

“Gemeentelijke garanties en geldleningen”

Inhoudopgave

1.	Inleiding	2
2.	Het gemeentelijke beleidskader	
	2.1 Wettelijke kaders	3
	2.2 Gemeentelijke kaders	4
	2.3 De procedurele toets	5
	2.4 De financiële toets	5
3.	Verbonden partijen	7
4.	Het gemeentelijk beheerkader	
	4.1 Wettelijk kaders	7
	4.2 Gemeentelijke kaders	8
5.	Randvoorwaarden:	
	I: voorwaarden gemeentegaranties en geldleningen	9
	II: te volgen procedure	10
	III: onderzoek financiële positie aanvrager garantie en geldlening	11
	IV: van toepassing zijnde wettelijk kader	14

Het verlenen van garanties en het verstrekken van geldleningen.

1. Inleiding

Binnen de gemeente Den Helder wordt, voor het uitvoeren van de publieke taak, gebruik gemaakt van diverse financiële instrumenten, waaronder het verstrekken van gemeentelijke garanties en/of - geldleningen. Het beleidsmatige aspect heeft de gemeente, naast het wettelijke kader genoemd in het Burgerlijk Wetboek, de Algemene Wet Bestuursrecht, de Gemeentewet en de Wet Financiering Decentrale overheden, vastgelegd in haar financiële verordening (ex art 212 Gemeentewet) en in de beleidsnotitie "De Gemeente als Bank". Deze laatste geeft nadere regels over het verlenen van een gemeentegarantie of een gemeentelijke geldlening. De notitie dateert uit 1999 en vormde tot op heden de basis voor de besluitvorming op verzoeken om garantstelling of geldleningen. Veranderende economische omstandigheden hebben invloed op de nota en maken een actualisatie ervan in 2014 wenselijk.

Ondanks de huidige economische omstandigheden is de kredietwaardigheid van gemeenten nog steeds zeer hoog. Door aanscherping van het beleid van de kredietverstrekende instellingen, dat is gericht op zekerheid en rentabiliteit, wordt de gemeente meer en meer een gewilde partij om de financiering van te betrekken. Deze financiële steun kan vanuit maatschappelijk oogpunt zeer wenselijk zijn maar vormt ook een toenemend risico omdat gemeenten in toenemende mate onder de verslechterde economische omstandigheden worden aangesproken op hun rol als (mede) financier of garantsteller.

Deze nota biedt het geactualiseerde beleidskader waarmee garanties en leningen kunnen worden aangegaan, beheerd en waarmee verantwoording kan worden afgelegd. Kern van het beleid blijft dat het verstrekken van geldleningen en garantstellingen niet tot de primaire taak van de gemeente behoort. In eerste instantie dient in voorkomende gevallen een oplossing te worden gezocht in een commerciële financiering waarbij de gemeente in laatste instantie onder voorwaarden eventueel garant kan staan. Dit geldt alleen voor de publieke taak. Woningcorporaties zijn, door de mogelijkheid van garantstelling bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, bij een raadsbesluit van 2007 uitgesloten.

Leeswijzer

Achtereenvolgens wordt in diverse hoofdstukken ingegaan op de voorwaarden waaraan moet worden voldaan wanneer een verstrekking van een garantie of geldlening wordt overwogen. Hoofdstuk 2 omvat de wettelijke en gemeentelijke beleidsmatige aspecten van het al dan niet verstrekken van een geldlening of garantstelling. Sturing aan de voorzijde van het proces staat hier centraal, wat o.a. tot uitdrukking komt in de zgn. procedurele en financiële toets. De procedurele toets heeft betrekking op de inhoudelijke vereisten waaraan moet worden voldaan. De financiële toets richt zich op het risicoprofiel van de gemeente op het gebied van de garantstellingen en leningen en gaat uit van een plafond voor het totaal aan verstrekkingen door de gemeente Den Helder.

Hoofdstuk 3 gaat in op de (uitzonderings) positie van verbonden partijen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het onderhouden c.q. beheren van de bestaande garantie- en lening portefeuille. Ook na het afgeven van een garantie of geldlening blijft er voor de gemeente namelijk een zeker risico bestaan. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe hier mee om kan worden gegaan. Tot slot vindt in hoofdstuk 5 een concrete uitwerking plaats in de vorm van een viertal randvoorwaarden waar ingegaan wordt op de voorwaarden t.a.v. te verstrekken garanties en geldleningen (5.1), de te volgen bestuurlijke en ambtelijke procedure (5.2), de financiële positie van de aanvrager (5.3) en het van toepassing zijnde wettelijk kader (5.4).

2. Het gemeentelijk beleidskader

2.1 Wettelijke kaders

In diverse wetten zijn uitgangspunten geformuleerd waar gemeenten bij het verstrekken van geldleningen of garanties mee te maken krijgen. Dit wettelijk kader wordt o.a. gevormd door het Burgerlijk Wetboek (BW), de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de gemeentewet en de wet Financiering decentrale overheden (Fido). Daarnaast is de mededeling over staatssteun in de vorm van garanties (2008/C 155/02) van de Europese Commissie van belang. In het kader van deze notitie is vooral de samenhang met aspecten als staatssteun, de algemene subsidieverordening Den Helder en het Treasurystatuut van belang. Hier wordt kort op ingegaan. De overige aspecten worden weergegeven in hoofdstuk 5 par. 4.

Staatssteun.

Wanneer overheids garanties of -leningen aan ondernemingen of organisaties worden verstrekt kan sprake zijn van een vorm van staatssteun indien de begunstigde onderneming of organisatie er een niet marktconform voordeel aan ontleent. In de "Mededeling over staatssteun in de vorm van garanties (2008/C 155/02) van de Europese Commissie wordt aangegeven onder welke omstandigheden deze steun al dan niet toegestaan is.

Er is sprake van ongeoorloofde staatssteun wanneer:

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

Indien aan **alle** criteria wordt voldaan is sprake van ongeoorloofde of onrechtmatige staatssteun. In relatie tot punt 4 en 5 wordt steun met een louter lokaal karakter doorgaans niet als staatssteun gezien in de zin van het EG-verdrag.

Algemene subsidieverordening Den Helder.

De Awb eist dat gemeenten beschikken over een algemene subsidieverordening. Deze verordening is van toepassing op alle gevraagde en door de gemeente verstrekte subsidies. Het subsidie-instrument is een belangrijk middel voor het realiseren van het gemeentelijke beleid. Op grond van 4:21 Awb valt het verlenen van een garantie of het verstrekken van een krediet/geldlening onder het materieel subsidiebegrip.

Treasurystatuut.

Het treasurystatuut bevat de bestuurlijke infrastructuur voor de uitvoering van de treasury (financierings) functie. Het gaat om de beleidsmatige vastlegging van de financieringsuitgangspunten, organisatorische en financiële kaders. De financiering van het gemeentelijke beleid vindt plaats tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden waarbij rente- en kredietrisico's worden afgedekt. De treasuryfunctie dient uitsluitend de publieke taak en geschiedt binnen de financiële kaders van de wet Financiering decentrale overheden (Fido).

2.2. Gemeentelijke kaders

De wereld om ons heen verandert snel. De rol van de overheid in de samenleving wordt steeds meer een regisserende in plaats van een uitvoerende. In toenemende mate worden diensten meer en meer uitgevoerd door markt gestuurde bedrijven in plaats van door de overheid. Op allerlei terreinen is steeds meer samenwerking nodig. De (rijks) bezuinigingen dwingen tot een herbezinning op taken en investeringen die de gemeente wel en niet (meer) kan uitvoeren. Als gevolg van de grote decentralisatieoperaties, w.o. binnen het Sociaal Domein, zal het rijk met steeds minder middelen over de brug komen en zullen gemeente en instellingen minder goed in staat zijn om de beoogde maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Gemeenten leggen in toenemende mate verantwoordelijkheden neer bij de instellingen, terwijl de marktcondities voor deze partijen aanzienlijk zijn verslechterd. Hierdoor is het realistisch te veronderstellen dat in toenemende mate een beroep zal worden gedaan op de gemeente om ondersteunende maatregelen. De gemeente is geen bancaire instelling en verstrekt vanuit haar functie en expertise geen garanties of geldleningen. Dit laat zij over aan daarvoor opgerichte professionele instanties als bankinstellingen en kredietmaatschappijen. Ook wettelijk worden beperkingen gesteld (wet Fido) aan het verstrekken van garanties en geldleningen.

De wet schrijft de gemeente voor zo min mogelijk risico's te nemen ten aanzien van garanties en geldleningen en deze zijn zelfs verboden als het de publieke taak niet betreft. De gemeente zal voorzichtig en weloverwogen met de risico's om moeten gaan en waar nodig beheersmaatregelen treffen. Dit betekent dat bij het aangaan van garanties of geldleningen het effect op het weerstandsvermogen van de gemeente moet worden meegenomen. Nemen de financiële risico's toe dan zal als gevolg hiervan dan het weerstandsvermogen moeten worden verhoogd.

In de inleiding is gesteld dat gemeenten zeer kredietwaardig zijn en dat kredietverstrekende instellingen net als de gemeente uitgaan van risicominimalisatie. Kredietverstrekkers zijn in het huidige economische klimaat sneller geneigd om risico's te mijden of af te schuiven. Het vereisen van een gemeentegarantie verstrekt hen immers meer zekerheid. Bijkomend voordeel van een gemeentegarantie is dat de kredietverstrekkers meestal bereid zijn om goedkoper een lening te verstrekken als de gemeente hiervoor garant staat. Deze effecten leiden bij gemeenten tot meer aanvragen en bij toekenning tot een hoger financieel risico.

Een risico dat na toekenning niet meer beïnvloedbaar is, immers ingrijpen bij een financieel slecht draaiende instelling is nagenoeg onmogelijk. Dit pleit voor een grondige en nauwkeurige toetsing van de instelling op het moment van de aanvraag, i.c. de procedurele en financiële toets.

2.3 De procedurele toets.

De procedurele toets van een aanvraag om geldlening of garantstelling richt zich op de inhoudelijke vereisten en voorwaarden. Toetsingspunten zijn:

- *Criteria ten aanzien van de instelling en investering.*
Er worden eisen aan de instelling gesteld op het gebied van de rechtsvorm, organisatiedoelstellingen, naleving wet- en regelgeving en de aanwending van de financiering;
- *Bepalen noodzaak voor het verstrekken van de lening of garantie.*
Beoordeeld moet worden of de instelling niet in staat is om zelfstandig een geldlening af te sluiten of de financiële voorwaarden van een mogelijke lening zijn substantieel nadeliger dan een geldlening/garantstelling via de gemeente. Ook moet bekeken worden of het voor de instelling mogelijk is een garantstelling bij een waarborgfonds onder te brengen.
- *Het bepalen van het publiek belang*
Uitgezocht moet worden of er sprake is van een publiek belang waarvoor door de instelling kapitaal wordt aangetrokken. Beoordeeld wordt in hoeverre het beoogde aanwendingsdoel van de financiering in het gemeentelijk beleid past en hoe groot de (gewenste) invloed van de gemeente op dat beleidsterrein is. Is de investering daadwerkelijk nodig en is gemeentelijke hulp noodzakelijk?
- *Bepalen hoogte plafond garantstellingen en investeringen*
Alvorens een aanvraag in behandeling wordt genomen dient onderzocht te worden of met het toekennen van de aanvraag het vastgestelde plafond voor garantstellingen en investeringen niet wordt overschreden en wat de gevolgen zijn voor het weerstandsvermogen c.q. de weerstandscapaciteit. De berekening van het plafond wordt gekoppeld aan de risicoparagraaf van de P&C cyclus.

2.4 De financiële toets

Voor het verstrekken van een geldlening of garantstelling is het van belang dat de risico's voor de gemeente van een acceptabel niveau zijn. Bekeken wordt of de instelling:

- gelet op haar financiële positie in staat is om op langere termijn de rente en aflossing van de aangegane lening binnen haar exploitatie op te brengen. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de financiële jaarstukken van de instelling of, indien van toepassing, door een waarborgfonds;
- voldoende eigen vermogen heeft. Dit kan van invloed zijn op de noodzaak voor het verstrekken van een geldlening/garantstelling en geeft een indicatie voor de terugbetalingsmogelijkheden;

- toekomstige uitgaven en inkomsten kan opvangen binnen haar exploitatie.

Voor specifieke toetsingspunten voor het beoordelen van de procedurele- en financiële positie van instellingen wordt verwezen naar hoofdstuk 5 par. 2 en 3.

Een coulant beleid zal leiden tot verhoging van het financiële risico en extra inzet van de organisatie vergen in die gevallen waar het mis gaat. Daarbij zal een toename van in de portefeuille uitstaande garanties en geldleningen binnen de organisatie moeten leiden tot een goed beheer/monitoring van de verleende garanties en geldleningen. Dit betekent structureel extra inzet van capaciteit en vergroting van de specifiek hiervoor vereiste deskundigheid binnen de organisatie. Hiervoor zijn binnen de gemeente Den Helder op dit moment geen middelen beschikbaar.

Conclusie.

Concluderend kan worden gesteld dat vanuit maatschappelijk oogpunt het verlenen van financiële steun aan instellingen zeer gewenst kan zijn, maar hier tegenover financiële risico's staan die met het verstrekken van de geldleningen en garanties zijn gemoeid. Van geval tot geval zal bepaald moeten worden of de verstrekking in verhouding staat tot de te lopen risico's. De verstrekking van leningen en garanties behoort niet tot de kerntaak van de gemeente. Op basis hiervan pleit vorenstaande om te kiezen voor het beleidsuitgangspunt: *nee, tenzij...*

Dit betekent dat bij het inzetten van de instrumenten "verlening van een garantie" of "verstrekking van een geldlening" door de gemeente, rekening houdend met bovengenoemde aspecten, eerst een oplossing in de markt moet worden gezocht en dat een gemeentelijke geldlening of garantie slechts in laatste instantie, onder voorwaarden, kan worden verstrekt. Een behoudende opstelling van de gemeente Den Helder blijft het uitgangspunt. Verbonden partijen zijn conform het gestelde onder 3 uitgezonderd.

Een verstrekking van gemeentegarantie of geldlening wordt alleen gedaan aan instellingen met rechtspersoonlijkheid. Betreffende instellingen moeten hun activiteiten binnen het publiek domein van Den Helder uitoefenen.

Indien een gemeentelijke geldlening of garantie in laatste instantie toch wordt verstrekt zijn in ieder geval de volgende bepalingen van belang:

- de looptijd van de garantie is maximaal gelijk aan de termijn waarvoor de geldlening is verstrekt, waarbij de duur van de geldlening de gebruiksduur van het object dat de gemeente tot zekerheid heeft niet overschrijdt;
- het college van B&W is verplicht om bij het verstrekken van een garantie of geldlening in de overeenkomst met de aanvragende instelling een zekerheid te bedingen in de vorm van bijv. het recht van 1^e hypotheek;
- 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 beargumenteerd ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd (hardheidsclausule).
- de verkrijger van een gemeentelijke geldlening of garantstelling moet ten aanzien van de rechtspersoon (aanvrager/geldnemer) voldoen aan de minimum voorwaarden zoals vermeld in hoofdstuk 5 par. 1 “Voorwaarden gemeentegaranties en geldleningen”.

3. Verbonden partijen.

De gemeente Den Helder heeft diverse samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de zgn. verbonden partijen. Conform de nota “Verbonden Partijen 2009” wordt als verbonden partij aangemerkt een zogeheten ‘derde rechtspersoon’, waarmee de gemeente Den Helder een bestuurlijke en financiële band is aangegaan. Daarbij gaat het om zogeheten deelnemingen, die zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk van aard kunnen zijn en een publiek belang in bestuurlijke zin behartigen. Voor het verstrekken van gemeentegaranties en geldleningen aan publiekrechtelijke verbonden partijen wordt een uitzondering gemaakt. Privaatrechtelijke deelnemingen vallen wel onder de werking van deze nota. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen wordt de raad bij het aangaan van de overeenkomst al voldoende geïnformeerd over de financiële risico’s en de afweging daarvan met de te behalen effecten. Eventuele verzoeken om ondersteuning dienen afzonderlijk aan de raad te worden voorgelegd.

4. Het gemeentelijk beheerkader

4.1 Wettelijk kaders.

Zoals in de inleiding is aangegeven zijn bij het beoordelen van een aanvraag voor een geldlening of garantie andere aspecten van belang dan wanneer een al bestaande lening of garantstelling wordt beheerd. In dit deel wordt aangegeven welke beheersmaatregelen de bestaande garantie- en leningenportefeuille onderhouden. In diverse wetten en verordeningen zijn uitgangspunten geformuleerd waar gemeenten bij het verstrekken van een lening of garantstelling mee te maken krijgen:

- Besluit begroting en verantwoording (BBV).
Conform artikel 50 BBV moet aan de passivazijde van de balans (buiten balanstelling) worden aangegeven aan welke natuurlijke of rechtspersonen borg- of garantstellingen zijn verstrekt.
Conform artikel 2, 11 en 13 BBV wordt in de financieringsparagraaf en bij het weerstandsvermogen aandacht geschonken aan het risicobeheer van de gemeente.
- Financiële verordening ex. Artikel 212 Gemeentewet
- Treasurystatuut.

4.2 Gemeentelijke kaders

Van belang voor een goed beheer is dat inzicht bestaat in het aantal verleende garantstellingen en geldleningen en de wijze waarop zij worden beheerd.

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden dienen helder te zijn omschreven e.e.a. conform het beheersdeel van het Treasurystatuut. Ook een juiste en volledige administratie met een centrale registratie is van groot belang.

Om dit te bereiken zullen in de organisatie de volgende acties moeten worden uitgevoerd:

- Het vaststellen van gemeente brede richtlijnen voor de verstrekking van leningen en garanties (zie beleidsdeel en het Treasurystatuut van de gemeente Den Helder).
- Het verdelen van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het vertrekken en beheren van geldleningen en garanties. Zie hiervoor het treasurystatuut en de Mandaatregeling van de gemeente Den Helder.
- Juiste en volledige registratie op één centraal punt.
In het kader van integraal management is de bevoegdheid/verantwoordelijkheid voor het verstrekken van geldleningen en garanties neergelegd bij de afdelingen. Dit betekent dat decentraal de informatie wordt verstrekt en ontvangen. Vanuit deze afdelingen dient de informatie centraal binnen één punt van de gemeente Den Helder te worden geregistreerd.

5 Randvoorwaarden

5.1 Voorwaarden gemeentegaranties en geldleningen

Aan door de gemeente Den Helder te verstrekken gemeentegaranties of geldleningen worden ten aanzien van de rechtspersoon (aanvrager/geldnemer) voorwaarden gesteld. Deze voorwaarden worden bij een aanvraag vooraf 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 verstrekking van een gemeentegarantie of gemeentelijke geldlening verbonden voorwaarden zijn:

1. De aanvragende instelling moet bij de aanvraag voor een garantie of geldlening minimaal twee verklaringen van kredietinstellingen overleggen waaruit blijkt dat deze niet bereid zijn een geldlening te verstrekken zonder een garantstelling.
2. De looptijd voor een gemeentegarantie is gelijk aan de termijn waarvoor de geldlening wordt verstrekt waarbij de duur van de geldlening de gebruiksduur van het object dat als zekerheidsstelling dient niet mag worden overschreden. Voor de gebruiksduur wordt uitgegaan van de nota afschrijvings- en rentebeleid van de gemeente Den Helder. Ter voorkoming van staatssteun wordt, afhankelijk van de rating van de instelling, een jaarlijkse risico-opslag gehanteerd conform de mededeling staatssteun (2008/C 155/02).
3. De rente van een te verstrekken geldlening is gelijk aan het rentepercentage dat door marktpartijen (kredietverstrekke instellingen) wordt berekend. Voor het bepalen van de marktconformiteit vraagt de gemeente Den Helder minimaal twee rentepercentages op bij kredietverstrekke instellingen, uitgaande van de voorwaarden van de geldlening. Ter voorkoming van staatssteun wordt, afhankelijk van de rating van de instelling, een jaarlijkse risico-opslag gehanteerd conform de mededeling staatssteun (2008/C 155/02 – 2008/C 14/02). Voor leningen verstrekt onder regie van het SVN gelden afwijkende rentepercentages. De aflossing van de geldlening vindt **in principe** plaats op basis van de lineaire methode. **Aflossingsmethoden zoals bv. fixe/bullet/annuïtair zijn bespreekbaar indien voldoende zekerheden worden geboden.**
4. Algehele of gedeeltelijke vervroegde aflossing van **een door de gemeente verstrekte** lening is niet toegestaan, tenzij vooraf contractueel overeengekomen. **In het geval een gemeentelijke garantie is verstrekt vervalt deze bij (tussentijdse) algehele aflossing van de lening.**
5. Een gemeentegarantie wordt niet verstrekt indien de geldlening reeds aan de aanvrager (geldnemer) is verstrekt.
6. De middelen die door de geldnemer middels de geldlening worden ontvangen moeten worden besteed aan het doel waarvoor de geldlening is aangegaan. Dit geldt ook voor de gemeentegarantie.
7. De gemeente Den Helder heeft het recht van zekerheidsstelling. Dit dient **in principe** het recht van 1^e hypotheek of pandrecht te zijn. **Bij voldoende zekerheidsstelling behoort de notariële volmacht ook tot de mogelijkheden.**
8. Het is geldnemer niet toegestaan, zonder schriftelijke toestemming van het college van B&W van Den Helder, het object (de onroerende zaak) waarvoor de geldlening is aangegaan te vervreemden, te bezwaren dan wel van bestemming te veranderen.

9. Het object (de onroerende zaak) moet voldoende zijn verzekerd voor herbouw of vervangingswaarde. De geldnemer dient hiervan periodiek een bewijs te verstrekken.
10. De gemeente Den Helder kan eisen stellen aan de te voeren administratie en de controle daarop en de geldnemer moet hiermee instemmen.
11. De gemeente Den Helder 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 financieel beleid wordt behandeld.
12. Wanneer de gemeente Den Helder als borg wordt aangesproken voor betaling van het (restant) krediet en de rente van de gegarandeerde geldlening, blijft de betaling als schuld rusten op de geldnemer. Dit geldt zowel voor de aflossingen als voor de (achterstallige) rente.
13. Voordat de gemeente Den Helder wordt aangesproken op haar garantstelling dient eerst de hoofdschuldenaar expliciet te worden aangesproken op het in gebreke 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.
14. Geldnemer en geldverstrekker informeren de gemeente zo spoedig mogelijk over:
 - Het niet nakomen van de geldnemer van de aan de geldlening verbonden betalingsverplichtingen waarvoor de gemeente garant staat.
 - Wijzigingen van de gegevens en de bescheiden die bij de aanvraag van de garantie zijn overlegd.
 - Een statutenwijziging van de geldnemer.
 - Een fusie van de geldnemer.
 - Het ontbinden van de overeenkomst met de geldnemer.
 - Verwachte substantiële financiële tegenvallers bij de geldnemer.
15. De geldnemer verbindt zich alle maatregelen te nemen die de gemeente Den Helder van belang acht ter waarborging van de financiële belangen van de gemeente en die door de gemeente schriftelijk aan de geldnemer zijn kenbaar gemaakt.

Het college van B&W behoudt zich het recht voor om, als de omstandigheden daar aanleiding toe geven, aanvullende voorwaarden op te leggen.

5.2 Te volgen procedure

a. Bestuurlijke procedure.

Wanneer het college besluit om een lening of garantstelling 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 (art. 169 lid 4 Gemeentewet). Een uitzondering hierop vormen:

- De garanties verstrekt door waarborgfondsen (WSW, WEW, SVV). Hier zijn de risico's voor de gemeente zeer klein en fungeert de gemeente als "achtervang". Ook heeft de raad zich bij het aangaan van de overeenkomst met het waarborgfonds al bereid verklaard om de garanties af te geven.

- De garanties en leningen verstrekt aan publiekrechtelijke verbonden partijen. De raad wordt bij het aangaan van de overeenkomst met de "verbonden partij" al voldoende geïnformeerd over de financiële risico's en de afweging daarvan met de te behalen effecten.
- Geldleningen verstrekt onder het regime van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland (SVN). Uit dit fonds worden leningen verstrekt aan instellingen en particulieren. Het risico dat hier wordt gelopen bedraagt maximaal het ter beschikking gestelde bedrag.

b. Ambtelijke procedure.

De wet Fido vereist dat de gemeente zo min mogelijk risico's loopt. Dit betekent dat de gemeente voorzichtig moet omgaan met de financiële risico's (en de risico's van staatsteun) op het moment van het aangaan van de overeenkomst en gedurende de looptijd van de overeenkomst. Toetsing van de financiële risico's, het risico op staatsteun en het treffen van risico beperkende maatregelen vindt plaats op de volgende wijze:

1. Garanties in het kader van achtervang worden door de professionele instelling zelf uitgevoerd (de directe borg). Door Waarborgfondsen, Verbonden partijen en Stichting Volkshuisvesting Nederland wordt gedegen onderzoek gedaan naar de achtergrond van de aanvragende instelling om de financiële risico's te minimaliseren. Binnen deze organisaties is professionele expertise aanwezig die niet binnen de gemeente voorhanden is.
2. Het (intern) toetsen van een aanvraag voor een autonome garantie of geldlening vindt plaats binnen de eigen organisatie of wordt uitbesteed aan derden indien de benodigde expertise niet binnen de eigen organisatie beschikbaar is. De kosten hiervan (zowel bij toekenning als afwijzing van de aanvraag) komen voor rekening van de aanvrager. Voorafgaand aan het verstrekken van een autonome geldlening of garantie is het college van B&W verplicht om 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 nota aangegeven financiële toetsingscriteria (bijlage 5.3).
3. Bij het toekennen van een aanvraag voor een geldlening wordt een marktconform rentepercentage bij de aanvrager in rekening gebracht.

Dit ter voorkoming dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun of verstoring van de vrije mededinging. Voor geldleningen verstrekt onder het regime van het SVN gelden afwijkende rentepercentages.

Om de marktconformiteit van het rentepercentage te kunnen bepalen vraagt de gemeente Den Helder minimaal twee percentages op bij kredietverstrekende instellingen uitgaande van de voorwaarden van de betreffende lening. Uitgangspunt hierbij is dat sprake is van één vorm van tariefbepaling voor iedere deelnemer waarmee discussie over ongelijke behandeling wordt voorkomen (bestendige gedragslijn en voorkoming precedentwerking).

c. Kosten van de aanvraag.

De kosten verbonden aan afwickelen en het uitvoeren van de aanvragen om garantieverstrekking of een geldlening worden op dit moment bekostigd uit de algemene middelen. Het invoeren van een onkostenvergoeding wordt beargumenteerd als dekking voor de gemaakte kosten en ter compensatie van te lopen risico. Ook banken en waarborgfondsen brengen een vergoeding in rekening en indien de gemeente dit niet doet kan dit leiden tot meer aanvragen.

Daarbij voorkomt het invoeren van een (marktconforme) onkostenvergoeding een verstoring van de vrije mededinging (staatsteun). Bij het toekennen of afwijzen van een gemeentegarantie of geldlening wordt door de gemeente Den Helder een vergoeding bij de aanvrager in rekening gebracht. Deze bedraagt 0,25% over de (gegarandeerde) hoofdsom met een minimum van € 1.500 en een maximum van € 15.000,-. Het college van B&W is bevoegd om dit percentage aan te passen. Garanties verleend aan waarborgfondsen zijn hiervan uitgesloten.

NB: Ingediende aanvragen die een eerste globale (procedurele) toets niet doorstaan zijn kosteloos. Bij aanvang van de financiële toets worden de genoemde kosten in rekening gebracht.

5.3 Onderzoek financiële positie aanvrager garantie en geldlening.

Voorafgaand aan de verstrekking van een garantie of geldlening wordt grondig onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid van het project en naar de financiële en bestuurlijke positie van de aanvragende instelling. Dit onderzoek start nadat de aanvraag de toetsing van het wettelijk en beleidskader van de gemeente Den Helder heeft doorstaan. De te behandelen onderdelen zijn:

1. Toetsing onderwerp waarvoor de garantie of geldlening wordt verleend.
Onderwerpen die (minimaal) getoetst worden zijn:
 - Betreft het een fysiek object (i.v.m. mogelijke zekerheidsstelling).
 - De eigendomsverhouding in relatie tot het investeringsproject (wordt aanvrager 100% eigenaar).
 - Wat is het financieringsplan.
 - Kosten/batenanalyse van het te financieren object (door aanvrager te verstrekken).

2. Toetsing management van de aanvragende rechtspersoon.
Onderwerpen die (minimaal) getoetst worden zijn:
 - De juridische vorm van de rechtspersoon.
 - het dagelijks bestuur (consistentie en historie).
 - de relatie met de gemeente.

3. Toetsing van de financiële positie (rentabiliteit) van de aanvragende rechtspersoon.
Het onderzoek richt zich op de volgende zaken:
 - Balans (Eigen Vermogen, Vreemd Vermogen, activa en reserves/voorzieningen).
 - Resultatenrekening (incl. afgelopen jaren).
 - (Meerjaren) begroting.
 - Investeringsplan.
 - Liquiditeitspositie (incl. cashflow prognose).
 - Financiële ruimte voor onderhoud en vervanging investeringsobject.

4. Toetsing solvabiliteitspositie van de aanvragende rechtspersoon
Het onderzoek richt zich op de volgende onderwerpen:
 - De verhouding Eigen vermogen versus Vreemd vermogen (EV/VV).
 - Current ratio.
 - Niet uit de balans blijkende meerjarige) verplichtingen.
 - Niet uit de balans blijkende bezittingen (stille reserves).

5. Toetsen van mogelijkheid tot zekerheidsstelling
Het onderzoek richt zich op de volgende zaken:
 - Onroerende goederen (hypotheek/pandrecht/borgstelling).
 - Verzekeringen.
 - In uitzonderlijke gevallen persoonlijke zekerheidsstelling.

Het toetsen van de genoemde onderdelen dient gestructureerd en uniform te worden uitgevoerd conform een te ontwikkelen toetsingsformulier. Op het formulier wordt voor de uitkomsten een rating (score) toegevoegd. De uitkomst van de rating wordt opgenomen in het college advies en/of raadsvoorstel waarin de aanvraag om een geldlening c.q. garantie wordt toegekend of afgewezen. De rating, ontwikkeld door een erkende bankinstelling, zal worden gebruikt bij het beoordelen van de lening aanvraag.

De informatie die de basis vormt voor de beoordeling van de aanvragen dient door de aanvragende instellingen tijdig te worden aangeleverd. De instelling dient jaarlijks, bij een lening- of garantieomvang van > € 1 miljoen, een accountantsverklaring te overleggen waarin wordt verklaard dat de instelling nog aan de toetsingscriteria (rating) voldoet.

5.4 Van toepassing zijnd wettelijk kader

In diverse wetten zijn uitgangspunten geformuleerd waar gemeenten bij het verstrekken van geldleningen of garanties mee te maken krijgen. Dit wettelijk kader wordt gevormd door het Burgerlijk Wetboek (BW), de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de gemeentewet en de wet Financiering decentrale overheden (Fido). Daarnaast is de Mededeling over staatsteun in de vorm van garanties (2008/C 155/02) van de Europese Commissie van belang.

- a. *Burgerlijk Wetboek (BW)*.
In het BW wordt formeel het begrip borgtocht genoemd. Waar in deze notitie het woord garantie wordt gebruikt wordt formeel borgtocht bedoeld conform artikel 850 BW;
- b. *Algemene wet bestuursrecht (Awb)*.
Het verlenen van een overheidsgarantie en het door de overheid verstrekken van renteloze of laagrentende leningen is een vorm van subsidiëring (art. 4.21 AWB). Daarbij kan op grond van art 4.33 en 4.36 van het AWB een subsidie alleen worden verleend onder de voorwaarde dat de subsidieontvanger meewerkt aan het sluiten van een overeenkomst en daadwerkelijk de activiteiten verricht waarvoor de subsidie is verleend.
- c. *Gemeentewet*.
Privaatrechtelijke rechtshandelingen worden op grond van artikel 160 Gemeentewet lid 1, sub e verricht door het college. Dit geldt ook voor de verstrekking van een gemeentegarantie of -geldlening. Op grond van artikel 169 lid 4 GW kan de raad verzoeken om vooraf, wanneer de rechtshandeling van het college voor de gemeente ingrijpende gevolgen kan hebben, zijn wensen en bedenkingen ter kennisname van het college te brengen.
- d. *Wet Financiering decentrale overheden (Fido)*.
Op grond van de wet Fido (art 2 lid 1) is het verstrekken of uitzetten van middelen (waaronder het verstrekken van een gemeentegarantie is begrepen) uitsluitend toegestaan ter uitoefening van de publieke taak. Het koppelen van deze beleidsnota aan de Algemene subsidieverordening van de gemeente Den Helder biedt de zekerheid dat het bij het verstrekken van een garantie of geldlening gaat om de door de raad vastgestelde beleidsterreinen. Of de garantstelling of geldlening binnen de genoemde beleidsterreinen een publieke taak betreft wordt door het college bepaald.
- e. *Staatssteun*.
Wanneer overheids garanties of -leningen aan ondernemingen of organisaties worden verstrekt kan sprake zijn van een vorm van staatssteun indien de begunstigde onderneming of organisatie er een niet marktconform voordeel aan ontleent. In de "Mededeling over staatsteun in de vorm van garanties (2008/C 155/02) van de Europese Commissie wordt aangegeven onder welke omstandigheden deze steun al dan niet toegestaan is.

Er is sprake van ongeoorloofde staatssteun wanneer:

- De steun door de staat (overheid) verleend of met staatsmiddelen bekostigd wordt.
- De steun ten goede komt aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties.

- De steun een voordeel verschaft aan de onderneming die zij niet langs de normale commerciële weg zou hebben verkregen.
- De steun de vrije mededinging vervalst of dreigt te vervalsen.
- Door de steun wordt de intracommunautaire handel (tussen landen) beïnvloed.

Indien aan **alle** criteria wordt voldaan is sprake van ongeoorloofde of onrechtmatige staatssteun. In relatie tot punt 4 en 5 wordt steun met een louter lokaal karakter doorgaans niet als staatssteun gezien in de zin van het EG-verdrag.

- f. *Algemene subsidieverordening Den Helder.* De Awb eist dat gemeenten beschikken over een algemene subsidieverordening. Deze verordening is van toepassing op alle gevraagde en door de gemeente verstrekte subsidies tenzij er een bijzondere subsidieverordening is vastgesteld. Het subsidie-instrument is een belangrijk middel voor het realiseren van het gemeentelijke beleid. Op grond van 4:21 Awb valt het verlenen van een garantie of het verstrekken van een krediet/geldlening onder het materieel subsidiebegrip.
- g. *Wet Houdbaarheid Overheidsfinanciën (Wet HOF).*
Eind 2013 zijn de Tweede en Eerste kamer akkoord gegaan met de invoering van de Wet HOF. Deze wet beperkt bij gemeenten het inzetten van investeringsruimte teneinde het EMU saldo van de gemeenten te beperken. Het verstrekken van een geldlening heeft invloed op de EMU schuld van de gemeente terwijl dit bij het verstrekken van een garantie niet het geval is. Hiermee krijgt het verstrekken van garanties uit financieel oogpunt de voorkeur boven het verstrekken van geldleningen.
- h. *Treasurystatuut.*
Het Treasurystatuut bevat de bestuurlijke infrastructuur voor de uitvoering van de treasury (financierings) functie. Het gaat om de beleidsmatige vastlegging van de financierings uitgangspunten, organisatorische en financiële kaders en informatievoorziening.
De financiering van het gemeentelijke beleid vindt plaats tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden waarbij rente- en kredietrisico's worden afgedekt. De treasuryfunctie dient uitsluitend de publieke taak en geschiedt binnen de financiële kaders van de wet Financiering decentrale overheden (Fido).