

Notitie garantstelling geldleningen

1. Algemeen

Waarom deze notitie:

In het begin van de zomer 2020 heeft u het plan van aanpak: “stabiele financiële positie gemeente Noordenveld” vastgesteld. Een onderdeel van het plan van aanpak is een herstelplan ten behoeve van het Eigen vermogen/Algemene reserve voor de korte, de middellange en de lange termijn.

Onder de maatregelen genoemd op middellange en lange termijn is opgenomen een herbezinning op het risicoprofiel, waarbij uitgangspunt is een verlaging van de risico's, waarbij de garantstellingen en geldlening worden betrokken alsmede een Financieel Strategisch Beleid ontwikkelen als basis voor een gezonde financiële toekomst van Noordenveld.

Deze notitie gaat over de wijze waarop de garantstellingen en geldleningen in Noordenveld worden toegepast, het bijbehorende risicoprofiel alsmede een eerste aanzet hoe het instrument van garantstelling c.a. kan worden ingepast in een financieel strategisch beleid.

Definitie van het begrip gemeentegarantie:

In deze notitie hebben we het steeds over garantstelling. Juridisch wordt de term borgstelling gehanteerd. In het Burgerlijk Wetboek wordt de volgende definitie van “borgtocht” gehanteerd: “Borgtocht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de borg, zich tegenover de andere partij, de schuldeiser, verbindt tot nakoming van een verbintenis, die een derde, de hoofdschuldenaar, tegenover de schuldeiser heeft of zal krijgen”. De gemeente is hierin de borg, de financier de schuldeiser en aan degene aan wie de lening is verstrekt de hoofdschuldenaar.

Door middel van een gemeentegarantie kan de gemeente medewerking verlenen aan de realisering van particuliere initiatieven, die de gemeente in het belang of mede in het belang acht van de plaatselijke bevolking, zonder hiervoor in beginsel financiële middelen beschikbaar te stellen.

Soorten garantstelling In feite kennen we de volgende soorten garantstellingen:

1. garantstellingen met tussenkomst van Waarborgfondsen.
2. garantstellingen rechtstreeks door de gemeente afgegeven.

Daarnaast is opnieuw actueel geworden het rechtstreeks verstrekken van geldleningen aan derden door de gemeente.

Tenslotte bestaan er ook nog exploitatiegaranties, waarbij de gemeente zich verplicht om een eventueel exploitatietekort aan te zuiveren. Dat komt bij de gemeente Noordenveld alleen voor in samenhang met andere partijen, zoals bij de garantstelling voor de uitvoering van het Pauperparadijs.

1) Waarborgfondsen zijn meestal stichtingen die garant staan voor leningen die kredietverstrekkers (meestal banken) hebben uitstaan bij kredietontvangers (woningcorporaties, particulieren, welzijnsorganisaties, scholen, etc.). Als een kredietontvanger de aflossing en rente niet meer kan betalen, kan de kredietverstrekker bij het fonds aankloppen om alsnog het geld te krijgen waar ze recht op heeft. De gemeente fungeert veelal als achtervang. Het voordeel van de gemeente is dat zij geen direct risico draagt voor leningen, maar wel meewerkt aan de financierbaarheid van investeringen in de publieke sector. Het voordeel van de kredietontvanger is dat zij tegen gunstiger tarieven kan lenen. Omdat de kredietverstrekker geen risico loopt, kan zij de rentetarieven verlagen.

Een waarborgfonds werkt met drie achtereenvolgende zekerheden:

- de primaire zekerheid wordt gevormd door het vermogen en de inkomsten van de deelnemers;

- de secundaire zekerheid wordt gevormd door het eigen vermogen van het waarborgfonds;
- de tertiaire zekerheid wordt vaak gevormd door het rijk en de gemeenten als achtervang.

2) Rechtstreekse garantstellingen zijn de borgstellingen die zelfstandig door de gemeente worden afgegeven. Het risico ligt direct bij de gemeente. De geldgever heeft de garantie dat de in de overeenkomst van geldlening aangegane verplichtingen zullen worden nagekomen. Indien de geldnemer niet aan de verplichtingen op grond van de overeenkomst kan voldoen, zal de garantieverlener - in dit geval de gemeente - deze verplichtingen van de geldnemer overnemen. De gemeente houdt dan een vordering op de geldnemer. Het risico voor de geldgever is zodoende dus nihil maar komt bij de gemeente te liggen.

Wettelijk kader op het gebied van garantstellingen

Met betrekking tot garantstelling is de gemeente gebonden aan de wet. Relevante wetten en beleidsstukken zijn: de wet Fido, de Gemeentewet, de financiële verordening en het treasurystatuut.

• Wet Fido

Deze wet regelt hoe openbare lichamen waaronder gemeenten hun kapitaal moeten beheren. Uitgangspunt is een terughoudend en een zo risicoloos mogelijk beheer. Artikel 2, 1e lid van deze wet luidt: openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garantie uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. De publieke taak zelf wordt in deze wet niet nader omschreven. De gemeenteraad bepaalt, gemotiveerd en transparant, in principe dus zelf wat onder de publieke taak moet worden verstaan en hoe deze wordt uitgeoefend.

• Gemeentewet

Het verlenen van een garantstelling, het aangaan van een overeenkomst, is een privaatrechtelijke rechtshandeling en als zodanig een bevoegdheid van het college (artikel 160, lid 1, sub e). Artikel 169, lid 4 Gemeentewet geeft aan dat indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, het college geen besluit neemt dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. In aansluiting op deze stelling uit de Gemeentewet worden, voorafgaand aan een collegebesluit, in ieder geval aanvragen voor een lening of garantstelling waarmee een bedrag is gemoeid van meer dan € 250.000 door middel van een aparte raadsmededeling aan de raad voorgelegd.

• Financiële verordening van de gemeente

In artikel 7 is de informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. In dit artikel is onder meer vermeld dat het college niet over het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 250.000 kan besluiten dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

• Treasurystatuut

In het treasurystatuut zijn met betrekking tot garantstellingen onder meer de volgende bepalingen opgenomen. Artikel 3, lid 1: "met betrekking tot risicobeheer gelden de volgende algemene uitgangspunten: De gemeente mag leningen of garanties uit hoofde van de "publieke taak" uitsluitend verstrekken aan door het college goedgekeurde derde partijen, waarbij vooraf advies van het team bedrijfsvoering wordt ingewonnen over de financiële positie en de kredietwaardigheid van de betreffende partij".

2. Huidige situatie gemeente Noordenveld

De gemeente Noordenveld staat garant voor een aantal leningen. Welke leningen dat zijn is hieronder opgenomen. Het overzicht komt uit de jaarrekening 2019 "overzicht gegarandeerde geldleningen per 31 december 2019".

Specificatie van in het verleden afgegeven borgstellingen (x € 1.000)	% van het lening-bedrag waarvoor borgstelling is verleend	Oorspronkelijk bedrag	Restant aanvang 2019	Restant einde 2019	Aard van borgstelling. Investing in:
Interzorg	100%	5.910	3.378	3.181	Ouderenhuisvesting
Woonborg	50%	62.300	33.650	31.150	Volkshuisvesting
Actium	50%	12.000	6.000	6.000	Volkshuisvesting
Habion	50%	2.300	1.150	1.150	Ouderenhuisvesting
Woonzorg	50%	2.074	1.037	1.037	Ouderenhuisvesting
Totaal		84.584	45.215	42.518	

De garantstellingen hebben voornamelijk betrekking op het taakveld volkshuisvesting. In het dienstjaar zijn er ten aanzien van de garanties nog de volgende besluiten genomen:

2 maart 2020: Collegebesluit:

1. Een garantstelling voor maximaal 10 jaren geven aan Stichting Molenduinbad Norg voor een lening van € 74.000 plus rente als Stichting Waarborgfonds Sport garant staat voor hetzelfde bedrag.

5 februari 2020: Raadsbesluit

Garantstelling in de exploitatiekosten van het Pauperparadijs tot maximaal een bedrag van € 200.000.

Achternvang

In Noordenveld concentreert zich de garantstelling dus voornamelijk op het taakveld volkshuisvesting. Veruit de grootste categorie in dit taakveld is de achternvangpositie bij de WSW die wij als gemeente innemen. De stichting WSW heeft tot taak de toegang tot de kapitaalmarkt voor woningcorporaties tegen de laagst mogelijke kosten te bevorderen. De WSW verleent garanties aan geldgevers voor leningen voor nieuwbouw, woningverbetering, aankoop woningen, verzorgings-/verpleeghuizen en activa met een maatschappelijke functie (niet-woningen). De gemeenten vormen samen met het Rijk de achternvang. Er is nog nooit een beroep op de gemeente gedaan als garant in de rol van achternvang. Conclusie: risico is klein.

Direct garant

Een kleinere categorie waarbij de gemeente wel een veel groter risico loopt, zijn leningen waarvoor de gemeente direct garant staat. Gelukkig is in de loop van 2017 het overgrote deel van deze leningen ondergebracht bij het WSW, dus met achternvang. Daarbij is het risico relatief groot. Voorheen was de restantschuld echter ruim € 16 miljoen.

Nationale hypotheekgarantie (NHG)

NHG wordt verstrekt door de stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW). Deze stichting heeft als hoofddoel het particulier woningbezit op een verantwoorde wijze te bevorderen. Het Rijk en de gemeenten hebben hierbij een achternvang functie. Per 1 januari 2011 is de achternvang functie van de

gemeenten voor nieuwe af te geven hypotheekgaranties vervallen. Dit ligt vanaf dat moment volledig bij het Rijk. Alleen bij afgegeven borgtochten tot en met 2010 kan het WEW nog een beroep doen op de gemeenten. Dit is theoretisch een beperkt risico. Conclusie: risico is klein.

Geldleningen

Overige langlopende leningen	31-12-2018	Lening	Aflossing	31-12-2019
- Personeelsvereniging gemeente	224.129		8.860	215.269
- Startersleningen	648.425			648.425
- Zonneleningen	200.000			200.000
- Fietsprivé personeel gemeente	1	950	190	761
- Revitalisering bedrijventerrein		96.635		96.635
Totaal	1.072.555	97.585	9.050	1.161.090

In het dienstjaar zijn er ten aanzien van de geldleningen nog de volgende besluiten genomen:

10 maart 2020: Collegebesluit:

Onder voorbehoud van de reactie en het besluit van de raad (zie 2 en 3):

via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten in etappes een annuïtaire lening van € 1.000.000,- met een vaste rente van 1,5% en een looptijd van 15 jaar verstrekken aan coöperatie "NoordseVeld op Rozen U.A.";

2. Op grond van art. 10 lid 3 van het Treasurystatuut 2018 wordt dit ontwerp-besluit ter informatie aan de raad aangeboden zodat deze in de gelegenheid gesteld wordt wensen en bedenkingen naar voren te brengen;

3. Op grond van art. 3 lid 1 Treasurystatuut 2018 wordt de raad voorgesteld om de aanvrager als derde partij goed te keuren;

4. Het bestuur van EC Noordseveld informeren over dit besluit via bijgevoegde brief.

6 mei 2020: Collegebesluit:

Ter uitvoering van het besluit van de raad op 30 oktober 2019:

1. Instemmen met het verstrekken van een subsidie van € 400.000,-

2. Instemmen met het verstrekken van subsidie in de vorm van een geldlening van € 306.457,- en de overeenkomst tot geldlening

3. Instemmen met de samenwerkingsovereenkomst

4. Wethouder Kusters machtigen om onderstaande documenten te ondertekenen namens de gemeente Noordenveld a. Samenwerkingsovereenkomst b. Overeenkomst tot geldlening

3. Moet de gemeente garant staan?

Bij deze vraag maken we een onderscheid tussen garantstelling met achtervang en directe garantstelling.

1. Garantstelling met achtervang

De garantstelling met achtervang vindt hoofdzakelijk plaats in het taakveld volkshuisvesting. In het najaar van 2012 heeft de commissie Vermeulen op verzoek van de VNG onderzocht hoe groot de financiële risico's zijn van de gemeentelijke achtervangpositie in het WSW en hoe het systeem kan worden verbeterd. Aanleiding voor dit onderzoek was de situatie bij Vestia en de onduidelijkheid over de mogelijke financiële risico's voor gemeenten. De commissie concludeert dat de via het WSW gegarandeerde leningen een jaarlijks rentevoordeel van € 860 miljoen opleveren. Dit rentevoordeel

voor woningcorporaties levert (indirect) een bijdrage aan het realiseren van gemeentelijk woonbeleid, maatschappelijk vastgoed en herstructurering. De kans dat gemeenten vanwege hun achtervangpositie renteloze leningen moeten verstrekken is bovendien onder de huidige omstandigheden heel klein, aldus de commissie. Gemeenten hebben er dus belang bij dat het garantiestelsel blijft bestaan en dat zij hun positie in de achtervang behouden. De conclusie mag zijn dat de constructie met het WSW solide en acceptabel is en dat de gemeente die kan voortzetten. Het toezicht op de corporaties is in de loop der jaren wel verder aangescherpt. Directe garantstelling in het taakveld volkshuisvesting zoals in het verleden met de WSD gebeurde wordt afgeraden. Het risico zonder tussenkomst van een waarborgfonds is voor de gemeente te groot. Juist omdat het veelal om forse bedragen gaat en er geen directe invloed kan worden uitgeoefend op de bedrijfsvoering van de lenende partij.

2. Directe garantstelling

Omdat het uitgangspunt tot nu was het vermijden van financiële risico's was de lijn die gehanteerd werd bij de aanvraag van een gemeentegarantie dan ook: nee, tenzij... Het gaat te ver om te stellen dat de gemeente nooit garant kan of wil staan. Wel stellen wij hierbij terughoudendheid voor. Er zijn echter situaties denkbaar dat een instelling nergens terecht kan voor het realiseren van een maatschappelijk relevante zaak. In een dergelijk geval kan de gemeente garant staan maar dan wel onder bepaalde voorwaarden.

Voor de verdere uitwerking van deze garantstelling worden de volgende uitgangspunten voorgesteld:

Eerste uitgangspunt

Primair moet de aanvrager als private partij zelf proberen financiële middelen te verkrijgen door bijvoorbeeld contributieverhoging, sponsoring of door zelf een geldlening af te sluiten bij een geldgever. In de meeste gevallen zal een geldgever een geldlening niet willen verstrekken als de aanvrager onvoldoende onderpand heeft waar hypothecaire zekerheden op kunnen worden gevestigd. In dergelijke gevallen zal een geldgever een garantstelling door de gemeente kunnen vragen.

Tweede uitgangspunt

De aanvrager gaat andere mogelijkheden onderzoeken zoals de garantstelling door waarborgfondsen (het WSW is hier verder buiten beschouwing gelaten). Een van de kenmerken van een garantstelling is dat de gemeente een mogelijk financieel risico loopt. Het financiële risico ontstaat doordat de gemeente geen directe invloed heeft op de bedrijfsvoering van de instelling die een aanvraag voor garantie doet. Feitelijk is het beoordelen en waken over de financiële risico's van derden ook geen kerntaak van de gemeente. De gemeente doet er dan ook goed aan de garantstelling waar mogelijk over te laten aan een gespecialiseerd waarborgfonds. Garantstelling door de gemeente moet alleen plaatsvinden als er geen andere mogelijkheden meer zijn. Er is een aantal waarborgfondsen op diverse terreinen waarop aanvragers een beroep kunnen doen.

Voordeel van dergelijke waarborgfondsen is dat deze vanuit hun expertise zowel de aanvraag/toekenning beoordelen en vervolgens een jaarlijkse controle uitvoeren op de verleende garantstelling. Hierdoor is de administratieve last voor de gemeente beperkt en de controle op de garantstelling geborgd.

Derde uitgangspunt

Zoals op pagina 2 onder wet Fido is omschreven is garantstelling door de gemeente uitsluitend toegestaan als er sprake is van een publieke taak. Er is ook aangegeven dat er geen vastomlijnde definitie bestaat van het begrip publieke taak. De gemeenteraad bepaalt op politiek-bestuurlijke gronden namelijk zelf welke taken de gemeente uitvoert. De gemeente kan iets tot haar publieke taak rekenen als zij zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. De taak moet in ieder geval bijdragen

aan de doelstelling/visie van de gemeente. De raad zou daarvoor zeer strikte voorwaarden kunnen toepassen maar geadviseerd wordt om niet aan de voorkant alles dicht te timmeren en elke toekomstige aanvraag op zijn eigen merites te beoordelen.

Vierde uitgangspunt

Bij de beoordeling van de aanvraag zal de risicobeheersing een belangrijk item zijn. Er moet worden gekeken naar de duur, de omvang en de aard van de garantstelling. De kredietwaardigheid van de aanvrager moet worden beoordeeld. Ook in het kader van risicobeheersing wordt geadviseerd om de aanvraag op zijn individuele merites te beoordelen en daaraan niet bij voorbaat allerlei beperkende voorwaarden (aard van de besteding, hoogte van het bedrag e.d.) te koppelen. Daarnaast is het goed een aanvullende voorwaarde op te nemen dat de garantstelling vervalt als de overeenkomst van geldlening niet binnen een bepaalde periode tot stand komt.

Vijfde uitgangspunt

Een huidig alternatief voor gemeentegarantie is het verstrekken van een gemeentelijke geldlening. In principe kan de gemeente in de overeenkomst van geldlening ook risicobeperkende bepalingen opnemen. Echter gelet op het reguliere subsidiebeleid (investeringssubsidie i.p.v. renteloze lening) en het beleid rond gemeentegaranties lijkt het verstrekken van geldleningen niet meer van deze tijd. Daarnaast is dit ook geen kerntaak van de gemeente (de gemeente heeft geen bancaire rol). Tenslotte is het risico voor de gemeente t.o.v. van een gemeentegarantie met achtervang groot. Gelet op de huidige financiële (vermogens) situatie van de gemeente afgezet tegen de grote mate van risico die wordt gelopen bij het verstrekken van een geldlening is het uitdrukkelijk advies om af te zien van het verstrekken van geldleningen aan derden. In uitzonderlijke gevallen zou de gemeenteraad met redenen omkleed een voorstel kunnen worden gedaan. Bij dit alles moeten we wel rekening houden met de complexe aspecten van inkoop versus subsidies en staatssteun.

4. Beleidswijziging.

Deze notitie gaat over de wijze waarop de garantstellingen en geldleningen in Noordenveld worden toegepast, het bijbehorende risicoprofiel alsmede een eerste aanzet hoe het instrument van garantstelling c.a. kan worden ingepast in een financieel strategisch beleid.

Gelet op het risicoprofiel van het verstrekken van gemeentegaranties en geldleningen komen we tot de volgende beleidswijzigingen:

- dat de gemeente de rol van de bankier beëindigt en daarmee in principe het verstrekken van gemeentelijke geldleningen;
- dat de toetsing van aanvragen gemeentegaranties geschiedt vanuit een vooraf bepaalde risicoprofiel waarbij de mate waarin de gemeente een risico kan opvangen onderdeel is van deze toetsing;
- dat de gemeente, afhankelijk van haar eigen financiële positie, vooralsnog geen garanties gaat verstrekken tenzij sprake is van een achtervangpositie;
- In die gevallen waarin het college anders beslist worden ten aanzien van de toekenning van garanties en geldleningen de beleidskaders zoals opgenomen in hoofdstuk 5 en de beleidsregels gemeentegaranties en geldleningen gemeente Noordenveld versie 3.1. in acht genomen.

5. Beleidskaders verlenen gemeentegarantie

- Wij stellen de volgende vereisten voor bij garantstellingen met achtervang voor corporaties:

1) garant staan ten behoeve van (her)investeringen binnen de gemeente Noordenveld; 2) jaarlijks wordt een gelimiteerde achtervangovereenkomst met het WSW gesloten. Het college is daartoe

bevoegd; 3) er zijn geen aanwijzingen dat er problemen zijn voor betreffende corporatie afgegeven door WSW, CFV (Centraal Fonds volkshuisvesting) of andere instanties.

• In het licht van de in hoofdstuk 3 genoemde vijf uitgangspunten kunnen voor mogelijke toekomstige directe garantstellingen de volgende beleidskaders worden gehanteerd.

- 1) Het doel waarvoor de garantstelling wordt verleend, moet passen binnen de regelgeving en het gemeentelijke beleid uit hoofde van de publieke taak.
- 2) Aanvragen worden getoetst op de vraag of de garantstelling via de waarborgfondsen kan lopen. Als dit niet kan en het college besluit toch haar medewerking te verlenen dan moet de aanvraag toch voldoen aan dezelfde voorwaarden die waarborgfondsen stellen bij het afgeven van een garantstelling.
- 3) Aanvragers moeten in eerste instantie proberen zonder garantie van de gemeente een overeenkomst van geldlening af te sluiten. Uitsluitend als aantoonbaar blijkt dat zonder garantie geen lening verstrekt kan en zal worden, kan een aanvraag tot garantstelling in behandeling genomen.
- 4) Aan een te verlenen garantstelling worden voorwaarden aan de aanvrager en kredietverstrekker gesteld.
- 5) De risico's voor de gemeente worden beperkt door vooraf onderzoek te doen naar de financiële toestand waarin de aanvragende instantie verkeert.
- 6) De gemeente verstrekt geen geldleningen aan private rechtspersonen of particulieren.

Stappenplan beoordeling aanvraag

Een aanvraag voor gemeentegarantie wordt in een aantal stappen beoordeeld. Bij deze beoordeling geldt als algemeen uitgangspunt dat het doel van de organisatie die garantstelling vraagt, past binnen het gemeentelijk beleid. Een aanvraag tot garantstelling wordt in principe behandeld door de betrokken vakafdeling Financien en Facilitair van de afdeling Bedrijfsvoering worden in ieder geval om medeadvisering gevraagd. Globaal worden de volgende stappen gevolgd:

1. Voldoet de instelling aan de gestelde criteria? Zo ja;
2. Heeft de instelling de gemeente (gedeeltelijk) nodig voor de financiering van de gewenste investering? Zo ja;
3. Is er sprake van een publieke taak waarvoor door de instelling kapitaal wordt aangetrokken? Zo ja;
4. Loopt de gemeente met de garantstelling een acceptabel risico? Zo ja;
5. Welke (aanvullende) voorwaarden zijn van toepassing.
6. Toetsing of een besluit van de raad nodig is.

In de bijlage is een verdere verdieping opgenomen van de beleidsregels gemeentegaranties en geldleningen gemeente Noordenveld versie 3.1