Raadsvoorstel

Onderwerp **Zaakid**	Aanpassen Kadernota Garantstellingen 0637733772
Auteur	Grims, M.G.J. 079 – 346.99.40 m.g.grims@zoetermeer.nl
Gemeentesecretaris	Huykman, B.J.D.
Directeur	A. Quentin
Portefeuillehouder	Wethouder Rosier
Medeverantwoordelijke(n)	Wethouder Paalvast

Uiterste behandeldatum (+ reden)	College: uiterlijk 31 augustus 2021 Commissie: 6 of 13 september 2021 Raad: 20 september 2021 vanwege ingangsdatum landelijke nieuwe systematiek achtervangovereenkomsten woningcorporaties per 1 augustus 2021
Programma(s)	Alle
Eerdere besluitvorming	Kadernota Garantstellingen 2020, raad 13 juli 2020 Raadsmemo Achtergrond en context plannen splitsing Vestia, 7 juli 2021
Samenvatting	De gemeente is gerechtigd om voor de uitoefening van de publieke taak garanties (ook wel borgtocht genoemd) te verlenen. Dit maakt het voor instellingen mogelijk geldleningen aan te gaan en daarmee investeringen te doen, die zonder gemeentegarantie niet mogelijk zijn. De gemeente loopt mogelijk financieel risico indien een beroep wordt gedaan op een garantstelling. **Nieuwe garantstelling voor woningcorporaties** De landelijke systematiek van garantstelling en borgtocht voor het domein *woningbouw*/*woningcorporaties* is gewijzigd. Oorspronkelijk waren er verschillende soorten achtervangovereenkomsten, die een gemeente kon afsluiten met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW): - *(on)gelimiteerde generieke overeenkomst:* gemeente geeft de WSW toestemming om voor iedere aanvraag van een woningcorporatie die in Zoetermeer actief is een achtervangovereenkomst aan te gaan al dan niet tot een bepaald grensbedrag; - *overeenkomst per lening:* gemeente heeft geen generieke overeenkomst, maar tekent per overeenkomst van geldlening om een achtervangovereenkomst aan te gaan. De gemeente Zoetermeer heeft tot nu toe geen generieke achtervangovereenkomst met het WSW gesloten. Het college van B&W besluit tot op heden per verzoek over het al dan niet aangaan van een achtervangovereenkomst en de raad heeft de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen.

	Nieuw is dat alle nieuwe achtervangposities en herfinancieringen van leningen *generiek* zijn en dat gelimiteerde achtervang niet meer zondermeer is toegestaan. Generieke achtervang betekent dat elk verzoek voor een nieuwe lening en herfinanciering *zonder tussenkomst van de gemeente* door het WSW wordt beoordeeld en afgekeurd dan wel toegekend. Dit vraagt om een aanpassing van het Zoetermeerse garantstellingenbeleid omdat in het huidige beleid generieke achtervang niet is toegestaan. Ook worden leningen vanaf het vaststellen van de achtervangovereenkomst verdeeld naar rato van de marktwaarde van het vastgoed. Het college van B&W heeft, onder de voorwaarde dat de raad akkoord gaat met het aanpassen van het Zoetermeerse beleid, ingestemd met de nieuwe generieke achtervangovereenkomst en systematiek, omdat het anders niet meer mogelijk is om leningen zondermeer secundair via het WSW te borgen (=achtervang). De consequenties van niet instemmen zijn dat Zoetermeerse woningcorporaties minder en/of tegen minder gunstige voorwaarden kunnen lenen, waardoor zij minder kunnen investeren in de stad. Dat is geen wenselijke situatie ook gezien de Zoetermeerse opgaven voor nieuwbouw en ontwikkelingen in de bestaande stad, zoals de verduurzaming en het verbeteren van de leefbaarheid. Als alternatief kan de gemeente Zoetermeer ook weer zelf (primair) leningen borgen. Alleen dat is risicovoller omdat de gemeente Zoetermeer dan als enige partij borg staat voor een lening. Daarbij is het al jaren beleid om dergelijke constructies niet aan te gaan en waar mogelijk bestaande primair door de gemeente Zoetermeer geborgde leningen af te bouwen. Voor andere domeinen (welzijn, sport en amateurverenigingen) is geen sprake van aanpassingen van het garantstellingenbeleid.
Bijlagen	1. Kadernota Garantstellingen 2021

Raadsbesluit 0637733772

Raadsvoorstel aanpassen Kadernota Garantstellingen

De raad van de gemeente Zoetermeer;
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 31 augustus 2021

Besluit

1. De nieuwe generieke systematiek van achtervangposities via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw voor leningen van woningcorporaties toe te staan.

2. De Kadernota Garantstelling 2020 buiten werking te stellen.

3. De Kadernota Garantstellingen 2021 vast te stellen.

Dit besluit treedt in werking twee weken na de bekendmaking daarvan. Tenzij over dit besluit een inleidend verzoek tot het houden van een referendum wordt gedaan.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad op 20 september 2021

de griffier, de voorzitter,

drs. R. Blokland MCM drs. M.J. Bezuijen

Toelichting

Probleemstelling en kader

Inleiding
Garantstellingen algemeen
De gemeente is gerechtigd om voor de uitoefening van de publieke taak garanties te verlenen. Dit maakt het voor instellingen mogelijk geldleningen aan te gaan en daarmee investeringen te doen, die zonder gemeentegarantie niet mogelijk zijn. Garanties (ook wel borgtocht genoemd) zijn een vorm van financiële steunverlening. De gemeente loopt mogelijk financieel risico indien een beroep wordt gedaan op een garantstelling. Om het risico van aanspraak te beperken, stelt de gemeente als eis dat er sprake is van een zekere borgstelling. Centraal staat dan ook de financiering van vastgoed en duurzame kapitaalgoederen, zodat de gemeente enige zekerheid (onderpand) heeft.

De gemeente voert een (zeer) terughoudend beleid ten aanzien van het verstrekken van garantstellingen.

Sociale woningbouw
Een van de onderwerpen waar het college en de raad met de inzet van dit instrument hebben ingestemd is de zogenaamde achtervang ten behoeve van de sociale woningbouw. De achtervang (garantstelling) betreft de zekerheid die de gemeente aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) verstrekt voor leningen, die door woningcorporaties zijn aangegaan en waarvan een woningcorporatie tijdelijk niet meer in staat is al haar verplichtingen na te komen.

Wijziging achtervangstelsel (voor Zoetermeer: van gelimiteerde - naar generieke achtervang)
De zekerheden die het stelsel van WSW/borgstelling door rijk en gemeenten geeft, stellen woningcorporaties in staat om tegen lagere rentetarieven in hun financieringsbehoefte te voorzien. Dit komt ten goede aan het investeringsvermogen en de huurtarieven in de sociale woningbouw.[1]

In de afgelopen jaren is er door het WSW en de VNG onderzoek verricht en overleg gevoerd om het achtervangstelsel te verbeteren. Aanleiding daarvoor waren onder meer:
- het wegnemen van de onbedoelde scheefheid tussen gemeenten in de omvang van de achtervang;
- de behoefte om aangescherpte afspraken te maken (en vast te leggen) over terugbetaling door het WSW van verstrekte renteloze geldleningen aan rijk en gemeenten;
- de behoefte aan scherpere definities van het begrip herfinanciering.

Dit overleg heeft geresulteerd in door de VNG en het WSW gemaakte afspraken over een nieuwe achtervangvereenkomst (af te sluiten tussen individuele gemeenten en het WSW). Naast tal van technische aanpassingen is de belangrijkste verandering de verdeelsleutel van de achtervang.

[1] De werking van het WSW/achtervangstelsel is op de site van het WSW in twee korte animaties op hoofdlijn toegelicht: Werking WSW achtervang.

Feitelijk komt deze nieuwe verdeling neer op het toepassen van het solidariteitsprincipe tussen alle gemeenten in de achtervang. Hierbij wordt opgemerkt dat de achtervang (de borgstelling) in het hele borgstelsel van het WSW het laatste onderdeel in de opbouw van het garantiestelsel van de WSW vormt en dat het risico op het aanspreken daarvan heel klein (zie ook de animaties in voetnoot 1).

Aanvankelijk heeft de VNG aan gemeenten een voorstel voorgelegd om de nieuwe achtervangovereenkomst voor alle leningen (nieuwe en herfinancieringen) in een keer toe te passen. Naar aanleiding van de uitkomst van een ledenraadpleging is dat voorstel aangepast: de nieuwe achtervang overeenkomst, met de daarin opgenomen nieuwe verdeelsleutel van de achtervang, gaat gelden voor nieuwe leningen. Voor de bestaande leningen blijft de huidige verdeelsleutel in achtervang bestaan tot het moment waarop sprake is van herfinanciering van deze lening ofwel wanneer gemeenten onderling met elkaar specifieke afspraken maken.

Op 17 mei 2021 heeft het college van B&W de genoemde nieuwe achtervangovereenkomst ontvangen van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). De achtervangovereenkomst beschrijft de relatie tussen het WSW en de gemeente Zoetermeer voor wat betreft de nieuwe achtervangposities en herfinancieringen van leningen voor Zoetermeerse woningcorporaties.

De landelijke systematiek van garantstelling en borgtocht voor het domein *woningbouw*/*woningcorporaties* is gewijzigd. Alle nieuwe achtervangposities en herfinancieringen van leningen zijn *generiek* en gelimiteerde achtervang is niet meer zondermeer toegestaan. Limitering van de achtervang kan alleen nog als alle gemeenten waar een corporatie bezit heeft, hier een gezamenlijk voorstel voor doen. De mogelijkheden hiertoe zijn zeer beperkt, omdat de meeste gemeenten – ook in de regio – in de huidige situatie al een ongelimiteerde achtervang hebben.
Daarnaast gaat een inzet op limitering gepaard met overleg (en overeenstemming) met andere gemeenten. Dit vraagt een arbeidsintensieve inzet en verlenging van doorlooptijd in de voorbereiding met een steeds ongewisse uitkomst. Dat is praktisch gezien een ongewenste situatie.

Generieke achtervang betekent dat elk verzoek voor een nieuwe lening en herfinanciering *zonder tussenkomst van de gemeente* door het WSW wordt beoordeeld en afgekeurd dan wel toegekend.

Bij een gelimiteerde achtervang stelt de gemeente beperkingen aan de hoogte van de te verlenen achtervang. In Zoetermeer is het nu zo dat alle nieuwe leningen worden bekrachtigd door het college en de gemeenteraad de mogelijkheid krijgt om bezwaar aan te tekenen. De nieuwe landelijke systematiek vraagt dus om een aanpassing van het Zoetermeerse garantstellingenbeleid, omdat dat uitgaat van een gelimiteerde achtervang.

Met de generieke achtervang wijzigt ook de verdeling van de achtervang tussen gemeenten. Die wordt in het vervolg bepaald door het (aandeel van het) bezit van een corporatie in een gemeente (ten opzichte van het totale bezit in alle gemeenten).

Het college van B&W heeft de nieuwe achtervangovereenkomst vastgesteld op voorwaarde dat de gemeenteraad akkoord gaat met het aanpassen van het Zoetermeerse garantstellingenbeleid voor woningbouw. Dat is nodig omdat het huidige beleid generieke achtervang niet toestaat. De nieuwe systematiek geeft de gemeente minder zeggenschap over de hoeveelheid en waarde van de leningen, waarvoor ze in de achtervang staat. Het alternatief is dat het niet meer mogelijk is om leningen zondermeer secundair via het WSW te borgen (=achtervang), waardoor het risico voor de gemeente toeneemt.

<u>Beoogd effect</u>

Het doel van aanpassing van de Kadernota Garantstellingen is tweeledig. Allereerst kunnen woningcorporaties tegen gunstige voorwaarden blijven investeren in Zoetermeer in nieuwbouw, renovaties, onderhoud en verduurzaming, zonder dat de financiële risico's van de gemeente navenant toenemen.
Ten tweede is sprake van een actueel, toekomstbestendig kader voor het omgaan met aanvragen voor garantstellingen. Daarom zijn ook verwijzingen naar verouderde beleidskaders aangepast/verwijderd.

Voorstel/keuzemogelijkheden/risico's

1. De nieuwe generieke systematiek van achtervangposities via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw voor leningen van woningcorporaties toe te staan.
2. De Kadernota Garantstelling 2020 buiten werking te stellen.
3. De Kadernota Garantstellingen 2021 vast te stellen.

Argumenten

1.1 Generieke systematiek van achtervangposities via het WSW voor woningcorporaties toestaan.

Vasthouden aan de huidige systematiek van gelimiteerde achtervang en per verzoek besluiten over het al dan niet aangaan van een achtervangovereenkomst via het WSW of bestaande leningen te herfinancieren is niet meer zondermeer mogelijk. De consequentie is dat Zoetermeerse woningcorporaties minder en/of tegen minder gunstige voorwaarden kunnen lenen, waardoor zij minder kunnen investeren in de stad. Dat is geen wenselijke situatie ook gezien de Zoetermeerse opgaven voor nieuwbouw en ontwikkelingen in de bestaande stad, zoals de verduurzaming en het verbeteren van de leefbaarheid.

1.2 Gemeentelijke financiën (en de weerstandscapaciteit) moeten houdbaar blijven.

Garantstelling gaat altijd gepaard met een risico. Ook al is de inschatting dat het risico gering is. Er is een grens aan de financiële mogelijkheden van de gemeente om andere partijen te kunnen faciliteren bij financiering. De financiën (en de weerstandscapaciteit) moeten houdbaar blijven. Garant staan is een (politieke) keuze in tegenstelling tot de meeste andere risico's, waarmee de gemeente wordt geconfronteerd.
Als alternatief kan de gemeente Zoetermeer ook weer zelf leningen borgen (primaire achtervang en risico). Alleen dat is risicovoller omdat de gemeente Zoetermeer dan als enige partij borg staat voor een lening bij de bank. Daarbij is het al jaren beleid om dergelijke constructies niet aan te gaan en waar mogelijk bestaande primair door de gemeente Zoetermeer geborgde leningen af te bouwen.
Instemmen met de nieuwe generieke systematiek is dan de beste optie.

2.1 De Kadernota Garantstelling 2020 buiten werking stellen.

Deze nota uit 2020 is met het toestaan van de nieuwe generieke systematiek verouderd.

3.1 Actueel en toekomstbestendig beleid garantstellingen.

De nieuwe achtervangovereenkomst is strijdig met de huidige Kadernota Garantstellingen. Het voorstel is daarom om het beleid zo aan te passen dat generieke achtervang binnen het beleid past.
De kadernota biedt dan een actueel en toekomstbestendig kader voor het omgaan met aanvragen voor garantstellingen. Het is een instrument dat zorg draagt voor een eenduidige behandeling van verzoeken tot garantstelling. In de tweede plaats bevat de nota richtlijnen voor de beheersing van risico's, die zijn verbonden aan garantstelling en mogelijk invloed hebben op de vermogenspositie en weerstandsvermogen van de gemeente Zoetermeer.

Kanttekeningen

1.1 Toename bedrag achtervang.

De nieuwe systematiek leidt ertoe dat de scheefheid in de omvang van de achtervang tussen gemeenten (ontstaan door de mogelijkheid van gelimiteerde achtervang) wordt opgeheven. Dit betekent voor Zoetermeer dat het bedrag waarvoor de gemeente in de achtervang staat toeneemt. Deze toename vindt niet ineens plaats maar geleidelijk over enkele decennia.

De ontwikkeling in scheefheid is versterkt, omdat corporaties bij het stallen van achtervang vaak kozen voor de makkelijkste optie: een gemeente met generieke achtervang vanwege de kortere procedures.

De nieuwe achtervangovereenkomst, met de verdeling van de achtervang naar rato van de waarde van het bezit, gaat gelden voor nieuwe leningen. Voor bestaande leningen vindt deze nieuwe verdeling plaats op het moment van herfinanciering van de lening of indien gemeenten onderling specifieke afspraken over het wegnemen van de scheefheid maken.

Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de risico's van de achtervang zeer beperkt zijn. Wanneer een Zoetermeerse corporatie failliet dreigt te gaan, zijn de corporatiesector en het WSW als eerste aansprakelijk. De overheid, waaronder de gemeente Zoetermeer, wordt daarna pas aangesproken wanneer de corporatiesector en het WSW een faillissement niet kunnen afwenden. De overheid moet dan het resterende bedrag voorschieten in de vorm van renteloze leningen. Hierbij gelden de volgende afspraken:

- het rijk verstrekt de helft (=50%) van de renteloze leningen;
- de 'schadegemeenten' verstrekken samen een kwart (=25%) van de renteloze leningen. De schadegemeenten zijn de gemeenten, waarvoor de WSW de betaalverplichting overneemt;
- alle gemeenten die achtervanger zijn van het WSW (inclusief de schadegemeenten) verstrekken samen het resterende kwart (=25%).

Het WSW is zo ingericht dat het risico kleiner is dan 1%. Wanneer het risico zich daadwerkelijk voordoet, moet de gemeente Zoetermeer bijdragen aan een oplossing. Die oplossing – het inroepen van de borg – krijgt vorm in het verstrekken van een renteloze lening aan het WSW, waardoor deze op haar beurt in de financiering van de in problemen zijn de corporatie kan voorzien. Het financiële risico van de gemeente bestaat dus uit het renteverlies op de verstrekte lening tot het moment dat het WSW – na het uitvoeren van de saneringsmaatregelen – de lening weer terugbetaalt.

Financiën

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de Programmabegroting 2022 wordt het risico van het renteverlies op het moeten verstrekken van een renteloze lening voor door de gemeente afgegeven garanties zonder achtervang WSW (de zogenoemde primaire achtervang ad € 148 mln.) opgenomen voor een bedrag van € 1,8 mln. met een kans van 1%. In de jaarrekening 2020 was dit nog € 2,3 mln. en 1%. De omvang van het bedrag is afgenomen door de herfinanciering van een lening tegen een lager rentepercentage.
Gelet op het totaalbedrag waarvoor de gemeente in de achtervang staat (Jaarrekening 2020, bijlage 4: totaal € 642 mln.) drukken zowel het bedrag als het percentage uit dat het risico van aanspreken van de achtervang als bijzonder laag wordt ingeschat.

Als gevolg van de nieuwe achtervangovereenkomst en het uitfaseren van de zogenoemde scheefheid uit de achtervang stijgt het totaal bedrag van de achtervang. Tegelijkertijd is het borgstelsel van het WSW zelf veel robuuster geworden. In de afgelopen jaren vooral naar inrichting en toepassing van de risicobeheersing. Met de nieuwe afspraken tussen VNG en WW zijn nu ook betere en juridisch goed afdwingbare afspraken gemaakt over de bijdragen van de corporatiesector zelf bij de opbouw, inzet en eventueel aanvullen van het garantievermogen van de WSW. De robuustere vorm van de eerste stappen in het borgstelsel maken dat de kans op aanspreken van gemeenten voor hun achtervang (nog) kleiner is geworden.

Controleprotocol
Niet van toepassing.

Participatie en Communicatie
De Kadernota Garantstellingen 2021 wordt gepubliceerd op de interne - en externe website. Ook is sprake van een officiële bekendmaking in het Gemeenteblad.

Duurzaamheid
Niet van toepassing.

Toegankelijkheid en bruikbaarheid voor gehandicapten
Niet van toepassing.

Rapportage en evaluatie
Niet van toepassing.

Planning
Niet van toepassing.