermee is het risico voor gemeenten (ten opzichte van de ‘oude situatie’) verder gedaald.

Hoe verhouden de achtervangovereenkomst van gemeenten en de Staat zich tot elkaar?
WSW sluit met zowel de gemeenten als de Staat achtervangovereenkomsten. Inhoudelijk zijn deze overeenkomsten nagenoeg identiek. Die overeenkomsten zorgen ervoor dat zowel gemeenten als de Staat renteloze geldleningen aan WSW verstrekken wanneer het risicovermogen van WSW het garantieniveau onderschrijdt. Gemeenten en de Staat staan ieder voor 50% in de achtervang. De gemeentelijke achtervangovereenkomst wijkt op een enkel punt af van de achtervangovereenkomst tussen WSW en de Staat. Zo geldt voor gemeenten een verdeelsleutel voor verstrekking van renteloze geldleningen en hebben gemeenten de mogelijkheid een limiet te bepalen voor een deelnemer die werkzaam is in hun gemeente. Daarbij geldt dat wanneer een deelnemer werkzaam is in meerdere gemeenten die limiet slechts dan wordt bepaald, in geval alle bij die deelnemer betrokken gemeenten hiertoe besluiten.

Hoe wordt in de nieuwe achtervangovereenkomst het totaal aan renteloze leningen verdeeld over gemeenten?
Zoals hierboven toegelicht wordt het totaal aan renteloze leningen dat op enig moment nodig is voor 50% opgevraagd bij de Staat en voor 50% opgevraagd bij gemeenten.

De 50% die WSW bij gemeenten opvraagt wordt bepaald op basis van de marktwaarde van de DAEB-registergoederen en wordt als volgt verdeeld:

a. de helft wordt verdeeld over de gemeenten waar deelnemers die DAEB-registergoederen bezitten en waarvoor WSW werd aangesproken op geborgde geldleningen van die deelnemers. De verdeling van dit bedrag over die gemeenten geschiedt naar evenredigheid van aanspraken.
b. de andere helft van dit bedrag wordt verdeeld over alle Gemeenten die een achtervangovereenkomst met WSW zijn aangegaan naar evenredigheid van het schuldrestant van alle geborgde geldleningen.

Hoe worden de oude en nieuwe verdeelsleutel voor verstrekking van renteloze geldleningen door gemeenten gecombineerd mocht het ooit komen tot verstrekken hiervan?
De uitkomst van de ledenraadpleging heeft erin geresulteerd dat voor nieuwe geborgde geldleningen (vanaf 1 augustus 2021) de generieke verdeelsleutel geldt. Voor reeds bestaande geborgde geldleningen blijft de bestaande individuele gemeentelijke achtervang van kracht. Zodra een geborgde geldlening onder het oude systeem afloopt wordt deze, wanneer er nog steeds een (her)financieringsbehoefte bij de deelnemer bestaat, onder de nieuwe gemeentelijke achtervangovereenkomst afgesloten.
Zo doorlopen we gestaag de transitie naar een volledig nieuw (verdeel)systeem.

In de tussentijd bestaat er een duaal systeem. Het aandeel waarvoor uw gemeente in de achtervang van geborgde geldleningen staat is bepalend voor het aandeel waarvoor u renteloze leningen dient te verstrekken.

Een voorbeeld, stel:

- De totaal geborgde schuld bedraagt € 80 miljard.
- Uw gemeente heeft tien ‘oude’ achtervangposities van 100 mln waarin u elk volledig in de achtervang staat, tezamen is dit een achtervangpositie van € 1 miljard.
- Uw gemeente heeft één ‘nieuwe’ achtervangpositie van € 1 miljard waarin u gegeven de waarde van het bezit voor 20% in de achtervang staat, dit resulteert in een achtervangpositie van € 200 miljoen.

- Per saldo resulteert dit in een achtervangpositie van € 1,2 miljard op totaal € 80 miljard. (1,2/80 = 1,5%).
- Dit is de wijze waarop ‘oude’ en nieuwe’ verdeelsleutel samen leiden tot een achtervangpositie voor uw gemeente en daarmee de verhouding waarin u participeert in de verstrekking van renteloze leningen.

Wat gebeurt er wanneer een deelnemer zich terugtrekt uit mijn gemeente of al het vastgoed verkoopt?
In de nieuwe achtervangovereenkomst staat een gemeente in de achtervang naar rato van de marktwaarde in verhuurde staat van het DAEB-bezit in de betreffende gemeente. Stel een deelnemer is in vier gemeenten actief en heeft in elke gemeente een gelijke marktwaarde in verhuurde staat aan DAEB-bezit, dan staat elk van de vier gemeenten voor 1/4 in de achtervang voor leningen van de betreffende corporatie. De marktwaarde van het DAEB-bezit wordt vastgesteld op ultimo kalenderjaar in de jaarrekening van de corporatie. Stel dat uit het vastgoedbezit ultimo kalenderjaar blijkt dat een corporatie al haar DAEB-bezit in één specifieke gemeente heeft verkocht, dan staat die gemeente niet meer in de achtervang. De overige gemeenten dragen dan 1/3 van de achtervangpositie. In beginsel lijkt de achtervangpositie voor de overige drie gemeente toe te nemen. Echter de middelen die vrijkomen door verkoop worden ook weer ingezet; zo kan met de opbrengst nieuw DAEB bezit worden gebouwd waardoor dat bezit ook gaat participeren in de verdeling. Of er wordt afgelost op de geborgde schuld.

Wat gebeurt er wanneer mijn gemeente de nieuwe achtervangovereenkomst niet (tijdig) ondertekent?
WSW borgt dan geen nieuwe geldleningen meer van deelnemers die werkzaam zijn in uw gemeente. Dat betekent dat die deelnemer(s) voor investeringen in uw gemeente ongeborgde leningen moet aantrekken (met een hogere rente) of dat er niet meer in uw gemeente wordt geïnvesteerd in sociaal bezit. Bestaande geborgde geldleningen blijven geborgd door WSW en uw gemeente behoudt daarvoor de bestaande achtervangpositie.