



Verlenen van garanties en verstrekken van geldleningen

februari 2013

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Managementsamenvatting	3
-------------------------------	----------

Uitgangspunten	5
-----------------------	----------

Inleiding	6
------------------	----------

I) **Beleidskader – garanties en geldleningen**

Hoofdstuk 1 Wettelijk kader en regelgeving – beleid	7
1.1 Burgerlijk wetboek (Bw)	7
1.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb)	7
1.3 Gemeentewet (Gw)	7
1.4 Wet financiering decentrale overheden (Fido)	8
1.5 Staatssteun	8
1.6 Algemene subsidieverordening Deventer	9
1.7 Mogelijke consequenties wet HOF	9
Hoofdstuk 2 Maatschappelijke en economische ontwikkelingen	10
2.1 Maatschappelijke effecten garanties en geldleningen - Ja, mits	10
2.2 Behoudendheid bij het verstrekken van garanties en geldleningen - Nee, tenzij	11
Hoofdstuk 3 Beleidskader voor het verstrekken van garanties en geldleningen	13
3.1 Waarborgmaatschappijen en stimuleringsfonds	13
3.2 Verbonden partijen	14
3.3 Politieke keuze	14
3.4 Rechtspersoonlijkheid aanvrager	14
3.5 Informeren raad	15
3.6 Kostenvergoeding voor een gemeentegarantie of geldlening	15
3.7 Aanvullende bepalingen	17
3.8 Voorwaarden na besluitvorming college en raad	17
Hoofdstuk 4 Risicobeoordeling	18
4.1 Garantieverlening laten uitvoeren door de waarborgfondsen	18
4.2 Toetsen van een aanvraag voor een garantie of geldlening	18
4.3 Toetsingscriteria autonome aanvraag gemeentegarantie of geldlening	19

II) **Beheerskader – garanties en geldleningen**

Hoofdstuk 5 Wettelijk kader en regelgeving – beheer	21
5.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	21
5.2 Financiële verordening gemeente Deventer	21
Hoofdstuk 6 Beheerskader garanties en geldleningen	22
6.1 Het bereiken van inzicht in garanties en geldleningen	22
6.2 Organisatorische inbedding	23
6.3 Richtlijn voor het verstrekken van garanties en geldleningen	23

Begripsbepaling	24
------------------------	-----------

Bronnen	25
----------------	-----------

Bijlagen

Bijlage 1 Gemeentegaranties en geldleningen Deventer	26
Bijlage 2 Wet- en regelgeving	27
Bijlage 3 Voorwaarden gemeentegaranties en geldleningen	30
Bijlage 4 Overzicht verstrekte geldleningen (begroting 2013)	32
Bijlage 5 Ambtelijk beheersproces	33
Bijlage 6 Beslisschema's aanvraag garantie en geldlening	35
Bijlage 7 Vervolg op vaststelling beleidsnota	37

Voorwoord

Voor u ligt de beleidsnota *‘Verlenen van garanties en verstrekken van geldleningen – gemeente Deventer’*.

In deze beleidsnota is kaderstellend de beleidslijn geformuleerd voor het verstrekken van nieuwe garanties en geldleningen als ook de beleidslijn met betrekking tot het beheer van deze instrumenten. De nota biedt de gemeente Deventer een leidraad voor de bestuurlijke afweging bij het verstrekken van een garantie of geldlening en vormt daarmee de basis voor het opstellen van een nieuwe richtlijn garanties en geldleningen.

Deventer, februari 2013

Managementsamenvatting

De gemeente Deventer verleent garanties en verstrekt geldleningen. De verstrekking van een garantie of geldlening heeft als doel een publieke of private instelling de mogelijkheid te bieden om een voorziening tot stand te brengen die bijdraagt aan de doelstellingen en daarmee het publieke belang van de gemeente Deventer.

Het kader voor de verstrekking werd tot nu toe herleid uit specifieke vastgestelde B&W nota's, eerder genomen raadsbesluiten, het rentebeleid, voorbeelden van andere gemeenten en uit de verordening 'Algemene garantiebepalingen van de gemeente Deventer' (1979).

Op basis van deze constatering is de behoefte ontstaan aan een integraal kader die als leidraad wordt toegepast voor het verstrekken van nieuwe garanties en geldleningen in combinatie met het integraal beheren van de huidige en toekomstige portefeuille.

Huidige omvang verstrekte garanties en geldleningen

Op het moment van opstellen van deze nota is de omvang van verstrekte garanties en geldleningen;

- Garanties verstrekt door waarborgmaatschappijen – ca. € 1.484 miljoen
Gemeente Deventer is hiervoor achterborg (o.b.v. achtervang overeenkomst)
- Autonome garanties met zekerheden – ca. € 38 miljoen
- Autonome garanties zonder zekerheden – ca. € 1 miljoen
- Geldleningen – ca. € 33 miljoen

Deze nota biedt het beleidskader voor het verstrekken van garanties en geldleningen als ook voor het beheer van de bestaande portefeuille en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd.

Dit kader kan als volgt worden samengevat.

Bestaande garanties en geldleningen

Deze blijven gehandhaafd waarbij ten aanzien van het inzicht en beheer maatregelen worden voorgesteld. Onder regie van de programmamanager in samenwerking met de financiële kolom, zal via de Planning & Control cyclus documenten worden gerapporteerd over de omvang en samenstelling van de portefeuille garanties en geldleningen en de risico's. Bij afwijkingen tussentijds zal het bestuur actief worden geïnformeerd.

Nieuw te verlenen garantie of te verstrekken geldlening

Hiervoor geldt het uitgangspunt; 'Nee, tenzij';

- De garantie of geldlening wordt verstrekt door de waarborgmaatschappijen WSW, WEW en SWS en het stimuleringsfonds SVn waarmee de gemeente een overeenkomst is aangegaan;
- De garantie of geldlening wordt verstrekt aan een verbonden partij waarvan de gemeente 100% aanhouder is en de verbonden partij geen lening uit de markt kan verkrijgen, omdat er onvoldoende zekerheden kunnen worden verstrekt aan de kredietverstrekende instelling;
- De garantie of geldlening wordt verstrekt, omdat na bestuurlijke afweging het publieke belang prevaleert boven de, aan de verstrekking gerelateerde, financiële en overige risico's.

Aan elk te verstrekken garantie of geldlening wordt door de gemeente Deventer voorwaarden gesteld.

Voorwaarden ten aanzien van het verstrekken van garanties en geldleningen

In de beleidsnota worden voor het nieuw verstrekken van garanties en geldleningen voorwaarden gesteld. De belangrijkste voorwaarden zijn;

- De verstrekking moet voldoen aan de vigerende wet- en regelgeving;
- Bij het verstrekken van een garantie of geldlening mag geen sprake zijn van ongeoorloofde of onrechtmatige staatssteun. Dit geldt ook voor de vergoeding die in rekening wordt gebracht. Dit mag geen verstoring van de vrije mededinging veroorzaken;
- Als de aanvraag voor een gemeentegarantie aan de gestelde criteria voldoet dan wordt deze verleend als door de aanvrager een vergoeding wordt betaald. Deze bedraagt 0,25% over de gegarandeerde som met een minimum van een € 1.500 en een maximum van € 15.000;
- Als de aanvraag voor een geldlening voldoet aan de gestelde criteria dan wordt deze verstrekt als door de aanvrager voor de geldlening een marktconforme rentepercentage wordt betaald. Hiermee wordt verstoring van de vrije mededinging of melding van staatssteun voorkomen;
- Bij het verstrekken van een garantie of geldlening is het verplicht om een zekerheid (bijv. het recht van 1^e hypotheek) te bedingen;
- Als het college besluit om een garantie of geldlening te verstrekken wordt de raad in de gelegenheid gesteld haar wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (uitvloeisel artikel 169 lid 4 – Gemeentewet). Hiervan zijn uitgezonderd de aanvragen die worden afgewikkeld via een waarborgfonds of stimuleringsfonds;

- Het college van B&W is verplicht, om bij een verstrekking van een garantie of geldlening waarbij als gevolg van het financiële risico het weerstandsvermogen wordt verhoogd, de raad hierover een besluit te laten nemen (budgetrecht);
- Het college van B&W is verplicht om voorafgaand aan het verstrekken van een garantie of geldlening onderzoek te doen naar de financiële en bestuurlijke positie van de aanvrager en de financiële haalbaarheid van het investeringsproject op basis van vast te stellen toetsingscriteria. Hiervoor levert de aanvragende instelling de relevante informatie aan;
- Een instelling die een aanvraag voor garantieverlening indient moet bij de aanvraag van minimaal twee kredietverstrekende instellingen een verklaring overleggen waaruit blijkt dat geen geldlening aan de aanvrager wordt verstrekt zonder een garantstelling.

De beleidsnota biedt een toetsing- en beheerskader die een leidraad vormt om op eenduidige en transparante wijze te reageren op iedere aanvraag voor een garantie of geldlening. Daarnaast biedt het kaders voor inzicht in de omvang en beheer van de bestaande portefeuille van garanties en geldleningen. Indien conform de gestelde richtlijnen wordt gehandeld leidt dit tot inzicht in, en beheersing van, garanties en geldleningen waarbij een juiste afweging wordt gemaakt tussen het belang van de publieke taak (gewenst maatschappelijk effect) en de gerelateerde financiële risico's.

Argumentatie voor keuze 'Nee, tenzij ...'

De veranderende samenleving en de economische vooruitzichten hebben hun weerslag op de ontwikkeling van Deventer. In de middellange beleidsnota (2011) is een wensbeeld van de Toekomstvisie Deventer 2030 opgenomen waarin ambities zijn gesteld voor de koers in de komende jaren. Om uitvoering te geven aan het vervullen van de ambities zijn in de beleidsagenda aspecten opgenomen die leiden tot bepaalde gewenste maatschappelijke effecten. In het kader van de beleidsnota zijn de volgende aspecten van belang;

- De gemeente Deventer zoekt voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen samenwerking met de Deventer gemeenschap. Concreet wordt dit gerealiseerd door het vormen van coalities met betreffende partijen.
- De gemeente Deventer verwacht dat mensen (en instellingen) hun eigen verantwoordelijkheid nemen in het kader van de keuzes die moeten worden gemaakt in een tijd waarin het economisch en financieel krappert wordt.
- De gemeente Deventer wordt beoordeeld op het niet bereiken van bepaalde maatschappelijke effecten die door een partner instelling zouden moeten worden gerealiseerd. Door de economische crisis zijn instellingen minder goed in staat om middelen te verwerven om de beoogde maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Deze aspecten zouden kunnen pleiten om als uitgangspunt 'Ja, mits...' te hanteren.

In deze beleidsnota is gekozen voor 'Nee, tenzij' met als voornaamste reden dat het niet tot de kerntaak van de moderne gemeente behoort.

Nadere specificatie van de redenen waarom de voorkeur is gegeven aan 'Nee, tenzij ...' zijn;

- De gemeente Deventer is geen bancaire instelling. Zij laat dit over aan de daarvoor opgerichte professionele instanties als bankinstellingen en kredietmaatschappijen.
- Bij het verstrekken van garanties en geldleningen nemen de financiële risico's toe. Dit heeft een verhogend effect op de omvang van het weerstandsvermogen. Hiervoor zijn geen middelen beschikbaar.
- Als het financieel en bedrijfseconomisch slecht gaat met een instelling waaraan een garantie of geldlening is verstrekt kan de gemeente Deventer dit enkel signaleren. Ingrijpen in het beleid van derden (treffen van beheersmaatregelen) is niet mogelijk.
- Een gemeente wordt als zeer kredietwaardig beoordeeld. Kredietverstrekende instellingen zijn geneigd sneller te vragen om een gemeentegarantie, omdat door de kredietwaardigheid van de gemeente meer zekerheid wordt geboden. Dit leidt tot meer aanvragen en bij toekenning tot een hoger financieel risico.
- Kredietverstrekende instellingen brengen een lager tarief in rekening wanneer een gemeente garantie verleent. Vanuit rentabiliteitsoverwegingen bij instellingen kan dit leiden tot meer aanvragen en bij toekenning tot een hoger financieel risico.
- Het monitoren van verstrekte garanties en geldleningen vergt structurele capaciteit en middelen. Wanneer een coulant beleid wordt gevoerd voor het verstrekken van deze instrumenten zal de capaciteit en specifieke deskundigheid toenemen. Hiervoor zijn geen middelen beschikbaar.

Uitgangspunten

Hieronder volgen de uitgangspunten die het kader en de beleidslijn vormen voor het verstrekken van garanties en geldleningen die in de nota verder zijn uitgewerkt.

- 1) Gemeente Deventer verstrekt in beginsel geen gemeentegarantie of geldlening.
- 2) Uitzondering wordt gemaakt voor de gevestigde waarborgfondsen en het stimuleringsfonds SVn.
- 3) Een tweede uitzondering wordt gemaakt voor 100% eigenaar verbonden partijen die geen lening uit de markt kunnen verkrijgen, omdat onvoldoende zekerheden kunnen worden verstrekt aan de kredietverstrekking instelling.
- 4) Een derde uitzondering is wanneer na bestuurlijke afweging het publieke belang prevaleert boven de aan de verstrekking gerelateerde financiële risico's (politieke keuze).
- 5) Het college van B&W is verplicht de raad in de gelegenheid te stellen haar wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (uitvloeisel artikel 169 lid 4 – gemeentewet). Uitgesloten zijn;
 - De garanties die worden verstrekt door de waarborgfondsen WSW, WEW, SWS en het stimuleringsfonds SVn.
- 6) Het college van B&W is verplicht, om bij een verstrekking van een garantie of geldlening, waarbij als gevolg van het financiële risico het weerstandsvermogen wordt verhoogd, de raad hierover een besluit te laten nemen.
- 7) De gemeente Deventer brengt kosten in rekening als vergoeding voor het verstrekken van een gemeentegarantie. De vergoeding wordt vastgesteld op 0,25% van de gegarandeerde som met een minimum van € 1.500 en een maximum van € 15.000. Het college van B&W kan dit percentage per jaar aanpassen. Aanvragen die lopen via de waarborgfondsen zijn uitgesloten.
- 8) De gemeente Deventer brengt bij het verstrekken van een geldlening het op dat moment geldende marktrentepercentage in rekening. Voor het bepalen van de marktconformiteit van het rentepercentage vraagt de gemeente Deventer minimaal twee rentepercentages op bij kredietverstrekking instellingen, uitgaande van de voorwaarden voor de betreffende geldlening. Voor geldleningen verstrekt onder regie van het SVn gelden afwijkende rentepercentages.
- 9) Een instelling die een aanvraag voor garantie of geldlening indient moet van twee kredietverstrekking instellingen een verklaring overleggen waaruit blijkt dat geen geldlening aan de aanvrager wordt verstrekt zonder een garantstelling door de gemeente.
- 10) Afwijking van de beleidsnota door het college is enkel toegestaan indien het toepassen ervan onevenredig is met de veronderstelde te bereiken doelen. De afwijking wordt met argumenten altijd eerst aan de raad voorgelegd (hardheidsclausule).
- 11) Op een aanvraag voor garantie verstrekt door de waarborgfondsen WSW, WEW, SWS en stimuleringslening verstrekt door het SVn wordt door de gemeente Deventer geen extra financiële toets uitgevoerd;
- 12) De beoordeling (toetsing) van een aanvraag voor een garantie of geldlening die niet kan worden ondergebracht bij een waarborgmaatschappij of stimuleringsfonds wordt door de gemeente Deventer in eigen beheer uitgevoerd;
- 13) In deze beleidsnota zijn de onderdelen voor toetsing van autonome aanvragen voor garanties en geldleningen opgenomen. De specifieke ratio's, kengetallen en bijbehorend normenkader worden nog ontwikkeld. Geadviseerd wordt om dit in aansluiting op deze beleidsnota te organiseren en te beslissen of dit in eigen beheer wordt gerealiseerd of door een derde partij. De aanlevering van de informatie moet worden verzorgd door de aanvragende partij waarbij de mogelijkheid bestaat om een recente accountantsverklaring te eisen gericht op de te verstrekken garantie of geldlening.
- 14) Het college van B&W verplicht zich met het vaststellen van deze nota tot het bedingen van een zekerheid bij het verstrekken van een garantie of geldlening.
- 15) Het college van B&W verplicht zich bij het opstellen van de jaarrekening om de raad een opgave te geven van de aanvragen voor garanties en geldleningen die door het college zijn afgewezen.

Inleiding

De gemeente Deventer hanteert voor het uitvoeren van haar publieke taak diverse financiële beheersing- en sturingsinstrumenten. Het verlenen van garanties en verstrekken van geldleningen om instellingen (rechtspersonen) te ondersteunen bij het realiseren van de (publieke) doelstellingen is zo'n instrument. Een actueel garantie- en leningenbeleid helpt de gemeente Deventer bij het vervullen van de publieke taak en het bereiken van gewenste maatschappelijke effecten.

De huidige verordening 'Algemene garantiebepalingen van de gemeente Deventer' stamt uit 1979 en is enkel gericht op het verstrekken van garanties. De afgelopen jaren werd het kader steeds meer herleid uit eerder genomen raadsbesluiten, het rentebeleid of voorbeelden van andere gemeenten. Daarnaast is het beheer en inzicht in de huidige portefeuille van garanties en geldleningen versnipperd over de organisatie. Vanuit deze constatering is de behoefte ontstaan naar een beleidsnota die als leidraad kan worden toegepast bij het verstrekken van nieuwe garanties en geldleningen en het beoordelen en monitoren van de huidige portefeuille.

Deze nota biedt het beleidskader waarmee garanties en geldleningen worden aangegaan, beheerd en op welke wijze verantwoording wordt afgelegd. Dit alles vanuit het perspectief dat de gemeente Deventer gecontroleerd en beheersmatig invulling geeft aan haar publieke taak.

Maatschappelijk en financieel aspect



Gemeenten zijn zeer kredietwaardig, zeker in de huidige tijdsgeslacht. Door aanscherping van het beleid bij kredietverstrekking instellingen is de gemeente een gewilde partij (zekerheid en rentabiliteitsoverweging) om financiering van te betrekken of voor een financiële garantstelling. Vanuit maatschappelijk oogpunt kan de financiële steun van de gemeente echter zeer gewenst zijn. Daartegenover staan de financiële risico's die met het verstrekken van garanties en geldleningen zijn gemoeid. Het is daarom van essentieel belang om beleid, uitvoering en monitoring op elkaar afgestemd te hebben. Het college van B&W heeft de taak om bij een aanvraag te bepalen of een publieke taak voldoende wordt gediend en of de verstrekking in de juiste verhouding staat ten opzichte van de financiële risico's, zodat de beslissing weloverwogen kan worden genomen.

Huidige vormen van garanties en geldleningen

De gemeente Deventer heeft aan diverse instellingen en particulieren garanties en geldleningen verstrekt en kent de volgende verschillende vormen met bijbehorende financiële omvang;

Garanties verstrekt door waarborgmaatschappij	
• aan woningcorporaties (Deventer achterborg)	€ 430.000.000
• aan particulieren (NHG) (Deventer achterborg)	€ 1.075.000.000
• aan (sport-)verenigingen	€ 213.000
Autonome garanties met zekerheidstellingen	
• aan instellingen	€ 38.354.000
Autonome garanties zonder zekerheidstellingen	
• aan instellingen	€ 706.000
Geldleningen	
• aan verbonden partijen	€ 30.110.000
• aan particulieren (onder regie SVn)	€ 2.550.000

De beleidsnota start met het wettelijk kader voor gemeentegaranties en geldleningen. Aansluitend wordt het beleidskader van de gemeente Deventer behandeld. In het beleidskader worden het financiële belang en het beperken van de risico's meegenomen. Tenslotte wordt kort gerefereerd aan het beheerskader met betrekking tot de gemeentegaranties en geldleningen.

I) Beleidskader – garanties en geldleningen

Bij het in behandeling nemen van een aanvraag voor een garantie of geldlening ligt de focus op andere aspecten dan wanneer een verstrekte garantie of geldlening wordt beheerd. Vanwege het verschil in aanpak is in deze beleidsnota gekozen voor een splitsing in behandeling. In dit eerste deel wordt ingegaan op behandeling van de aanvraag voor verstrekking van een garantie of geldlening.

1. Wettelijk kader en regelgeving – beleid

In verschillende wetten, verdragen, kaders en voorschriften heeft de wetgever regelgeving opgenomen in het kader van het verstrekken van garanties en geldleningen door gemeenten. Hieronder volgt een samenvatting van het wettelijk beleidskader. In bijlage 2 zijn de betreffende wetsartikelen opgenomen.

1.1 Burgerlijk wetboek (BW)

Wet- en regelgeving

- Waar in deze richtlijn garantie wordt gebruikt wordt formeel borgtocht bedoeld.

In deze beleidsnota wordt veelvuldig het begrip ‘garantie’ (of ‘gemeentegarantie’) gehanteerd. Formeel gezien moet, zoals onder begripsbepalingen is vermeld, de terminologie van het Burgerlijk Wetboek worden gehanteerd en daarin wordt het begrip ‘borgtocht’ genoemd. Waar in deze richtlijn garantie wordt gebruikt wordt formeel borgtocht bedoeld conform artikel 850 – Burgerlijk wetboek 7.

Borgstelling en garantiestelling worden door elkaar gebruikt, maar zijn juridisch niet gelijk. Een belangrijk verschil is dat bij een borgstelling de borg pas hoeft te betalen, wanneer de hoofdschuldenaar al is aangesproken (en eventuele zekerheden zijn uitgewonnen). Een ander verschil is dat bij het gebruik maken van een borg, de hoofdschuldenaar automatisch een schuld heeft bij de borg. Bij een garantiestelling is dat alleen zo wanneer dat is afgesproken in de garantieovereenkomst. Het is van belang dat in de overeenkomst duidelijk wordt geregeld of wordt uitgegaan van een bochtstelling (borgtocht) of van een garantiestelling.

1.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Wet- en regelgeving

- De raad heeft middels het vaststellen van de Algemene subsidieverordening Deventer conform artikel 9.1 de beleidsterreinen bepaald die in aanmerking komen voor een voorstel tot garantie- of leningverstrekking.
- Het college van B&W bepaalt in de overeenkomst met de ontvanger van de garantie of geldlening dat deze zich verplicht de activiteiten te verrichten waarvoor de garantie of geldlening is verleend (artikel 4:36 – Awb).

Het verlenen van overheidsgarantie is een vorm van subsidiering (conform toelichting artikel 4.21 – Awb). Ditzelfde geldt voor renteloze of laagrentende gemeentelijke leningen. De Awb bepaalt, dat subsidies slechts verstrekt kunnen worden op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. De artikelen 4:33 en 4:36 Awb regelen dat een subsidie alleen kan worden verleend onder de voorwaarde dat de subsidieontvanger meewerkt aan het sluiten van een overeenkomst en daadwerkelijk de activiteiten verricht waarvoor de subsidie wordt verleend.

1.3 Gemeentewet

Wet- en regelgeving

- Het college van B&W is bevoegd voor het verstrekken van gemeentegaranties en geldleningen (privaatrechtelijke rechtshandeling).
- Het college van B&W moet een voorstel tot garantie- of leningverstrekking voorleggen aan de raad indien de raad daarom verzoekt of als de verstrekking ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.

Op grond van artikel 160, lid 1 aanhef en onder e van de Gemeentewet is het een bevoegdheid van het college om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Dit geldt ook voor de verstrekking van een gemeentegarantie.

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 niet eerder een besluit neemt dan dat de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen (zogenaamde voorhangprocedure).

1.4 Wet financiering decentrale overheden (Fido)

Wet- en regelgeving

- Het college van B&W is uitsluitend bevoegd tot het verstrekken van een gemeentegarantie of geldlening indien zij de uitoefening van een publieke taak beoogt.
- Het college van B&W bepaalt of de activiteit (doel) waarvoor een garantie wordt verleend uit hoofde is van haar publieke taak met inachtneming van de, door de raad vastgestelde, beleidsterreinen in de algemene subsidieverordening Deventer (2011).

Artikel 2, lid 1 wet Fido geeft aan dat het verstrekken of uitzetten van middelen (waaronder het verstrekken van een gemeentegarantie) uitsluitend is toegestaan indien zij de uitoefening van een publieke taak beoogt. De wet schrijft de gemeente voor zo weinig mogelijk risico's te nemen met onder meer garanties en geldleningen. Beide zijn zelfs verboden als er niet-publieke taken in het geding zijn. De koppeling van deze beleidsnota aan de Algemene subsidieverordening Deventer geeft de zekerheid dat het bij de verstrekte garantie of geldlening gaat om de daarin vermelde beleidsterreinen. De beleidsterreinen zijn door de raad vastgesteld. Of de garantie of geldlening binnen de verschillende beleidsterreinen een publieke taak betreft wordt door het college bepaald.

1.5 Staatssteun

Wet- en regelgeving

- Het college van B&W verstrekt geen gemeentegarantie of geldlening wanneer er sprake is van ongeoorloofde of onrechtmatige staatssteun. De aanvraag moet daarvoor worden getoetst aan de criteria die daarvoor in de Mededeling over staatssteun in de vorm van garanties (2008/C 155/02) door de Europese Commissie zijn gesteld.

Overheids garanties aan ondernemingen kunnen een vorm van staatssteun zijn, als de begunstigde onderneming er een niet-marktconform voordeel aan ontleent. In de *Mededeling over staatssteun in de vorm van garanties (2008/C 155/02)* heeft de Europese Commissie verduidelijkt onder welke omstandigheden zij deze steun al dan niet toegestaan acht. In deze mededeling hanteert de Commissie het beginsel van de 'particuliere investeerder in een markteconomie' als uitgangspunt. Dit beginsel betekent dat investeringen of andere financiering van overheden voor ondernemingen niet als staatssteun worden beschouwd wanneer deze investeringen plaatsvinden op voorwaarden die voor een particuliere investeerder op de markt aanvaardbaar zouden zijn. Bij garanties betekent dit dat een instelling onder andere een marktconforme vergoeding voor de garantie moet betalen.

Er is sprake van ongeoorloofde of onrechtmatige staatssteun wanneer;

1. De steun wordt door de staat (overheid) verleend of met staatsmiddelen bekostigd;
2. De steun komt ten goede aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties;
3. De steun verschaft een voordeel aan (de) onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zou(den) hebben verkregen;
4. De steun vervalst de vrije mededinging of dreigt deze te vervalsen;
5. Door de steun wordt de intracommunautaire handel beïnvloed.

Als aan alle criteria wordt voldaan is er sprake van ongeoorloofde of onrechtmatige staatssteun. In relatie tot punt 4 en 5 is steun met een louter lokaal karakter doorgaans geen ongeoorloofde staatssteun in de zin van het EG-Verdrag.

Op het intranet van de gemeente Deventer is een 'handreiking staatssteun' gepubliceerd die de regels omtrent staatssteun helder en overzichtelijk beschrijven.

1.6 Algemene subsidieverordening Deventer (2011)

De Algemene subsidieverordening gemeente Deventer (2011) is op grond van de Awb een vereist wettelijk voorschrift. Deze verordening is van toepassing op alle gevraagde en door de gemeente Deventer verstrekte subsidies, tenzij er een bijzondere subsidieverordening is vastgesteld. Het college van B&W is belast met de uitvoering van deze verordening en kan beleidsregels vaststellen nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennisneming van het college heeft kunnen brengen (de zogenaamde voorhangprocedure).

Leningen en garanties in relatie tot subsidies

Het subsidie instrument is een belangrijk middel voor het realiseren van gemeentelijk beleid. Het subsidie instrument zorgt ervoor dat de gemeente en de gesubsidieerden maximaal bijdragen aan het in stand houden van de sociale infrastructuur en het bereiken van de maatschappelijke effecten. Conform artikel 8.1 van de Algemene subsidieverordening Deventer (ASV) en artikel 4:21 – Awb valt het verlenen van garantie of het verstrekken van een krediet onder het materieel subsidiebegrip.

1.7 Mogelijke consequenties wet houdbaarheid overheidsfinanciën (HOF)

Als de Tweede en de Eerste Kamer akkoord gaan met het in september 2012 ingediende wetsvoorstel inzake de wet HOF heeft dit consequenties voor het toepassen van de instrumenten. Bij invoering van de wet HOF krijgt het verlenen van een garantie de voorkeur boven het verstrekken van een geldlening, omdat het verstrekken van een geldlening invloed heeft op de investeringsruimte van de gemeente terwijl dit bij het verlenen van een garantie niet het geval is. Het inzetten van investeringsruimte heeft direct invloed op het, door de wet HOF beperkte EMU saldo van de gemeente. Op dit moment is nog niet bekend of de wet erdoor komt. Mocht dit wel het geval zijn dan is de voorkeur voor garanties van belang in het uitvoeren van deze beleidsnota.

2. Maatschappelijke en economische ontwikkelingen

De veranderende samenleving en de economische vooruitzichten hebben hun weerslag op de ontwikkeling van Deventer. Van belang daarbij is om de verandering tijdig te signaleren en op de juiste wijze te reageren. Voor deze nota betekent dit dat het beleid voor het inzetten van de instrumenten garanties en geldleningen in de lijn van de ontwikkelingen wordt beoordeeld, afgestemd en toepasbaar gemaakt. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt het beleid vanuit het maatschappelijk oogpunt benaderd. In de tweede paragraaf wordt het (bedrijfs-) economisch perspectief belicht. In hoofdstuk 3 worden aansluitend de specifieke beleidsuitgangspunten gepresenteerd en toegelicht.

2.1 Maatschappelijke effecten garanties en geldleningen – ‘Ja, mits’

De samenleving is aan het veranderen. Mensen en bedrijven zijn mondig en stellen zich pro-actief op of kiezen juist het tegenovergestelde ten opzichte van de publieke zaak. De gemeente wordt uitgedaagd te zoeken naar nieuwe verhoudingen tussen bestuur en besturen.

In de middellange beleidsagenda (Toekomstvisie Deventer 2030) heeft de gemeente Deventer ambities gesteld voor de koers in de komende jaren. Om uitvoering te geven aan het vervullen van die ambities zijn in de beleidsagenda aspecten opgenomen die leiden tot bepaalde gewenste maatschappelijke effecten. In het kader van deze beleidsnota zijn de volgende aspecten van belang en hebben hun weerslag op het beleid;

Partnerschap

Deventer zoekt naar nieuwe impulsen om de Deventenaar niet alleen te betrekken bij wat we doen, maar ook volwaardig mee te laten doen. De gemeente zoekt samenwerking en partnerschap met professionele partijen uit de publieke en private sfeer om de gezamenlijke doelstellingen en ambities (maatschappelijke effecten) te realiseren. Instellingen en organisaties uit het maatschappelijk middenveld, corporaties, ondernemers en het bedrijfsleven zijn belangrijke strategische partners om samen ontwikkelingen in te zetten, daar draagvlak voor te krijgen en te realiseren. Concreet wordt dit gerealiseerd door het vormen van coalities met betreffende partijen.

Zelfbeheer

De gemeente is verantwoordelijk voor tal van publieke diensten. Soms alleen, soms in coproductie en co-contracting met andere professionele organisaties. De gemeente kan niet alles oplossen. Zeker niet in een tijd waarin het economisch en financieel krappert. Deventer stimuleert mensen tot zelfredzaamheid, individueel en collectief en vraagt ook wat mensen voor elkaar kunnen betekenen. De gemeente verwacht dat mensen en instellingen hun eigen verantwoordelijkheid nemen in het kader van keuzes die moeten worden gemaakt.

Kwestie van kiezen

De (rijks-)bezuinigingen dwingen tot een herbezinning van taken en investeringen die de gemeente wel en niet (meer) kan uitvoeren. In samenspraak met de samenleving wordt gewerkt aan een permanent strategisch proces van herijken van prioriteiten en herschikking van middelen. We hebben te kampen met tegenvallende resultaten van het grondbedrijf en zullen rekening moeten houden met het opdrogen van deze voorheen gestage inkomstenstroom. Het Rijk zal met haar bezuinigingstaakstellingen met steeds minder middelen over de brug komen om onze doelstellingen en ambities te verwezenlijken. Concreet betekent dit dat Deventer en de instellingen minder goed in staat zullen zijn om middelen te verwerven om de beoogde maatschappelijke doelstellingen te realiseren. De gemeente Deventer wordt vervolgens beoordeeld op het niet bereiken van bepaalde maatschappelijk effecten die stand alone of in co-productie zouden moeten worden gerealiseerd.

Voor het inzetten van de instrumenten ‘verlening van een garantie’ of ‘verstrekking van een geldlening’ door de gemeente pleiten bovenstaande aspecten voor een beleidsuitgangspunt die kan worden gedefinieerd als; ‘Ja, mits ...’.

In de teneur van de ingezette actie ‘Een kwestie van kiezen’ wordt duidelijk dat de middelen steeds schaarser worden en het maken van (politieke) afwegingen steeds belangrijker wordt. In dit kader zal de gemeente bij het hanteren van de instrumenten ‘behoudendheid’ betrachten. In de volgende paragraaf wordt dit nader uitgewerkt.

2.2 Behoudendheid bij het verstrekken van garanties en geldleningen – ‘Nee, tenzij ...’

Gemeenten zijn zeer kredietwaardig, zeker in de huidige tijdsgeest. Voor instellingen zijn zij een gewilde partij om financiering van te betrekken of voor een garantstelling. Bij het inzetten van de twee instrumenten moet de gemeente een afweging maken tussen het belang van de publieke taak en de (financiële) risico's. Zelfs als de gemeente op basis van een zorgvuldige afweging besluit tot garantieverlening of kredietverstrekking aan een instelling, kan zich een tegenvaller voordoen waardoor tekorten kunnen ontstaan. Hierbij is, in combinatie met de financiële situatie en de economische vooruitzichten, behoudendheid geboden. Behoudendheid die gebaseerd is op de volgende aspecten;

Geen bancaire instelling

De gemeente is geen bancaire instelling. Zij verstrekt vanuit haar functie en expertise geen garanties of geldleningen. Zij laat dit over aan de daarvoor opgerichte professionele instanties als bankinstellingen en kredietmaatschappijen.

Vanuit de Wet Financiering decentrale overheden (Fido) worden beperkingen gesteld aan het verstrekken van garanties of geldleningen. De wet schrijft de gemeente zelfs voor zo weinig mogelijk risico's te nemen met garanties en leningen. Beide zijn zelfs verboden als er niet publieke taken in het geding zijn. Als uitgangspunt geldt hier dat rechtspersonen en private marktpartijen (kredietverstrekkers) de zaken onderling regelen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid zonder tussenkomst van de (lokale) overheid.

Weerstandsvermogen

Met het verstrekken van gemeentegaranties en geldleningen loopt de gemeente risico's. De wetgever verlangt dat de gemeente zo min mogelijk risico's loopt. De wet Fido hanteert de term 'prudent karakter'. Dit betekent dat de gemeente voorzichtig en weloverwogen moet omgaan met de risico's en waar mogelijk beheersmaatregelen moet treffen. Dit laatste betekent dat bij het aangaan van garanties en geldleningen het effect op het weerstandsvermogen moet worden meegenomen. Conform de beleidsnota risicomangement en weerstandsvermogen wordt de omvang van het weerstandsvermogen verhoogd indien de benodigde weerstandscapaciteit (oftewel de omvang van de financiële risico's) toeneemt. Op dit moment zijn binnen de gemeente Deventer geen middelen beschikbaar om het weerstandsvermogen te verhogen.

Kredietwaardigheid

De gemeenten worden als zeer kredietwaardig gekwalificeerd. Dit heeft zijn effect op kredietverstrekkende instellingen die net als de gemeente Deventer hun activiteiten uitvoeren met als uitgangspunt risico minimalisatie. Betreffende kredietverstrekkers zijn in het huidige economische klimaat sneller geneigd risico's te mijden of af te schuiven. Het vereisen van een gemeentegarantie bij een aanvraag voor een geldlening door een instelling biedt hen meer zekerheid. Dit effect leidt bij de gemeenten tot meer aanvragen en bij toekenning tot een hoger financieel risico. Aan de 'poort' zal hier door de gemeente kritisch naar worden gekeken (zie ook rentabiliteitsoverweging hieronder).

Rentabiliteitsoverweging

De gemeente is een gewilde partij om financiering van te betrekken of voor een garantstelling. Kredietverstrekkers zijn namelijk bereid (goedkoper) een geldlening te verstrekken als de gemeente of waarborgmaatschappij garant staat. Deze benadering wordt ingegeven uit rentabiliteitsoverwegingen waarbij de risico's worden afgewenteld op de gemeente of waarborgmaatschappij. Voor gemeenten zijn de financiële risico's verbonden aan deze twee instrumenten niet anders dan voor de marktpartijen. Doordat kredietverstrekkende instellingen een lager tarief in rekening brengen bij een kredietaanvraag met gemeentegarantie leidt dit bij gemeenten tot meer aanvragen en bij toekenning een hoger risico. Aan de 'poort' zal de gemeente kritisch moeten beoordelen of er sprake is van rentabiliteitsoverwegingen bij de aanvraag voor een geldlening.

Beleid derden niet te beïnvloeden

Als op basis van zorgvuldige afweging het besluit is genomen om de garantie of de geldlening te verstrekken dan is daarmee het mogelijke financiële risico onherroepelijk. Dit betekent dat de gemeente is overgeleverd aan de bedrijfsvoering van de instelling. Als het financieel- en bedrijfseconomisch slecht gaat met de instelling kan de gemeente Deventer dit enkel signaleren. Ingrijpen in het beleid van derden (treffen van beheersmaatregelen) is niet (of nauwelijks) mogelijk. Zoals in hoofdstuk 3 verder wordt uitgewerkt pleit dit voor een grondig en nauwkeurige toetsing aan de 'poort' waarbij gerealiseerd moet worden dat er altijd een restrisico overblijft.

Monitoren vergt structurele capaciteit en middelen

De gemeente heeft op dit moment een portefeuille aan uitstaande garanties en geldleningen. Uit bovenvermelde uitwerking blijkt dat er een aantal aspecten zijn te noemen die in de komende jaren bijdragen aan een toename van aanvragen voor een garantie of geldlening. Indien het college en de raad vaker tot toekenning overgaan leidt dit tot meer monitoring van de uitstaande portefeuille. Goed beheer (en daarmee monitoring) van verleende garanties en geldleningen stelt de gemeente Deventer namelijk in staat om problemen tijdig te signaleren en vervolgens maatregelen te treffen om schade te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Wanneer coulant beleid wordt gevoerd voor het verstrekken van garanties en geldleningen zal dit een extra beroep doen op capaciteit en specifieke deskundigheid. Op dit moment zijn binnen de gemeente Deventer hiervoor geen middelen beschikbaar.

Vanuit maatschappelijk oogpunt kan de financiële steun van de gemeente zeer gewenst zijn. Daartegenover staan de financiële risico's die met het verstrekken van garanties en geldleningen zijn gemoeid. Het college heeft de taak om te bepalen of een publieke taak voldoende wordt gediend en of de verstrekking in de juiste verhouding staat ten opzicht van de risico's. Een leidraad die het college op basis van bovengenoemde aspecten wordt geboden is het uitgangspunt *'Nee, tenzij ...'*. Naast alle genoemde aspecten is de voornaamste reden om dit als uitgangspunt te kiezen is dat het niet tot de kerntaak van de moderne gemeente behoort.

3. Beleidskader voor het verstrekken van garanties en geldleningen

Beleidskader garanties en geldleningen

- Instellingen en private marktpartijen (kredietverstrekende instellingen) zullen de zaken onderling moeten regelen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid zonder tussenkomst van de (lokale) overheid.
- De gemeente Deventer verstrekt geen gemeentegaranties en geldleningen tenzij;
 1. De gemeentegarantie of geldlening wordt verstrekt door instellingen waarmee de gemeente Deventer een overeenkomst is aangegaan. Dit zijn;
 - Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)
 - Waarborgfonds Eigen Woningbouw (WEW)
 - Stichting Waarborgmaatschappij Sport (SWS)
 - Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn)
 2. De gemeentegarantie en geldlening wordt verstrekt aan een verbonden partij waarvan de gemeente Deventer 100% aandeelhouder is én de verbonden partij van een kredietverstrekende instelling geen lening kan verkrijgen wegens het ontbreken van zekerheden (juridisch eigendom ligt bij de gemeente).
 3. Op basis van bestuurlijke afweging van het publieke belang versus de gerelateerde risico's wordt besloten over te gaan tot verstrekking (politieke keuze).
- Een instelling die een aanvraag voor een gemeentegarantie wil indienen moet zich te allen tijde wenden tot een waarborgfonds of het stimuleringsfonds.
- Een instelling die een aanvraag voor garantie of geldlening indient moet bij de aanvraag van minimaal twee kredietverstrekende instellingen een verklaring overleggen waaruit blijkt dat geen geldlening aan de aanvrager wordt verstrekt zonder een garantstelling.

In het kader van het stimuleren van ondernemerschap en het betrekken van partners (coalities vormen) bij het bereiken van publieke doelen zijn garanties en geldleningen instrumenten die kunnen worden ingezet. Het inzetten van deze instrumenten is geen doel op zich. Ondanks de relatief snel te behalen effecten en de wettelijke mogelijkheden betracht de gemeente Deventer hier behoudendheid. In hoofdstuk 2 is dit uitvoerig toegelicht en kan op deze plaats worden volstaan met het uitgangspunt *'De gemeente Deventer verstrekt geen gemeentegaranties en geldleningen tenzij ...'*

Van belang bij het bepalen van 'tenzij' is de verhouding tussen het publieke belang en de met de garantie of geldlening gepaard gaande financiële risico's. Indien het publieke belang gaat prevaleren boven de financiële risico's wordt uitgegaan van risicominimalisatie. Dit betekent dat alle mogelijke beheersmaatregelen worden genomen om het financiële risico te reduceren. Hierbij is de beoordeling van de uitkomst van de toetsingscriteria (zie hoofdstuk 3) essentieel. Wanneer in het kader van het publieke belang wordt gekozen voor verstrekking van een garantie of geldlening met inachtneming van de financiële risico's dan moet hiervoor de omvang van het weerstandsvermogen worden verhoogd.

3.1 Waarborgmaatschappijen en stimuleringsfonds

Voor het stimuleren van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen zijn in het verleden waarborgmaatschappijen geformeerd. Zij zijn door hun schaalgrootte, professionaliteit en kennis van de markt de aangewezen partij voor een gecontroleerde inzet van garanties.

De gemeente Deventer heeft overeenkomsten (intentieverklaringen) afgesloten met een aantal waarborgfondsen.

- In het kader van het bevorderen van Volkshuisvesting (publiek belang) zijn overeenkomsten afgesloten met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en Waarborgfonds Eigen Woningbouw (WEW). Met beide waarborgfondsen heeft de gemeente Deventer een 'achtervangovereenkomst'¹ gesloten.
- In het kader van sport is een overeenkomst afgesloten met de Stichting Waarborgmaatschappij Sport (zie B&W nota nr. 305248). Aan het verlenen van een borgstelling wordt door de SWS de voorwaarde gesteld dat tegelijkertijd een gemeentegarantie voor 50% van het te lenen bedrag. Waarborgfondsen worden gezien als een voorliggende voorziening die er toe leidt dat er geen afgifte van een gemeentegarantie plaatsvindt. Een instelling die een aanvraag wil indienen bij de gemeente Deventer dient zich ten allen tijde eerst te wenden tot één van de waarborgfondsen.

¹ Dit houdt kort in dat in eerste instantie de deelnemer zelf wordt aangesproken op betaling van rente en aflossing van de lening. Vervolgens wordt het waarborgfonds aangesproken die bij onvoldoende mogelijkheden de gemeente en het rijk kan aanspreken.

In 2010 heeft de gemeente Deventer een verordening vastgesteld inzake stimuleringsleningen verenigingen van eigenaars. Voor het verstrekken van deze stimuleringsleningen is een krediet beschikbaar gesteld en een bedrag gestort op een SVn rekening van Deventer waaruit leningen worden verstrekt. Dit gebeurt onder regie van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland (SVn). Dit is een stichting zonder winstoogmerk die met partners een samenwerkingsovereenkomst afsluit. Zij beheren o.a. zogenaamde revolverende fondsen waaruit laagrentende leningen worden verstrekt die bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van woon- en leefomgeving in stadswijken en dorpskernen.

Het college van B&W heeft de bevoegdheid om te beslissen of een aanvraag tot verstrekking van een stimuleringslening wordt gehonoreerd. De SVn verzorgt vervolgens de verstrekking en het beheer. De gemeente is geen partij in de overeenkomst tussen de aanvrager en de SVn. Daarmee is de omvang van het risico niet hoger dan de door de gemeente Deventer ingebrachte middelen. Met de SVn zijn naast dit voorbeeld nog andere stimuleringsleningen afgesloten. Deze zijn opgenomen in bijlage 1. Op iedere vorm van stimuleringsregeling is regie door de SVn van toepassing.

3.2 Verbonden partijen

De gemeente Deventer is samenwerkingsovereenkomsten aangegaan met zogenaamde verbonden partijen. In de beleidsnota Verbonden partijen 2012 zijn deze nader gedefinieerd. Voor het verstrekken van gemeentegaranties en geldleningen wordt voor deze partijen een uitzondering gemaakt.

Voorwaarde is dat de gemeente Deventer 100% aandeelhouder is en de verbonden partij van een kredietverstrekking geen lening kan verkrijgen wegens het ontbreken van zekerheden (juridisch eigendom ligt bij de gemeente).

Bij de aanvraag wordt gevraagd naar documenten waaruit de afwijzing door kredietverstrekking instellingen blijkt. Is er sprake van een gedeelde eigendoms participatie dan bestaat de mogelijkheid om een geldlening in gelijke verhouding met de andere eigenaren/aandeelhouders te verstrekken. De betreffende eigenaarverhouding en daarmee de leningverhouding moet helder en expliciet in de bestuurlijke stukken zijn opgenomen en de raad dient hierover expliciet te besluiten.

3.3 Politieke keuze

De instrumenten garanties en geldleningen kan het bestuur van de gemeente Deventer inzetten voor het behalen publieke doelstellingen wanneer bijvoorbeeld partner instellingen binnen het domein van Deventer niet in staat zijn om op eigen kracht (lees: kredietinstellingen zijn niet bereid om te financieren) een publiek doel te realiseren. Aan het verlenen van garanties en geldleningen zijn financiële risico's verbonden.

Indien de alternatieve mogelijkheden niet hebben geleid tot een garantie of geldlening dan heeft het bestuur van de gemeente Deventer de mogelijkheid om op basis van de afweging tussen het gewenste publieke belang en de gerelateerde financiële risico's over te gaan tot verstrekking van een garantie of geldlening.

3.4 Rechtspersoonlijkheid aanvrager

Beleidskader garanties en geldleningen

- De gemeente Deventer verstrekt enkel een gemeentegarantie of geldlening aan een rechtspersoon (instelling met rechtspersoonlijkheid) of natuurlijk persoon die voldoen aan de criteria die door de betreffende waarborgfondsen of stimuleringsfondsen worden gesteld.
- Betreffende rechts- en natuurlijke personen moeten hun activiteiten binnen het publieke domein van de gemeente Deventer uitoefenen.

Verstrekking aan natuurlijke personen is enkel mogelijk via een waarborgfonds of stimuleringsfonds. Dit wordt expliciet in de overeenkomst met het betreffende fonds vastgelegd.

3.5 Informeren raad

Beleidskader garanties en geldleningen

- Als het college besluit om een garantie of geldlening te verstrekken wordt de raad in de gelegenheid gesteld haar wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen wanneer de raad daarom verzoekt of wanneer de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente (conform artikel 169 lid 4 – Gemeentewet).
- Uitzondering hierop vormen;
 - Garanties verstrekt door de waarborgfondsen WSW, WEW en SWS;
 - Garanties en geldleningen verstrekt aan verbonden partijen;
 - Geldleningen verstrekt onder regie het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland (SVn).
- Het college is verplicht, om bij een verstrekking van een garantie of geldlening waarbij als gevolg van het financiële risico het weerstandsvermogen wordt verhoogd, de raad hierover een besluit te laten nemen (budgetrecht).
- Het college van B&W verplicht zich bij het opstellen van de jaarrekening om de raad een opgave te geven van de aanvragen voor garanties en geldleningen die door het college zijn afgewezen.

Conform het wettelijk kader moet het college van B&W aan de raad, indien hij daar om vraagt, een voorstel tot garantie- of leningverstrekking voorleggen welke ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. De term 'ingrijpende gevolgen' is zowel in het wettelijk kader als in de financiële verordening (artikel 212 – Gw) niet nader gedefinieerd. Verstrekte garanties en geldleningen kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de financiële positie en het budget van de gemeente Deventer. Voorgesteld wordt om ieder voorstel, waarbij door het college is besloten om over te gaan tot verstrekking van een garantie of geldlening, aan de raad voor te leggen om de raad de mogelijkheid te bieden haar bedenkingen aan het college kenbaar te maken.

De raad bepaalt wanneer zij in de gelegenheid wil worden gesteld om wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Na vaststelling van deze beleidsnota betekent dit voor ieder voorstel waarbij het college het besluit heeft genomen tot verstrekking.

Uitzondering hierop vormen de garanties die worden verstrekt door de waarborgfondsen WSW, WEW en SWS, omdat bij deze samenwerkingsvormen het risico voor de gemeente Deventer als 'zeer klein' wordt beoordeeld.

Een aanvullend argument voor uitsluiting van deze samenwerkingsvormen is dat de raad al bij het aangaan van de overeenkomsten is betrokken. Een andere uitzondering vormen de verbonden partijen. De raad wordt bij het aangaan van een overeenkomst met een verbonden partij, waarvan de gemeente Deventer zelf vaak voor 100% aandeelhouder/eigenaar is, voldoende geïnformeerd over de financiële risico's en de afweging daarvan in relatie tot de te behalen effecten (zie beleidsnota verbonden partijen - 2012).

Daarnaast wordt een uitzondering gemaakt voor geldleningen die worden verstrekt onder regie van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland (SVn). Dit betreft bedragen die beschikbaar worden gesteld aan het SVn van waaruit leningen worden verstrekt aan instellingen en particulieren. Het risico dat hier wordt gelopen is maximaal gelijk aan het ter beschikking gestelde bedrag.

Gesteld is dat garanties en geldleningen ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de financiële positie en het budget van de gemeente Deventer. Naar de financiële risico's wordt bij het beoordelen van de aanvraag onderzoek gedaan. Als uit het onderzoek blijkt dat bij verstrekking van de garantie of geldlening een zodanig financieel risico wordt gelopen waardoor het weerstandsvermogen moet worden verhoogd, dan moet voor de verstrekking een raadsbesluit worden genomen. Het verhogen van het weerstandsvermogen raakt het budgetrecht van de raad.

Tenslotte wenst de raad jaarlijks bij de jaarrekening geïnformeerd te worden over aanvragen van garanties en geldleningen die niet door het college zijn gehonoreerd.

3.6 Kostenvergoeding voor een gemeentegarantie of geldlening

Beleidskader garanties en geldleningen

- Bij het toekennen van een gemeentegarantie wordt door de gemeente Deventer een vergoeding bij de aanvrager van de gemeentegarantie in rekening gebracht. Deze bedraagt 0,25% over de gegarandeerde som met een minimum van € 1.500 en een maximum van € 15.000. Het college van B&W is bevoegd dit percentage jaarlijks aan te passen. Garanties verleend via de waarborgfondsen zijn hiervan uitgesloten.
- Bij het toekennen van een geldlening wordt een marktconform rentepercentage bij de aanvrager in rekening gebracht. Voor geldleningen verstrekt onder regie van het SVn gelden afwijkende rentepercentages.
- Voor het bepalen van de marktconformiteit van het rentepercentage vraagt de gemeente Deventer minimaal twee rentepercentages op bij kredietverstrekking instellingen, uitgaande van

de voorwaarden voor de betreffende geldlening.

Kostenvergoeding garantie

Voor het verstrekken van een gemeentegarantie wordt op dit moment geen vergoeding bij de aanvragende instelling in rekening gebracht. Voor een garantieverstrekking die volledig wordt verzorgd door een waarborgfonds is dit te verklaren. De gemeente Deventer maakt namelijk hoegenaamd geen kosten en loopt weinig risico. Dit is niet het geval bij een garantiestellingen waarbij de waarborgmaatschappij voor een deel (bijvoorbeeld 50%) garant staat of bij geheel autonome garantiestellingen. De gemeente Deventer neemt dan zelf de aanvragen in behandeling en organiseert de registratie en beheer.

De kosten verbonden aan deze activiteiten worden op dit moment bekostigd uit de algemene middelen. Er zijn voorbeelden bekend van gemeenten die een onkostenvergoeding in rekening brengen (o.a. gemeente IJsselstein; 0,2% en Leiden; 0,15%).

Argumenten voor een onkostenvergoeding zijn;

- Dekking van de kosten en als provisie voor het lopen van een financieel risico;
- Waarborgfondsen en banken brengen een vergoeding in rekening. Wanneer de gemeente dit niet doet kan dit tot meer aanvragen leiden;
- Wanneer de gemeente geen vergoeding in rekening brengt kan dit een verstoring van de vrije mededinging met zich meebrengen. Een marktconforme vergoeding voorkomt dit;
- Het structureel in rekening brengen van een vergoeding stimuleert de aanvrager om de garantie aan het einde van de garantieperiode direct te retourneren. Bij terugontvangst wordt de overeenkomst juridisch beëindigd.

Op basis van deze argumentatie wordt ten aanzien van een vergoeding voor een nieuw te verstrekken autonome garantie het volgende gesteld:

De garantie wordt verleend tegen een door de aanvrager (geldnemer) te betalen vergoeding. Deze vergoeding bedraagt 0,25% over de, door de gemeente gegarandeerde som met een minimum van € 1.500 en een maximum van € 15.000. Het college van B&W is bevoegd dit rentepercentage of maximale omvang jaarlijks aan te passen. Voorbeeld uit de private sector; bankinstellingen berekenen een eenmalige vaste vergoeding voor behandeling van de aanvraag en brengen vervolgens jaarlijks een percentage (gemiddeld 1%) over de totale garantiebedrag in rekening.

Het betreft een vergoeding voor de **autonome** garantieverstrekkingen. De garanties verstrekt onder regie van de genoemde waarborgmaatschappijen zijn daarmee uitgezonderd.

Kostenvergoeding geldlening

Bij het verstrekken van een geldlening wordt een rentepercentage in rekening gebracht.

Bij het bepalen van het rentepercentage zijn de volgende uitgangspunten gesteld;

- Het rentepercentage wordt zodanig vastgesteld dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun (zie hoofdstuk 1) of dat het een verstoring van de vrije mededinging veroorzaakt;
- Er geldt één vorm van tariefbepaling voor iedere deelnemer waarmee discussie over ongelijke behandeling wordt voorkomen (bestendige gedragslijn).

Er zijn de afgelopen jaren verschillende rentepercentages gehanteerd bij een geldlening verstrekking. Wanneer deze worden geconfronteerd met de uitgangspunten kan het volgende worden gesteld;

1. Het één op één in rekening brengen van de rente die gemeente Deventer moet betalen

Voordelen aanvrager:

- Lage rentevergoeding ten opzichte van de markt.

Nadelen voor de gemeente Deventer:

- Mogelijk ongeoorloofde staatssteun en verstoring van vrije mededinging, omdat dit percentage lager is dan door marktpartijen (kredietverstrekkers) worden gehanteerd (marktrente);
- Geen dekking handlingkosten en buffervorming financiële risico's;
- Renterisico ligt geheel bij de gemeente Deventer

2. Het in rekening brengen van het omslagpercentage

Voordelen aanvrager:

- Mogelijk lage rentevergoeding ten opzichte van de markt.

Nadelen voor de gemeente Deventer:

- Mogelijk ongeoorloofde staatssteun en verstoring van vrije mededinging, omdat dit percentage gemiddeld lager is dan door marktpartijen (kredietverstrekkers) worden gehanteerd (marktrente);
- Beperkte dekking handlingkosten en buffervorming financiële risico's;

- Renterisico's zijn afgedekt bij het vaststellen van het omslagpercentage binnen een bepaalde marge. Indien de rente boven de marge stijgt dan kan dit, bij een vastgestelde looptijd, leiden tot een negatief resultaat.

3. Het in rekening brengen van een marktconform rentepercentage

Voordelen aanvrager:

- Geen rentevoordeel

Voordelen voor de gemeente Deventer

- Geen ongeoorloofde staatssteun;
- Geen verstoring van de vrije mededinging;
- Renterisico's zijn beperkt bij toepassen het treasurybeleid;
- Het verschil tussen de door de gemeente Deventer te betalen rente en de rente die bij de aanvrager in rekening wordt gebracht wordt gebruikt voor dekking van de handlingkosten en voor buffervorming voor financiële risico's.

Op basis van genoemde voor- en nadelen waarbij met name het mogelijke verlenen van ongeoorloofde staatssteun de doorslag geeft, wordt voorgesteld, om voor het verstrekken van een geldlening een marktconform rentepercentage in rekening te brengen.

Op geldleningen die worden verstrekt onder regie van het stimuleringsfonds (SVn) zijn specifieke, op de doelgroep afgestemde, rente percentages van toepassing die door het rijk zijn bepaald. Hierbij is geen sprake van ongeoorloofde staatssteun.

3.7 Aanvullende bepalingen

Beleidskader garanties en geldleningen

- De looptijd voor een gemeentegarantie of geldlening is gelijk aan de termijn waarvoor de geldlening wordt verstrekt waarbij de duur van de geldlening de gebruiksduur van het object die de gemeente tot zekerheid staat niet overschrijd.
- Een garantie kan onverminderd het bepaalde in de artikelen 4:48 en 4:49 Algemene wet bestuursrecht worden ingetrokken of gewijzigd indien de overeenkomst van geldlening waarop de garantie betrekking heeft niet binnen 6 maanden na verzending van het besluit tot garantieverlening tot stand komt.
- Het college van B&W is bevoegd om in afwijking van deze nota te besluiten wanneer strikte toepassing onevenredig is in verhouding tot de met deze nota te dienen doelen. De afwijking moet met moverende argumenten ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raad (hardheidclausule).

De gemeente Deventer hanteert voor een gemeentegarantie en geldlening een beperkte termijn die gelijk wordt gesteld aan de gebruiksduur van het object, die de gemeente tot zekerheid staat.

Voor het bepalen van de gebruiksduur worden de afschrijvingstermijnen gehanteerd die zijn opgenomen in de richtlijn activeren en afschrijven – gemeente Deventer (2008).

Om een tijdige en vlotte afwikkeling van verstrekte gemeentegaranties te bewerkstelligen wordt in de voorwaarden van de gemeente Deventer een termijn van 6 maanden gesteld om de leningsovereenkomst tussen de geldverstrekende en geldnemende partij tot stand te brengen.

Het beleidskader wordt door de raad vastgesteld. Het college van B&W moet in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid hebben om van de beleidsnota af te wijken. Dit komt voor bij niet voorziene situaties of wanneer strikte toepassing van de beleidsnota onevenredig is in verhouding tot de, met deze nota te dienen, doelen. Het college van B&W informeert de raad in betreffend raadsvoorstel expliciet dat met het voorgestelde beleid wordt afgeweken van de beleidsnota en voorziet de afwijking van voldoende argumenten.

3.8 Voorwaarden na besluitvorming college en raad

Als het college en de raad op basis van de afweging van het wettelijk kader en het beleidskader besluiten tot het verstrekken van een gemeentegarantie of geldlening dan gelden bepaalde voorwaarden aan zowel de rechtspersoon aan wie de garantie of geldlening wordt verstrekt als aan de kredietverstrekker. Deze voorwaarden zijn opgenomen in bijlage 3. Dit betreffen minimum voorwaarden. Dat houdt in dat bij het aangaan van een overeenkomst door het college aanvullende voorwaarden kunnen worden gesteld.

4. Risicobeoordeling

Met het verstrekken van gemeentegaranties en geldleningen loopt de gemeente risico's. De wetgever verlangt dat de gemeente zo min mogelijk risico's loopt. De wet Fido hanteert daarvoor de term 'prudent karakter'. Dit betekent dat de gemeente voorzichtig, weloverwogen en wijs moet omgaan met de risico's. Dit komt niet alleen neer op de afweging tussen het publieke belang en de financiële risico's op het moment van de aanvraag maar vereist risicomangement gedurende de gehele looptijd.

De gemeente Deventer kent verschillende risicobeperkende maatregelen;

1. Garantieverlening laten uitvoeren door de waarborgfondsen;
2. Toetsen van een aanvraag voor een garantie of geldlening.

Deze risicomitigerende maatregelen worden hieronder nader toegelicht.

4.1 Garantieverlening laten uitvoeren door de waarborgfondsen

De met de garantieverlening samenhangende financiële risico's (solvabiliteit en rentabiliteit) liggen dan bij een professionele instelling. De meerwaarde van een waarborgfonds ten opzichte van het zelf verstrekken is gebaseerd op de volgende aspecten;

- o Een waarborgfonds houdt uit hoofde van zijn doelstelling een risicokas aan. Daarmee kan hij in zijn rol als verzekeraar de door hem te lopen risico's spreiden in de tijd en naar plaats.
- o Binnen een waarborgfonds is professionele expertise aanwezig die tot een adequate beoordeling van het solvabiliteitsrisico van de te waarborgen instelling in staat is.
- o Waarborgfondsen beoordelen jaarlijks de door hen gewaarborgde instellingen op diverse criteria. Op deze manier blijven ze op de hoogte van de financiële ontwikkelingen.

Naast deze aspecten wordt door de waarborgfondsen gedegen onderzoek gedaan naar de achtergrond van de aanvragende instelling (rechtspersoon) of particulier (privaatpersoon) om de financiële risico's te minimaliseren. Onderdelen van onderzoek zijn o.a. de haalbaarheid van het project (investering), de financiële positie van de aanvrager, de wijze waarop de organisatie wordt bestuurd (management), de rentabiliteit van de instelling of de inkomenspositie van een particulier, de meerjarenbegroting etc. De waarborgfondsen kunnen daarbij bouwen op hun specifieke ervaring van een bepaalde doelgroep en hebben daarover veel informatie en voorbeelden beschikbaar.

4.2 Toetsen van een aanvraag voor een garantie of geldlening

Voor het beheersen van de financiële risico's in relatie tot de verbonden partijen of aanvragen die niet bij een waarborgfonds zijn onder te brengen is de gemeente Deventer aangewezen op haar eigen beleid en deskundigheid of besteed die uit aan derden. Bepalend voor dit beleid zijn de toetsingcriteria die worden toegepast om te komen tot een weloverwogen beslissing voor het al dan niet verlenen van een garantie of geldlening. Gemeente Deventer moet het beleid voor het integraal toetsen van aanvragen voor garanties en geldleningen nog doorontwikkelen en bestuurlijk vaststellen. In de volgende paragraaf zal dit worden toegelicht.

4.3 Toetsingscriteria voor een autonome aanvraag voor gemeentegarantie of geldlening

Beleidskader garanties en geldleningen

- Het college van B&W is verplicht om voorafgaand aan het verstrekken van een autonome gemeentegarantie of geldlening onderzoek te doen naar de financiële en bestuurlijke positie van de aanvrager en de financiële haalbaarheid van het investeringsproject op basis van de in deze beleidsnota aangegeven toetsingscriteria.
- Het college van B&W is verplicht om bij het verstrekken van een garantie of geldlening in de overeenkomst met de aanvragende instelling (geldnemer) een zekerheid te bedingen in de vorm van bijvoorbeeld een 1^e hypotheek.

Op iedere aanvraag voor een gemeentegarantie of geldlening is deze beleidsnota van toepassing. Dit betekent dat op garanties en geldleningen die via de genoemde waarborgfondsen en stimuleringsfondsen door de gemeente Deventer geen extra toetsing wordt uitgevoerd. Aanvragen die niet via de waarborgfondsen of stimuleringsfondsen lopen en op basis van specifieke argumentatie in behandeling worden genomen, worden in deze beleidsnota gedefinieerd als 'autonome' aanvragen.

Een risicomitigerende beheersmaatregel die de gemeente Deventer hanteert is dat voorafgaand aan de verstrekking van een garantie of geldlening grondig onderzoek wordt uitgevoerd naar de haalbaarheid van het project en naar de financiële en bestuurlijke positie van de aanvragende instelling. Dit onderzoek start nadat uit de fase van toetsing van het wettelijk kader is komen vast te staan dat de aanvraag voldoet aan de vigerende wet- en regelgeving binnen de gemeente Deventer.

Het onderzoek bestaat uit de volgende verschillende onderdelen;

1. Toetsing van het onderwerp waarvoor garantie of geldlening wordt aangevraagd
Hierbij richt het onderzoek zich op de volgende onderwerpen
 - Betreft het een fysiek object (i.v.m. mogelijke zekerheidstelling)
 - Eigendomsverhouding in relatie tot investeringsobject (wordt de aanvrager 100% eigenaar)
 - Welk percentage van de financiering wordt gefinancierd - financieringsplan
 - Is het investeringsobject financieel haalbaar (beoordelen kosten/baten analyse)
2. Toetsing van het management van de aanvragende rechtspersoon
Hierbij richt het onderzoek zich op de volgende onderwerpen;
 - Juridische vorm van de rechtspersoon
 - Dagelijks bestuur (consistentie en historie)
 - Relatie met de gemeente
3. Toetsing van de rentabiliteit (financiële positie) van de aanvragende rechtspersoon
Hierbij richt het onderzoek zich op de volgende onderwerpen;
 - Balans (o.a. EV, VV, activa, etc.)
 - Resultaten van de afgelopen jaren (resultatenrekening)
 - Meerjarenbegroting (toekomstige inkomsten en uitgaven)
 - Investeringsplan
 - Liquiditeitspositie
 - Cashflowprognose
 - Financiële ruimte voor vervanging en onderhoud
4. Toetsing van de solvabiliteitspositie van de aanvragende rechtspersoon
Hierbij richt het onderzoek zich op de volgende onderwerpen;
 - Verhouding EV/VV
 - Current ratio
 - Niet uit de balans blijvende meerjarige verplichtingen
 - Niet uit de balans blijvende bezittingen (stille reserves)
5. Toetsen van mogelijkheid tot zekerheidstellingen
Het onderzoek richt zich op de volgende onderwerpen;
 - Onroerende goederen (hypotheek/pandrecht/borgstelling)
 - Verzekeringen
 - In uitzonderlijke gevallen persoonlijke zekerheidstelling

Voor een objectieve uitkomst is het van belang dat het toetsen van de verschillende onderdelen volgens een uniforme en vastgestelde werkwijze wordt uitgevoerd.

Beoordeling uitkomst

Om de uitkomsten van de toetsing eenduidig en objectief te beoordelen, wordt voor de toetsingscomponenten een rating (score) vastgesteld. De uitkomst van de rating vormt onderdeel van het advies dat wordt opgenomen in de B&W nota en/of het raadsvoorstel. Met de resultaten van dit onderzoek (uitkomst rating) wordt aan het college en/of de raad een beeld gegeven omtrent de financiële risico's rondom een aanvraag voor een gemeentegarantie of geldlening.

Voorbeelden van ratio's die worden gebruikt door de BNG bij het verstrekken van een geldlening zijn;

- Loan to value (LTV): lening gedeeld door de waarde van het object.
Hoe meer de uitkomst tendeert naar 1 des te hoger het risico
- Debt service cover ratio (DSCR): kengetal dat aangeeft of er voldoende kasstromen worden gegenereerd om rente en aflossing te dekken. Hoe hoger de uitkomst des te gunstiger.
- Interest coverage ratio (rentedekkingsratio): geeft aan hoeveel maal een onderneming haar interestlasten terugverdient.

De gemeente Deventer kent op dit moment geen vastgesteld format met de verschillende toetsingscomponenten en een daaraan gekoppelde rating. Geadviseerd wordt om in aansluiting op deze beleidsnota dit verder uit te werken en in ieder geval vast te stellen of dit in eigen beheer ontwikkeld gaat worden of dat hiervoor een derde partij wordt ingeschakeld.

De systematiek die wordt ontwikkeld cq ingekocht zal worden afgeleid van de methodiek die wordt gehanteerd bij de waarborgfondsen. Deze beleidsnota gaat verder niet in op de uitwerking van de toetsingscomponenten met een daaraan gekoppelde rating (score). Dit zal in een vervolg op deze nota verder worden uitgewerkt.

De informatie die de basis vormt voor de beoordeling van de verschillende toetsingscomponenten moet door de aanvragende instelling worden aangeleverd. De toetsingscriteria van het nog te ontwikkelen model vormen de basis voor het accountantsrapport dat door de aanvragende instelling gelijk met de aanvraag moet worden overlegd. Hieraan zal na vaststelling van deze beleidsnota nadere uitwerking worden gegeven.

Nadat door het bestuur is besloten tot het verlenen van de gemeentegarantie of geldlening treedt automatisch de fase van het beheren daarvan in. In deze bestuurlijke beleidsnota is in het volgende hoofdstuk een samenvatting opgenomen van het beleidskader voor het beheren van de gemeentegaranties en geldleningen. Ambtelijk zal het beheerskader gedetailleerder worden uitgewerkt en toegelicht.

Risicomanagement informatiesysteem (RIS)

Binnen de gemeente Deventer wordt een actief risicomanagementbeleid gevoerd. De verschillende financiële risico's worden geregistreerd en gevolgd met behulp van het risicomanagement informatiesysteem (RIS).

II) Beheerskader - garanties en geldleningen

In deel I van deze beleidsnota is het beleid rondom de aanvraag opgesteld en toegelicht. Wanneer de verstrekking van een garantie of geldlening bestuurlijk is vastgesteld treedt de fase van het beheer in werking. In dit deel van de beleidsnota wordt voor het bestuur van de gemeente Deventer een samenvatting gegeven van het integrale beleid rondom het beheer van de garanties en geldleningen. In de ambtelijke versie wordt hieraan uitgebreider aandacht besteed.

5. Wettelijk kader en regelgeving – beheer

Samenvatting van de relevante wet- en regelgeving voor het beheer van garanties en geldleningen.

Wet- en regelgeving

- Bij de jaarrekening worden in de toelichting op de balans de borg- en garantstellingen naar aard van de geldleningen gespecificeerd waarbij eveneens het totaalbedrag van de betalingen (aan de geldverstrekker) tot en met het eind van het begrotingsjaar wordt opgenomen.

5.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Conform artikel 50 - BBV moet aan de passiefzijde van de balans buiten de balanstelling het bedrag worden opgenomen waartoe aan natuurlijke en rechtspersonen borg- of garantstellingen zijn verstrekt. In de toelichting op de balans worden de borgstellingen naar aard van de geldleningen gespecificeerd.² In de toelichting op de balans wordt eveneens een specificatie opgenomen van de garantstellingen waarbij het totaalbedrag van de betalingen inzake de borg- en garantstellingen tot en met het eind van het begrotingsjaar worden opgenomen.

Conform artikel 2, 11 en 13 – BBV moet in de begroting een paragraaf financiering en een paragraaf weerstandsvermogen zijn opgenomen. Paragraaf financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Het accent ligt daarbij op het onberispelijk en behoedzaam uitvoeren van het financieringsbeleid en het inzetten van de beschikbare instrumenten (leningen, subsidies en garanties) om het publieke belang te dienen. In de paragraaf weerstandsvermogen wordt de financiële robuustheid van de begroting, de jaarrekening en in het bijzonder de stand van zaken met betrekking tot de financiële positie weergegeven. Aan beide paragrafen wordt vanuit het beheerskader garanties en geldleningen een bijdrage geleverd.

5.2 Financiële verordening gemeente Deventer

In de financiële verordening gemeente Deventer is onder artikel 9 opgenomen dat uit de uiteenzetting van de financiële positie moet blijken wat het totaalbedrag is aan verleende garanties, waarborgen en overige niet uit de balans blijkende rechten en verplichtingen. Deze opgave wordt zowel in de begroting als in de jaarrekening gepresenteerd.

² Niet uit de balans blijkende verplichtingen en rechten

6. Beheerskader garanties en geldleningen

Goed beheer van verleende garanties en geldleningen stelt de gemeente Deventer in staat problemen tijdig te signaleren en vervolgens maatregelen te treffen om schade te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. De gemeente Deventer maakt daarbij onderscheid in *inzicht* en *beheer* van de garanties en geldleningen.

Inzicht: richt zich op de vraag of de gemeente weet welke leningen en garanties in beheer zijn en weet op welke wijze dit beheer wordt gevoerd. Voor het bereiken van dit inzicht zijn de volgende punten van belang;

- Gemeentebrede richtlijnen/voorschriften over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het verstrekken van leningen en garanties;
- Verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het beheer en verstrekken van leningen en garanties;
- Juiste en volledige registratie/administratie op één centraal punt;
- Volledig en tijdig rapporteren.

Beheer: is de wijze waarop de omgang met leningen en garanties is vormgegeven en of die vormgeving een toereikende beheersing van financiële risico's mogelijk maakt.

Belang van goed beheer

Beheer van leningen en garanties omvat zowel de administratie, het houden van toezicht en het nemen van maatregelen in het geval verstoringen en risico's worden gesignaleerd. Goed beheer van leningen en garanties maakt het mogelijk voor de gemeente om problemen met een lening of garantie in een vroeg stadium te signaleren en maatregelen te nemen.

Goed beheer betekent niet dat de gemeente nooit meer financiële schade leidt op de uitstaande garanties en geldleningen. Hoe eerder de problemen worden gesignaleerd des te groter is de kans dat de juiste maatregelen worden genomen om de problemen op te lossen (of zelfs te voorkomen) en daarmee de schade voor de gemeente te beperken.

In de volgende paragraaf wordt het inzicht en beheer nader uitgewerkt.

6.1 Het bereiken van inzicht in garanties en geldleningen

Onder inzicht is aangegeven dat dit wordt bereikt door de volgende vier punten te realiseren;

1. Gemeentebrede richtlijnen voor het verstrekken van garanties en geldleningen

Deze beleidsnota geeft invulling aan de voorwaarde om gemeentebrede richtlijnen vast te stellen voor het verstrekken van gemeentegaranties en geldleningen.

Het college van B&W legt één keer in de vier jaar het beleidskader voor het verlenen van garanties en geldleningen voor aan de raad met een verzoek om dit kader te beoordelen en bij goedkeuring vast te stellen.

2. Verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het verstrekken en beheer van garanties en geldleningen

Op het verstrekken van garanties en geldleningen is de vigerende *regeling tot verlening van bevoegdheden gemeente Deventer* van toepassing. Het mandaat voor het aangaan van garanties en geldleningen loopt via de algemeen directeur, de teammanager naar de programmamanager (PM).

3. Juiste en volledige registratie/administratie op één centraal punt.

Binnen de gemeente Deventer is de bevoegdheid/verantwoordelijkheid voor het verstrekken van garanties en geldleningen decentraal georganiseerd bij de programmamanagers. Dit betekent dat decentraal op programmaniveau informatie wordt ontvangen en gegenereerd inzake garanties en geldleningen. Om snel en volledig inzicht te krijgen in de totale omvang van de verstrekte garanties en geldleningen wordt de registratie van deze informatie op één centraal punt binnen de gemeente Deventer georganiseerd.

4. Volledig en tijdig rapporteren (actieve informatieplicht)

De rapportage over het inzicht en beheer van de garanties en geldleningen wordt gerealiseerd via de P&C cyclus documenten. Met de betreffende rapportage wordt het volgende bereikt;

- Tijdige en volledige informatie over de omvang van de uitstaande garanties en geldleningen en het verloop daarvan (afwikkeling);
- Tijdige en volledige informatie over de nieuw verstrekte garanties en geldleningen en de daarbij verstrekte zekerheden.
- Tijdige en volledige informatie over de risico's met betrekking tot de uitstaande garanties en geldleningen.

De informatie speelt een belangrijke rol bij de besluitvorming over nieuwe garanties en geldleningen en het monitoren van de verstrekte garanties en geldleningen.

Actieve informatieplicht

Wanneer er een calamiteit plaatsvindt met betrekking tot de garanties en geldleningen informeert het college de raad direct over de betreffende calamiteit inclusief de eventueel te nemen maatregelen. Er wordt niet afgewacht tot een P&C cyclus document.

6.2 Organisatorische inbedding

Voor het juist, volledig en tijdig adviseren van het bestuur van de gemeente Deventer bij een aanvraag van een garantie of geldlening of het beheer daarvan is integrale samenwerking tussen verschillende partijen binnen de gemeente Deventer van belang. Deze samenwerking wordt in het vervolg op het vaststellen van deze beleidsnota vorm gegeven door uitwerking van de administratieve organisatie. Een belangrijk aspect dat daarin wordt meegenomen is de verplichte autorisatie (de zogenaamde medeparaaf) vanuit de financiële kolom bij iedere B&W nota en raadsvoorstel met betrekking tot een verstrekking van een garantie of geldlening.

6.3 Richtlijn voor het verstrekken van een garantie of geldlening

Na bestuurlijk vaststelling van deze beleidsnota zal worden bepaald of een richtlijn of verordening (afhankelijk van juridische insteek) wordt opgesteld. In aanvulling op deze beleidsnota is de richtlijn een juridisch kader waarin artikelsgewijs de regelgeving wordt weergegeven. Tegelijkertijd zal zowel voor het verstrekken van een garantie als voor een geldlening een standaard overeenkomst (standaard format) worden opgesteld waarin de voorwaarden worden opgenomen die ten grondslag liggen aan de verstrekking. Dit vereist in aanvulling op het beleid een nadere juridische uitwerking.

Een voorzet van het ambtelijke beheersproces (stroomschema's) is opgenomen in bijlage 5.

In bijlage 6 zijn de beslisschema's voor een aanvraag van een garantie of geldlening opgenomen.

Begripsbepaling

In deze beleidsnota wordt verstaan onder;

- Geldlening
Bij het verstrekken van een geldlening stelt de gemeente aan een rechts- of natuurlijk persoon geld beschikbaar met de verwachting dit op termijn terug te krijgen. Gedurende de looptijd van de lening ontvangt de gemeente rentebetalingen en aflossingen. Als de gemeente haar rentevoet in rekening brengt bij de geldnemer dan leidt het verstrekken van leningen idealiter niet tot kosten voor de gemeente.
- Garantie
Bij het verstrekken van een garantie stelt de gemeente *geen* geld beschikbaar maar garandeert aan bijvoorbeeld een bank (geldgever) van een instelling (geldnemer) dat de instelling de verschuldigde rente en aflossingen kan betalen. Bij een garantie vindt geen geldoverdracht plaats. Dit betekent dat een garantie idealiter niet leidt tot kosten voor een gemeente. Als de instelling de verschuldigde betalingen (rente en/of aflossing) niet kan voldoen, dan kan de geldverstrekker instelling (bank) de gemeente op haar garantie aanspreken waardoor er wel kosten voor de gemeente ontstaan.
- Borgtocht
In deze nota wordt het begrip 'garantie' gehanteerd. Formeel gezien moet de terminologie van het burgerlijk Wetboek worden gehanteerd en dit is de term 'borgtocht'. In artikel 850 – Burgerlijk wetboek boek 7 wordt gesteld;
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.
Waar in deze nota *garantie* wordt gebruikt wordt *borgtocht* bedoeld. In het hoofdstuk 3. *Wettelijk kader en regelgeving - beleid* wordt dit nader toegelicht.
- Subsidie
Voor het begrip subsidie wordt aangesloten bij wat daarover in de AWB (o.a. artikel 4:21) is bepaald. De definitie van het begrip subsidie omvat vier kenmerken:
 - aanspraak op financiële middelen;
 - verstrekt door een bestuursorgaan;
 - met het oog op bepaalde activiteiten;
 - niet zijnde een betaling voor geleverde goederen of dienstenHet onderscheid tussen diverse soorten van subsidies (budgetsubsidie, projectsubsidie of waarderingssubsidie) is expliciet opgenomen in de Algemene subsidieverordening Deventer (ASV - 2011). Een subsidie onderscheidt zich van een garantie of geldlening doordat bij een subsidie er overdacht van geld plaatsvindt zonder dat dit moet worden afgelost of dat hierover rentekosten in rekening worden gebracht. Met de verstrekking van de subsidie wordt geen financieel risico gelopen.

Bronnen

- Algemene garantiebepalingen van de gemeente Deventer (1979)
- Algemene subsidieverordening Deventer (2011)
- Nota gemeentegaranties – gemeente De Bilt (2010)
- Toetsingskaders gemeentegaranties en geldleningen – gemeente Voorst (2007)
- Slecht zicht op leningen en garanties – Rekenkamer Amsterdam (2011)
- Op zoek naar beleidslijnen voor gemeentegaranties/geldleningen – gemeente Meppel (2009)
- Verordening gemeentegaranties geldleningen – gemeente Delft (2004)
- Nota gemeentelijke garantiestelling – Gemeente Wormerland (2006)
- Verordening en beleidskader gemeentegaranties – Gemeente Leiden (2007)
- Nota gemeente garanties – Gemeente IJsselstein (2007/2010)
- Nota gemeentegaranties sportverenigingen (nr. 305248)– gemeente Deventer (2010)
- Rapport staatssteunanalyse sportbedrijf Deventer – Lysias Consulting Group (2012)
- Beleidsnota Verbonden partijen – gemeente Deventer (2012)
- Artikel: *Actief de vinger aan de pols houden; Gemeentelijke garantstellingen en financieringen* – B&G juli/augustus 2011
- Treasury statuut (2009)

Waarborgfondsen

- Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) – www.wsw.nl
- Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) – www.nhg.nl
- Nationale Hypotheekgarantie (NHG) – www.nhg.nl
- Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) – www.sws.nl
- Stichting Waarborgfonds Kinderopvang – www.waarborgfondskinderopvang.nl

Stimuleringsfondsen

- Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) – www.svn.nl

Bijlage 1. Gemeentegaranties en geldleningen Deventer

Soort geldlening of garantie	Toelichting	Gegarandeerde geldlening of garantie	Risico ³
Garanties met medeborg Door WSW gewaarborgde leningen aan woningcorporaties in Deventer	Dit betreffen garanties die zijn verleend aan woningcorporaties in Deventer. Dit betreffen leningen die door Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) zijn gegarandeerd. Kan de stichting niet voldoen aan de afwikkeling dan worden de woningcorporaties aangesproken. De gemeenten en het rijk zijn achterborg. De WSW is gewaardeerd met de AAA-rating.	€ 430.000.000	Zeer klein
Garanties met medeborg Garanties Mede door SWS gewaarborgde geldleningen aan sportverenigingen in Deventer	Dit betreffen garanties die zijn verleend aan sportverenigingen in Deventer. De Stichting Waarborgmaatschappij Sport staat voor 50% mede garant voor deze geldleningen. De andere 50% wordt door gemeente Deventer gegarandeerd.	€ 213.000	Zeer klein
Garanties met medeborg Gemeente garanties particuliere eigenaren (NHG) (sterfhuiskonstructie) ⁴ voor zowel aankoop als kwaliteitsverbetering woning	Dit betreft de verstrekte gemeentegaranties die vallen onder de meer bekende term nationale hypotheekgarantie (NHG). In 1995 zijn de gemeentegaranties ondergebracht in onder andere de stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW). Deze stichting wordt als eerste aangesproken bij het afwikkelen van een beroep op garantieterlening. De gemeenten en het rijk zijn achterborg. In 2011 is de stichting WEW door ratingbureau Fitch gewaardeerd met de AAA-rating.	€ 909.000.000 (€ 21.120.000) aankoop woning € 145.000.000 verbetering woning	Zeer klein
Autonome garanties met zekerheidstellingen Gewaarborgde geldleningen aan instellingen (woningcorporaties) verstrekt door gemeente Deventer (deels sterfhuiskonstructie)	Dit betreft garantie op geldleningen aan instellingen waarbij in de voorwaarden een waarborg is opgenomen meestal in de vorm van het recht op 1 ^e hypotheek. Voor een aantal borgstellingen voor woningcorporaties is er geen aanvullende zekerheid.	€ 38.354.000 (per 31-12-2012)	Niet klein/ Niet groot
Autonome garanties zonder zekerheidstellingen Garanties aan publieke instellingen ⁵ (zonder medeborg)	De gemeente Deventer heeft op dit moment twee garanties verstrekt aan publieke instellingen; - Carmelcollege (zonder zekerheidstelling) schooljaar 2010/2011 - Stichting sporthal Schalkhaar (met zekerheidstelling) – afloop 2039.	€ 415.000 € 291.000	Niet klein/ Niet groot
Geldleningen Geldleningen aan verbonden partijen.	Hiervoor is een aparte beleidsnota Verbonden partijen (2012) vastgesteld en zijn de gegevens en risico's opgenomen in de paragraaf verbonden partijen begroting 2013.	€ 30.110.000 (per 31-12-2012)	Klein
Geldleningen Geldleningen aan particulieren of instellingen onder regie van de Svn ⁶	Duurzaamheidsleningen particuliere woningeigenaren Stimuleringsleningen verenigingen van eigenaars - (2010). Stimuleringslening particuliere woningverbetering Voorstad Oost - (2011) Laagrentende startersleningen voor koop van corporatiewoningen (Rentree) - (2012)	€ 200.000 € 1.500.000 € 400.000 € 450.000	Zeer klein (beperkt tot omvang van het verstrekte bedrag)

³ Voor de kwalificering van het risico is uitgegaan van de indeling die is toegepast in de beleidsnota risicomangement en weerstandsvermogen (2007)

⁴ De achtervangfunctie (achterborg) voor gemeenten is per 01-01-2011 vervallen. Het Rijk neemt vanaf die datum de achtervangfunctie in zijn geheel over. De achtervangfunctie van gemeenten voor aanvragen tot 01-01-2011 blijft van kracht.

⁵ Garantstelling voor leningen wordt gevraagd wanneer geldgevers niet bereid zijn om zonder garantie van de gemeente leningen te verstrekken. In veel gevallen is dit het geval bij organisaties of (maatschappelijke) instellingen (rechtspersonen) die niet beschikken over onroerende goederen waarop hypothecaire zekerheden kunnen worden gevestigd. Het komt ook voor dat men goedkoper geldleningen kan aantrekken wanneer de geldlening onder een gemeentegarantie wordt verstrekt.

⁶ Geldleningen verstrekt onder regie Svn worden als financieel vast actief opgenomen in de balans (geen toelichting op de balans noodzakelijk). De bedragen tussen haakjes zijn toegezegd maar nog niet gestort bij Svn.

Bijlage 2. Wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 4:21 - Awb

1. Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.
2. Deze titel is niet van toepassing op aanspraken of verplichtingen die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift inzake:
 - a. belastingen;
 - b. de heffing van een premie dan wel een premieervangende belasting ingevolge de Wet financiering sociale verzekeringen; of
 - c. de heffing van een inkomensafhankelijke bijdrage dan wel een bijdrageervangende belasting ingevolge de Zorgverzekeringswet.
3. Deze titel is niet van toepassing op de aanspraak op financiële middelen die worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.
4. Deze titel is van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek.

Artikel 4:33 - Awb

Een subsidie kan niet worden verleend onder de voorwaarde dat uitsluitend het bestuursorgaan of uitsluitend de subsidie-ontvanger een bepaalde handeling verricht, tenzij het betreft de voorwaarde dat:

- a. de subsidie-ontvanger medewerkt aan de totstandkoming van een overeenkomst ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening, of
- b. de subsidie-ontvanger aantoont dat een gebeurtenis, niet zijnde een handeling van het bestuursorgaan of van de subsidie-ontvanger, heeft plaatsgevonden.

Artikel 4:36 - Awb

1. Ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening kan een overeenkomst worden gesloten.
2. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de subsidie zich daartegen verzet, kan in de overeenkomst worden bepaald dat de subsidie-ontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend.

De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders

Artikel 160 lid 1 – Gemeentewet

1. Het college is in ieder geval bevoegd:
 - a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;
 - b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;
 - c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
 - d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
 - e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;
 - f. te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
 - g. ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;
 - h. jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.

Artikel 169 lid 4 – Gemeentewet

Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.

In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (de zogenaamde voorhangprocedure).

Artikel 9 – Financiële verordening gemeente Deventer (artikel 212 – gemeentewet)

1. Het college draagt er zorg voor, dat al het beleid waartoe de raad heeft besloten, in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen is opgenomen.
2. Het totaalbedrag aan verleende garanties, waarborgen en overige niet uit de balans blijkende rechten en verplichtingen wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld.

Algemeen

Artikel 850 – Burgerlijk wetboek boek 7

1. 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.
2. Voor de geldigheid van een borgtocht is niet vereist dat de hoofdschuldenaar deze kent.
3. Op borgtocht zijn de bepalingen omtrent hoofdelijke verbintenissen van toepassing, voor zover daarvan in deze titel niet wordt afgeweken.

Artikel 2 – wet Fido

1. Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak.
2. Openbare lichamen kunnen derivaten hanteren of, in afwijking van het eerste lid, middelen uitzetten anders dan ten behoeve van de publieke taak, indien deze uitzettingen of derivaten een prudent karakter hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. Terzake van de uitvoering van dit lid worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld.
3. Openbare lichamen kunnen geldleningen slechts verstrekken, dan wel de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de betaling van rente en aflossing slechts garanderen, indien de geldleningen voldoen aan de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels.
4. Openbare lichamen sluiten ten gunste van personeel of politieke ambtsdragers van openbare lichamen geen contracten met betrekking tot hypothecaire leningen of garanties op de verstrekking van hypothecaire leningen door andere financiële instellingen.

Besluit Begroting en Verantwoording

Artikel 50 – BBV

Aan de passiefzijde van de balans wordt buiten de balanstelling opgenomen het bedrag waartoe aan natuurlijke en rechtspersonen borgstellingen of garantstellingen zijn verstrekt.

Artikel 57 – BBV

1. In de toelichting op de balans worden de borgstellingen, bedoeld in artikel 50, gespecificeerd naar de aard van de geldleningen.
2. Per specificatie wordt vermeld:
 - a. Het oorspronkelijk bedrag van de gewaarborgde geldlening;
 - b. Het percentage van het leningbedrag waarvoor borgstelling is verleend;
 - c. Het restantbedrag van de lening bij aanvang van het begrotingsjaar;
 - d. Het restantbedrag van de lening aan het eind van het begrotingsjaar.
3. In de toelichting op de balans wordt een specificatie opgenomen van de garantstellingen als bedoeld in artikel 50.
4. In de toelichting wordt ook opgenomen het totaalbedrag van de betalingen die inzake de borg- en garantstelling zijn gedaan tot en met het eind van het begrotingsjaar.

Artikel 87 – EG Verdrag

1. Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Artikel 87 lid 1 EG-Verdrag heeft het over 'steunmaatregelen van de staten' en noemt het begrip 'staatssteun' niet. Deze twee begrippen zijn evenwel synoniem. Onder het begrip 'staten' genoemd in artikel 87 lid 1 EG-Verdrag vallen ook regionale en lokale (gedecentraliseerde) lichamen van de lidstaten, ongeacht hun statuut en benaming. Derhalve bijvoorbeeld ook provincies, gemeenten en waterschappen.

Toelichting:

Ongeoorloofde of onrechtmatige staatssteun voldoet aan de volgende vijf criteria:

1. *De steun wordt door de staat (overheid) verleend of met staatsmiddelen bekostigd.* Wanneer de middelen van de steunmaatregel betaald worden uit de begroting van een overheid dient volgens vaste jurisprudentie van 'staatsmiddelen' te worden gesproken. Daarnaast heeft voornoemd begrip betrekking op alle geldelijke middelen die een overheid daadwerkelijk kan gebruiken om ondernemingen te steunen, ongeacht of deze middelen al dan niet permanent deel uitmaken van het vermogen van die betreffende overheid.
2. *De steun komt ten goede aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties.* Het EG-recht hanteert een ruim begrip 'onderneming': Elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. Als een economische activiteit wordt aangemerkt: Het aanbieden van goederen en diensten op de markt. Winstoogmerk is terzake niet vereist.
3. *De steun verschaft een voordeel aan (de) onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zou(den) hebben verkregen.* Onderscheidend aspect bij onderhavig criterium is of de ene onderneming wel en de andere niet in aanmerking komt voor de betrokken steun. Er moet sprake zijn van 'selectiviteit'. Staatssteun is in voornoemd verband bijvoorbeeld niet aan de orde bij algemene maatregelen die alle ondernemingen in een land zonder onderscheid (ongeacht hun bedrijfstak, plaats van vestiging of bedrijfsgrootte) ten goede komen.
4. *De steun vervalst de vrije mededinging of dreigt deze te vervalsen.*
5. *Door de steun wordt de intracommunautaire handel beïnvloed.*

Ad 4 en 5: Steun met een louter lokaal karakter is doorgaans geen ongeoorloofde staatssteun in de zin van het EG-Verdrag.

Artikel 87 lid 1 EG-Verdrag maakt geen onderscheid naar de redenen en/of doeleinden van de steunmaatregelen, doch ziet op de gevolgen van die maatregelen. Elke vorm van steun - denk niet uitputtend aan subsidiegelden, de verkoop van grond tegen niet-marktconforme voorwaarden, bepaalde achterstellingen en/of kwijtscheldingen of deelnemingen in aandelenkapitaal van bijna failliete ondernemingen - die voldoet aan voornoemde 5 criteria mag *in beginsel niet zomaar* worden verleend en *moet* worden aangemeld bij de Europese Commissie (EC). In Nederland geschiedt zulks in de meeste gevallen via (tussenkoms) van het Coördinatiepunt Staatssteun van BZK.

Op het intranet van de gemeente Deventer is een 'handreiking staatssteun' gepubliceerd die de regels omtrent staatssteun helder en overzichtelijk beschrijven.

Leningen en garanties in relatie tot subsidies

Het subsidie instrument is een belangrijk middel voor het realiseren van gemeentelijk beleid en beleidsdoelen. Het subsidie instrument zorgt ervoor dat de gemeente en de gesubsidieerden, ieder vanuit zijn eigen positie en verantwoordelijkheid, maximaal bijdragen aan het in stand houden van de sociale infrastructuur en het bereiken van de maatschappelijke effecten.

Conform artikel 8.1 van de algemene subsidieverordening Deventer (ASV) vallen het verlenen van krediet en garantie onder het subsidiebegrip.

Bijlage 3. Voorwaarden gemeentegaranties en geldleningen

Aan de door de gemeente Deventer te verstrekken gemeentegarantie of geldlening worden ten aanzien van de rechtspersoon (aanvrager/geldnemer) voorwaarden gesteld. Deze voorwaarden worden bij een aanvraag vooraf aan de aanvrager meegedeeld. De aanvrager moet zich vooruitlopend op de besluitvorming door de gemeente met de gestelde voorwaarden akkoord hebben verklaard.

Voorwaarden aanvrager (geldnemer)

De aan de gemeentegarantie of geldlening verbonden voorwaarden zijn:

1. De geldnemer (aanvragende instelling) moet bij de aanvraag voor een garantie of geldlening minimaal twee verklaringen overleggen waaruit blijkt dat door betreffende kredietverstrekking instellingen geen geldlening wordt verstrekt zonder een garantstelling.
2. De looptijd voor een gemeentegarantie of geldlening is gelijk aan de termijn waarvoor de geldlening wordt verstrekt waarbij de duur van de geldlening de gebruiksduur van het object die de gemeente tot zekerheid staat niet overschrijft. Voor de gebruiksduur wordt uitgegaan van de termijnen opgenomen in de richtlijn activeren en afschrijven – gemeente Deventer (2008).
3. De rente van een te verstrekken geldlening is gelijk aan het rentepercentage dat door marktpartijen (kredietverstrekking instellingen) wordt berekend.
Voor het bepalen van de marktconformiteit van het percentage vraagt de gemeente Deventer minimaal twee rentepercentages op bij kredietverstrekking instellingen, uitgaande van de voorwaarden voor de betreffende geldlening. Enkel voor geldleningen verstrekt onder regie van de SVn gelden afwijkende rentepercentages.
4. Renteherziening vindt plaats na een periode van 10 jaar na afsluitingsdatum. Het voor dat betreffende begrotingsjaar geldende renteomslagpercentage zal voor de nieuwe termijn worden overeengekomen.
5. Het nieuwe renteomslagpercentage wordt uiterlijk 6 weken voor de herzieningsdatum aan de geldnemer bekend gemaakt.
6. Indien de geldnemer en de geldgever uiterlijk zeven (7) kalenderdagen voor de herzieningsdatum geen overeenstemming hebben bereikt over de hoogte van de, voor het vervolg van de geldlening geldende, herziene rentevoet, dan moet het restant van de leensom op de herzieningsdatum geheel worden afgelost.
7. De aflossing van een geldlening vindt plaats op basis van de lineaire methode.
8. Algehele of gedeeltelijke vervroegde aflossing is niet toegestaan tenzij er sprake is van een situatie genoemd onder punt 5 van deze voorwaarden.
9. Een gemeentegarantie wordt niet verstrekt indien de geldlening reeds aan de aanvrager (geldnemer) is verstrekt.
10. De middelen die door de geldnemer middels de geldlening worden ontvangen moeten worden besteed voor het doel waarvoor de geldlening is aangegaan. Dit geldt voor zowel de gemeentegarantie als de geldlening;
11. De gemeente Deventer heeft het recht van zekerheidsstelling. Dit kan het recht van hypotheek of pandrecht zijn of het recht op persoonlijke zekerheidsstelling;
12. Zonder voorafgaande toestemming van het college van B&W van de gemeente Deventer is het de geldnemer niet toegestaan om het object (de onroerende zaak), waarvoor de geldlening door de geldnemer is ontvangen te vervreemden, te bezwaren dan wel van bestemming te veranderen;
13. Het object (de onroerende zaak) moet voldoende zijn verzekerd voor herbouw of vervangingswaarde. De geldnemer dient hiervan periodiek een bewijs te verstrekken;
14. De gemeente Deventer kan eisen stellen aan het voeren van de administratie en de controle daarop en de geldnemer moet hiermee instemmen;
15. De geldnemer verplicht zich tot het uiterlijk dertien weken voor de aanvang van het boekjaar inzenden van de jaarlijkse begroting evenals het inzenden van de jaarrekening, binnen zes maanden na afloop van het boekjaar;
16. De gemeente Deventer kan, als zij dit wenselijk acht, een financieel deskundige (toezichthouder) deel laten nemen aan vergaderingen van het bestuur van de geldnemer voor die onderdelen waarin het financiële beleid wordt behandeld.
17. Als de gemeente Deventer als borg wordt aangesproken voor betaling van het (restant) krediet en de rente van de gegarandeerde lening, blijft de betaling als schuld rusten op de geldnemer. Dit geldt zowel voor de aflossingen als voor de (achterstallige) rente.

18. Voordat de gemeente Deventer door de geldverstrekker wordt aangesproken op haar garantstelling dient eerst de geldnemer als hoofdschuldenaar expliciet te worden aangesproken op het ingebreke blijven ten aanzien van zowel de aflossing als de achterstallige rente van het krediet. De gemeente dient gelijktijdig van deze ingebrekestelling op de hoogte te worden gebracht.
 19. De geldnemer en geldverstrekker informeren de gemeente Deventer in ieder geval zo spoedig mogelijk over:
 - o het niet nakomen door de geldnemer van de aan de geldlening verbonden betalingsverplichtingen waarvoor de gemeente garant staat;
 - o wijzigingen van de gegevens en bescheiden die bij de aanvraag om garantie zijn overlegd;
 - o een statutenwijziging van de geldnemer;
 - o een fusie van de geldnemer;
 - o ontbinding van de overeenkomst met de geldnemer.
 20. De gemeente Deventer dient direct te worden geïnformeerd als er substantiële financiële tegenvallers dreigen op te treden bij de geldnemer.
 21. De geldnemer verbindt zich om al die maatregelen te nemen die de gemeente Deventer van belang acht ter waarborging van de financiële belangen van de gemeente en die door de gemeente Deventer schriftelijk aan de geldnemer zijn medegedeeld.
- Het college van B&W behoudt het recht om, als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, aanvullende voorwaarden te stellen.

Voorwaarden kredietverstrekker (geldgever)

Ten aanzien van de kredietverstrekker (geldgever) gelden bij het verstrekken van een gemeentegarantie door de gemeente Deventer de volgende voorwaarden:

1. De geldgever is verplicht zijn bestaande of toekomstige zekerheden eerst uit te winnen voordat de gemeente Deventer wordt aangesproken op haar garantstelling;
2. Als de gemeente wordt aangesproken als borg dan treedt zij in de rechten van de geldnemer;
3. De gemeente Deventer wordt gevrijwaard van de uit de gemeentegarantie voortvloeiende verplichtingen, wanneer de geldgever één of meerdere zekerheden niet geheel of gedeeltelijk heeft aangewend, tenzij de gemeente hiervoor vooraf schriftelijke toestemming heeft verleend;
4. De geldgever dient er op toe te zien dat, bij vervreemding van de onroerende of roerende zaak, de lening volledig wordt afgelost en de afgegeven gemeentegarantie hiermee komt te vervallen en wordt teruggestuurd naar de gemeente Deventer;
5. De geldgever dient de gemeente Deventer jaarlijks een opgave te verstrekken van de nog openstaande schuld van de lening;
6. Bij ingebrekestelling van de geldnemer dient de gemeente Deventer hiervan direct een afschrift te ontvangen van de kredietverstrekker (geldgever);
7. De kredietverstrekker (geldgever) verleent geen uitstel van betaling aan de geldnemer zonder schriftelijke toestemming van de gemeente Deventer;
8. Indien de gemeente Deventer krachtens het uitvoeren van een garantie een betaling heeft verricht in de plaats van een ingebreke gebleven geldnemer, is de regresvordering van de gemeente in een eventueel faillissement van de geldnemer bevoorrecht op eventuele andere vorderingen die een geldverstrekker op de geldnemer heeft.
9. Na afloop van de garantietermijn dient de geldgever per direct de originele garantiestelling te retourneren aan de gemeente Deventer.

Het college van B&W behoudt het recht op, als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, aanvullende voorwaarden te stellen.

Bijlage 4. Overzicht verstrekte geldleningen (begroting 2013)

Geldnemer	Afdeling	rente%	stand per 1-1-2012	prognose per		Toelichting
				1-1-2013	31-12-2013	
Lening scouting Bathmen James Lovell (15 jr. renteloos)	MOM	0,00%	4.334	4.334	4.334	
Lening I: Cultureel centrum	MOM	5,00%	2.699.993	2.504.868	2.309.743	Lening 1 en 3 zijn samengevoegd
Lening II: Cultureel centrum	MOM	7,10%	4.025.381	3.862.991	3.700.601	
lening III: Cultureel Centrum	MOM					Lening 1 en 3 zijn samengevoegd
lening IIII: Cultureel Centrum (nieuwbouw)	MOM	3,97%	2.947.557	2.866.767	2.785.977	
Lening NV Dos	MOM	5,00%	10.509.286	10.030.011	9.550.736	
Lening NV Dos : Borgelerbad 15 jr. 3,91	MOM	3,91%	332.500	190.000	47.500	lening kent een gebroken boekjaar
Lening NV Dos : Borgelerbad 30 jr. 4,44%	MOM	4,44%	1.067.000	921.500	776.000	lening kent een gebroken boekjaar
Lening NV Dos : Inbreiding De Scheg	MOM	4,78%	423.774	358.578	228.186	lening kent een gebroken boekjaar
Lening NV Dos : Panta Rhei - bouwkundig	MOM	5,00%	2.287.525	2.227.327	2.167.129	lening kent een gebroken boekjaar
Lening NV Dos : Panta Rhei - inventaris	MOM	5,00%	489.663	428.455	367.247	lening kent een gebroken boekjaar
Lening NV Dos : Uitwerking Schegvisie	MOM	3,55%	760.667	706.334	652.001	
Lening NV Dos : Zomer en wintertuin	MOM	3,64%	900.000	840.000	780.000	renteaanpassing 1/7/2021
Lening NV Dos: Wellness	MOM	2,12%	0	875.000	787.500	
Lening Deventer Lawn tennis club	MOM	0,00%	4.538	0	0	
Circulus aanvullende lening	MOM	0,00%	2.187.350	2.187.350	2.187.350	
Vitens	AB	5,00%	1.238.130	1.361.944	1.238.130	
Lening Enexis voormalig Diepenveen	AB	5,00%	45.378	45.378	45.378	
Lening Enexis voormalig Bathmen	AB	5,00%	45.378	45.378	45.378	
Lening Enexis oud Deventer	AB	5,00%	453.780	453.780	453.780	
Leningen energieaanpak woningen	RE	0,00%	200.000	200.000	200.000	
Totaal			30.622.234	30.109.995	28.326.970	

Bijlage 5. Ambtelijk beheersproces

In deze bijlage is een voorzet gemaakt voor de uitwerking van het ambtelijk beheersproces.

Organisatorische inbedding

Voor het juist, volledig en tijdig adviseren van het bestuur van de gemeente Deventer bij een aanvraag van een garantie of geldlening of het beheer daarvan is integrale samenwerking tussen de volgende partijen van belang;

- De programmamanager
- De financiële kolom

Rol van de programmamanager

Conform het mandatenregister is de beschikkende rol voor zowel het aangaan van garantieovereenkomsten onder regie van waarborgmaatschappijen als het aangaan van leningen op grond van het SVn (via de algemeen directeur) neergelegd bij de programmamanager (PM). De PM heeft vanuit het programma daarmee primair de beschikkende rol. Hij/zij ontvangt de aanvraag en stelt een overeenkomst op waarin aan een rechts- of privaatspersoon een garantie of geldlening wordt verstrekt. Voor het aangaan van de overeenkomst is hij/zij verplicht zich te houden aan het vigerend beleid. Onder zijn/haar verantwoordelijkheid worden de aanvragen financieel en bestuurlijk getoetst en wordt er een integraal advies voorgelegd aan het college en eventueel de raad ter bestuurlijke vaststelling.

Wanneer de overeenkomst door het college en/of de raad is vastgesteld blijft de betreffende manager (als eigenaar) verantwoordelijk voor het beheer van de overeenkomst. Dit betekent dat de uitstaande garanties en geldleningen periodiek worden beoordeeld en hierover wordt gerapporteerd aan het bestuur middels de reguliere P&C cyclus documenten.

De financiële kolom

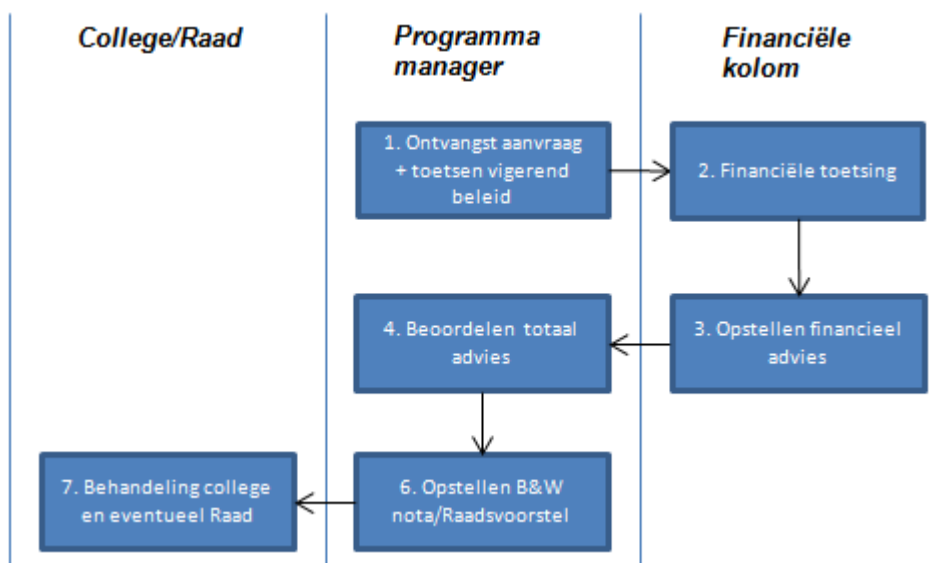
Binnen de financiële kolom zijn verschillende teams geformeerd die de programmamanager vanuit hun financiële expertise adviseren bij het aangaan en beheren van garanties en geldleningen. Voor zowel de integrale financiële toetsing van de aanvragen als de periodieke beoordeling van de voorraad garanties en geldleningen zijn de treasurer (specialist team PCA) en de financieel adviseur (team AB) sleutelpersonen die door de PM'er ingeschakeld worden. De centrale registratie en het genereren van beheeroverzichten wordt uitgevoerd door team PCA.

Integrale samenwerking tussen de programmamanager en de financiële kolom is hierbij van belang.

In deze beleidsnota is het proces rondom het verstrekken van garanties en geldleningen gesplitst in;

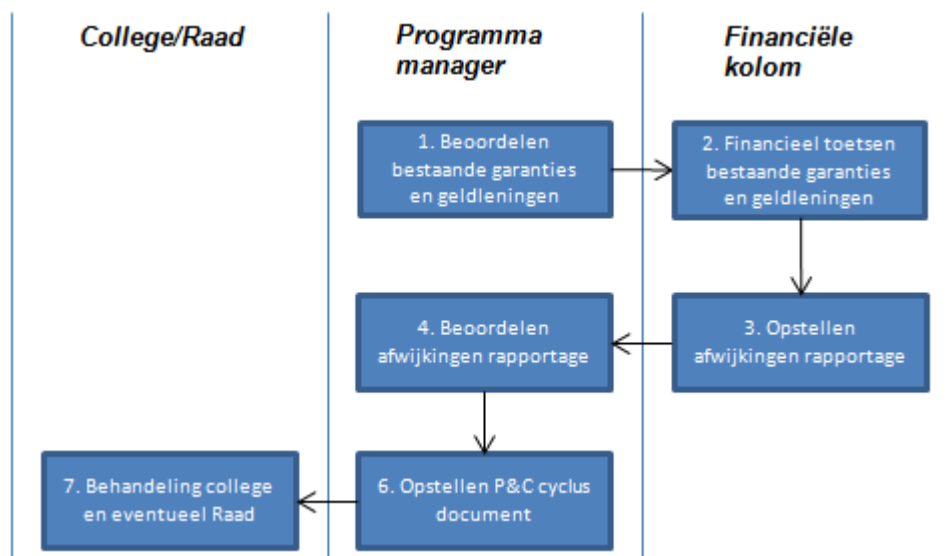
- Het proces voor behandeling van de aanvraag voor een garantie of geldlening
- Het proces voor het beheer van garanties en geldleningen

Hieronder wordt in twee stroomschema's het proces samengevat;



Figuur 1. Stroomschema aanvraag gemeentegarantie of geldlening

Voor het **beheer** van garanties en geldleningen ziet het stroomschema er als volgt uit;



Figuur 2. Stroomschema beheer gemeentegaranties en geldleningen

Periodieke informatie over garanties en geldleningen

Zoals aangegeven is het volledig en tijdig rapporteren over de stand van zaken in relatie tot de verstrekte garanties en geldleningen van belang. Activiteiten die voor het monitoren worden gerealiseerd zijn;

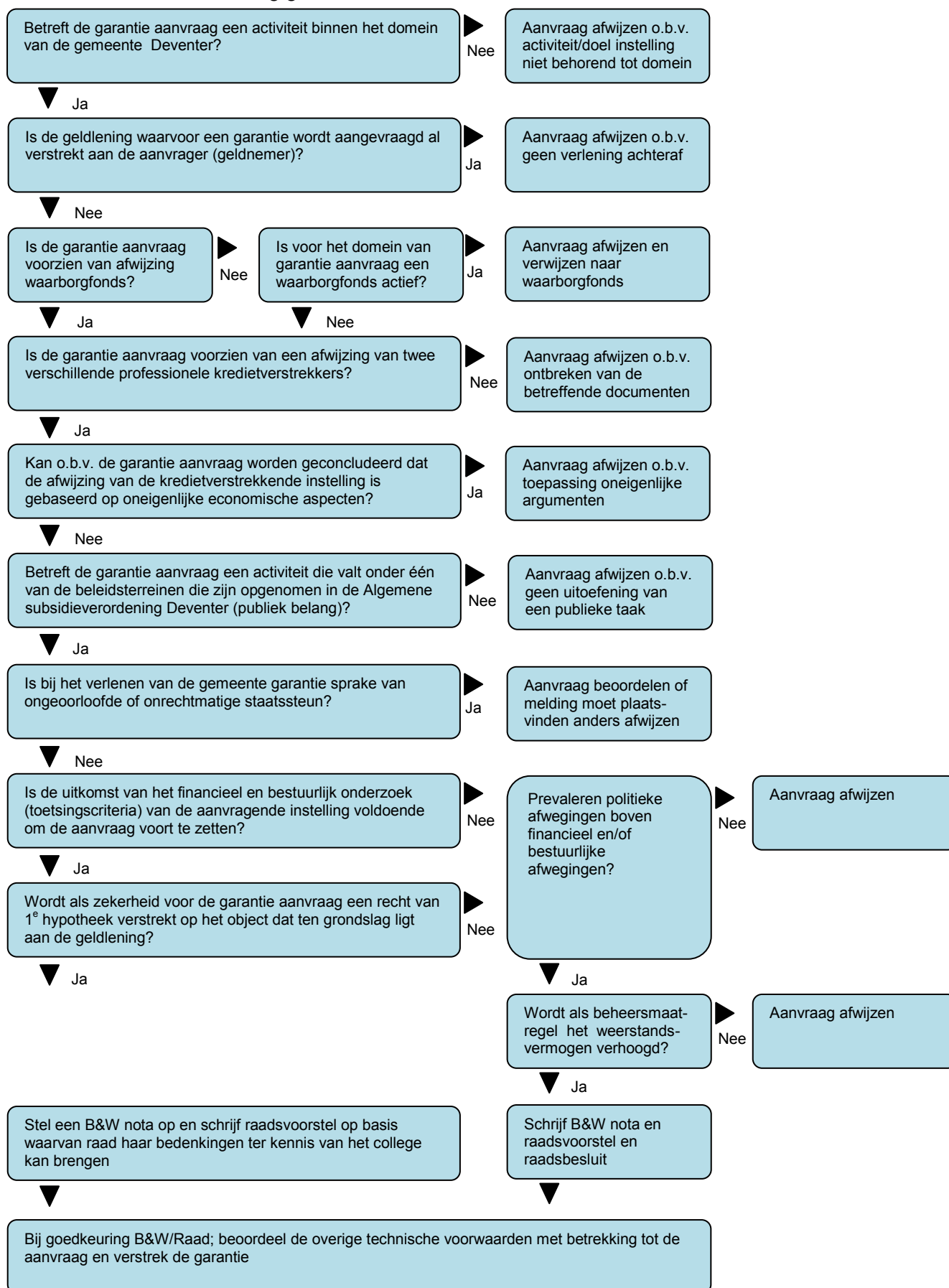
- Jaarlijks opvragen van de jaarstukken van de betreffende instellingen inclusief de accountantsverklaring;
- Actieve verificatie van de cijfers die in onze administratie zijn opgenomen met die van de betrokken instelling of kredietverstrekker;
- Opvragen van de jaarlijkse toetsingsrapporten bij de waarborgfondsen en stimuleringsfonds SVn.

Deze activiteiten worden gerealiseerd binnen de financiële kolom. De resultaten worden teruggekoppeld naar programmamanager.

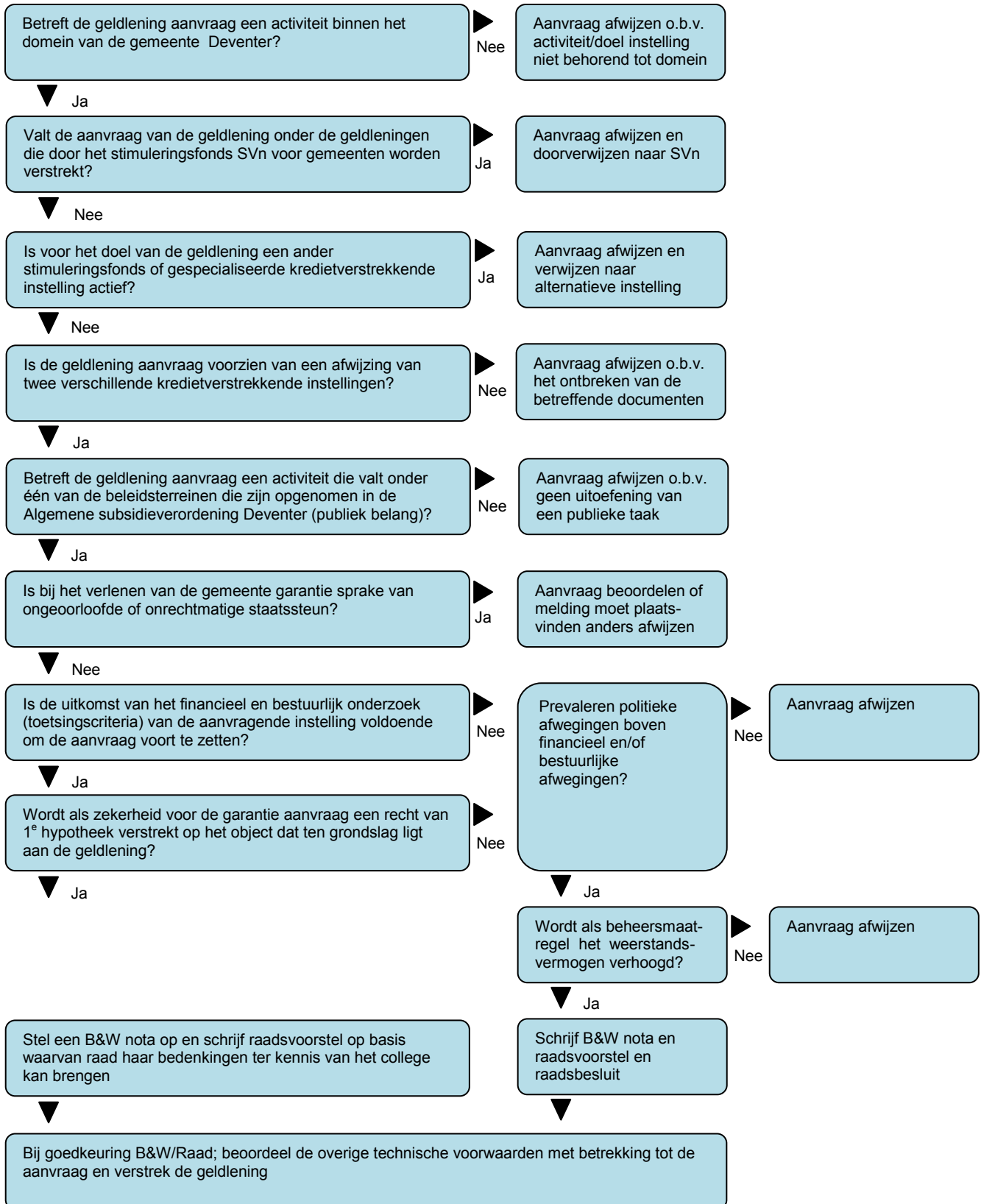
Een essentieel aspect bij het realiseren van goed beheer en inzicht in garanties en geldleningen is om het bestuur periodiek juist en volledig te informeren. Zowel de gemeenteraad, het college van B&W en de directie worden periodiek geïnformeerd over minimaal de ontwikkelingen van het financiële risico voor de gemeente Deventer zodat problemen tijdig kunnen worden gesignaleerd en maatregelen kunnen worden genomen. In de geijkte Planning&Control documenten wordt hierover gerapporteerd.

Bijlage 6. Beslisschema's aanvraag garantie en geldlening

Beslisschema 1. aanvraag garantie



Beslisschema 2. aanvraag geldlening



Bijlage 7. Vervolg op vaststelling beleidsnota

In de beleidsnota is op enkele plaatsen aangegeven dat in aansluiting op het vaststellen van de nota nog punten nader moeten worden uitgewerkt. De betreffende actiepunten worden hieronder samengevat en gepresenteerd.

Actiepunt: Ontwikkelen toetsingsmodel

In aansluiting op het vaststellen van deze nota moet opdracht worden verstrekt voor het ontwikkelen van een toetsingsmodel voor het integraal uitvoeren van bovenvermelde toetsingonderdelen in relatie tot de aanvragen voor een garantie of geldlening. Gelijktijdig moet een normenkader worden ontwikkeld voor betreffende toetsingscriteria en indien gewenst een daaraan gekoppelde beoordeling (rating).

Actiepunt: Registratie op één centraal punt

Bij de organisatorische implementatie van deze beleidsnota wordt de registratie van iedere verstrekte garantie of geldlening op één centraal punt binnen de ambtelijke organisatie neergelegd. De administratieve organisatie moet hiervoor worden ontwikkeld en geïmplementeerd.

Actiepunt: Uitwerken administratieve organisatie

Voor uitwerking en borging van de processen 'aanvraag' en 'beheer' in de ambtelijke organisatie wordt in aansluiting op het vaststellen van deze beleidsnota de administratieve organisatie uitgewerkt. Daarbij zullen de accenten liggen op de volgende processen;

- Toetsing nieuwe aanvragen
- Maximale integrale financiële advisering
- Borging van de integrale financiële advisering en beheer
- Centrale registratie

Actiepunt: Richtlijn/verordening opstellen

In aansluiting op het vaststellen van deze nota wordt een richtlijn voor het verstrekken van een gemeentegarantie of geldlening opgesteld. Daarin zal een standaard overeenkomst (standaard format) worden opgenomen voor zowel het verstrekken van een garantie als voor een geldlening. Vanwege de juridische basis van de richtlijn wordt team juridische zaken en inkoop (JZI) hier nauw bij betrokken.

Na vaststelling van de beleidsnota zal bestuurlijk worden bepaald welke actiepunten wanneer worden uitgevoerd.

Colofon

Druk : Repro Xerox QSP gemeente Deventer
Productie : team Communicatie gemeente Deventer
Lay-out : Xerox QSP
Uitgever : Team Planning Control & Audit
Naam : Casper Eikelenboom & Jean Modderkolk
Telefoon : 693025
Mail : cf.eikelenboom@deventer.nl

Datum : februari 2013