Notitie garantstelling geldleningen

Herzien en vastgesteld op 16 december 2025

1. Algemeen

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

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

Soorten garantstelling
In feite kennen we de volgende soorten garantstellingen:
1. A) garantstellingen met tussenkomst van Waarborgfondsen.
2. B) garantstellingen rechtstreeks door de gemeente afgegeven.

Daarnaast bestaan er ook nog exploitatiegaranties, waarbij de gemeente zich verplicht om een eventueel exploitatietekort aan te zuiveren. Dit laten we hier verder buiten beschouwing.

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

Een waarborgfonds werkt met drie achtereenvolgende zekerheden:
- de primaire zekerheid wordt gevormd door het vermogen en de inkomsten van de deelnemers;
- de secundaire zekerheid wordt gevormd door het eigen vermogen van het waarborgfonds;
- de tertiaire zekerheid wordt vaak gevormd door het rijk en de gemeenten als achtervang.

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

Wettelijk kader op het gebied van garantstellingen
Met betrekking tot garantstelling is de gemeente gebonden aan de wet. Relevante wetten en beleidsstukken zijn: Wet financiering decentrale overheden (Fido), de Gemeentewet, de financiële verordening en het treasurystatuut.

- Wet Fido

Deze wet regelt hoe openbare lichamen waaronder gemeenten hun kapitaal moeten beheren. Uitgangspunt is een terughoudend en een zo risicoloos mogelijk beheer. Artikel 2, 1e lid van deze wet

luidt: openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garantie uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. De publieke taak zelf wordt in deze wet niet nader omschreven. De gemeenteraad bepaalt, gemotiveerd en transparant, in principe dus zelf wat onder de publieke taak moet worden verstaan en hoe deze wordt uitgeoefend.

- Gemeentewet

Het verlenen van een garantstelling, het aangaan van een overeenkomst, is een privaatrechtelijke rechtshandeling en als zodanig een bevoegdheid van het college (artikel 160, lid 1, sub e).
Artikel 169, lid 4 Gemeentewet geeft aan dat indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, het college geen besluit neemt dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. In aansluiting op deze stelling uit de Gemeentewet worden, voorafgaand aan een collegebesluit, in ieder geval aanvragen voor een lening of garantstelling waarmee een bedrag is gemoeid van meer dan € 100.000 door middel van een aparte raadsmededeling aan de raad voorgelegd.

- Financiële verordening van de gemeente

Art. 11, lid 2: het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie (balans en toelichting) expliciet vermeld.

- Treasurystatuut

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

2. Huidige situatie gemeente Aalten

De gemeente Aalten staat garant voor een aantal leningen. Welke leningen dat zijn is opgenomen in bijlage A ‘’overzicht gegarandeerde geldleningen per 31 december 2024’’. De garantstellingen hebben allemaal betrekking op het taakveld volkshuisvesting. Er kunnen ook garanties worden verstrekt voor het taakveld maatschappelijke ontwikkeling, zoals, sport, zorg, onderwijs etc. Dit is bij ons niet aan de orde.

Waarborgfonds - Achtervang

In Aalten concentreert zich de garantstelling dus volledig op het taakveld volkshuisvesting. Veruit de grootste categorie in dit taakveld is de achtervangpositie bij de WSW die wij als gemeente innemen. De stichting WSW heeft tot taak de toegang tot de kapitaalmarkt voor woningcorporaties tegen de laagst mogelijke kosten te bevorderen. De WSW verleent garanties aan geldgevers voor leningen voor nieuwbouw, woningverbetering, aankoop woningen, verzorgings-/verpleeghuizen en activa met een maatschappelijke functie (niet-woningen). De gemeenten vormen samen met het Rijk de achtervang. Het Rijk staat voor 50% in de achtervang, 25% wordt verdeeld over alle gemeenten en 25% wordt opgevraagd bij de gemeente die in de leningovereenkomst is genoemd. Er is nog nooit een beroep op de gemeente gedaan als garant in de rol van achtervang. In bijlage B is ter verduidelijking de werkwijze van het WSW opgenomen.
Conclusie: risico is klein.

Direct garant

Er zijn geen directe garantstellingen meer.

Nationale hypotheekgarantie (NHG)

NHG wordt verstrekt door de stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW). Deze stichting heeft als hoofddoel het particulier woningbezit op een verantwoorde wijze te bevorderen. Het Rijk en de gemeenten hebben hierbij een achtervang functie. Per 1 januari 2011 is de achtervang functie van de gemeenten voor nieuwe af te geven hypotheekgaranties vervallen. Dit ligt vanaf dat moment volledig bij het Rijk. Alleen bij afgegeven borgtochten tot en met 2010 kan het WEW nog een beroep doen op de gemeenten. Dit is theoretisch een beperkt risico. Dit blijkt uit de liquiditeitsprognose voor 2025 -

2030. De conclusie daaruit is dat niet verwacht wordt dat er in deze periode een beroep op de achtervang wordt gedaan.
Conclusie: risico is klein.
Overige: hypotheken overheidspersoneel
Het verstrekken van hypotheken aan personeel is vanaf 1 september 2007 al niet meer mogelijk. Wel heeft de gemeente te maken met de aflossing op bestaande hypotheken. De inhouding hiervoor vindt rechtstreeks plaats op het salaris. Hoewel het risico niet direct aanwezig is, zeker in de huidige tijd waar de huizenprijzen sterk zijn gestegen, blijft natuurlijk de kans bestaan dat een medewerker niet aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Op grond hiervan voert het team P&O nog regelmatig een risicoanalyse uit met betrekking tot de hypothekenportefeuille. Bij risicovolle dossiers wordt dan vooral gekeken naar:

- eventuele onderverzekering (opstalverzekering)
- achterblijvende waarde van de kapitaalverzekering t.o.v. de prognose

Daar waar behoefte bestond zijn afzonderlijke gesprekken gevoerd met medewerkers. Daarbij is onder meer gewezen op de mogelijkheid van vrijwillige extra aflossing. Verder is daar waar nodig in overleg onderverzekering opgeheven en is gewezen op een dreigende restantschuld wanneer de kapitaalverzekering te weinig oplevert. Deze benadering heeft de laatste jaren geleid tot forse extra en/of algehele aflossingen.
Conclusie: risico is zeer klein.

Wat verder…
Zoals gememoreerd komen garantstellingen in Aalten alleen voor binnen het taakveld volkshuisvesting. Maar er komt wel eens een verzoek voor gemeentegarantie binnen van een instelling die betrekking heeft op een ander taakveld. Zoals bijvoorbeeld een sportvereniging. Het is zaak dat hiervoor ook beleid wordt ontwikkeld dat past binnen de visie van de gemeente. Daarbij moet dan rekening worden gehouden met de wettelijke kaders en de vast te stellen definitie voor het begrip ‘’publieke taak’’.
Tot nu toe zijn deze verzoeken afgewezen, omdat garantstellingen risico’s met zich kunnen meebrengen en die wil de gemeente beperken. En de vraag is of dit een taak voor de gemeente is?

3. Moet de gemeente garant staan?

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

1. Garantstelling met achtervang

De garantstelling met achtervang vindt hoofdzakelijk plaats in het taakveld volkshuisvesting.
In het najaar van 2012 heeft de commissie Vermeulen op verzoek van de VNG onderzocht hoe groot de financiële risico’s zijn van de gemeentelijke achtervangpositie in het WSW en hoe het systeem kan worden verbeterd. Aanleiding voor dit onderzoek was de situatie bij Vestia en de onduidelijkheid over de mogelijke financiële risico’s voor gemeenten. De commissie concludeerde destijds dat de via het WSW gegarandeerde leningen jaarlijks een behoorlijk rentevoordeel opleveren. Dit rentevoordeel voor woningcorporaties levert (indirect) een bijdrage aan het realiseren van gemeentelijk woonbeleid, maatschappelijk vastgoed en herstructurering. De kans dat gemeenten vanwege hun achtervangpositie renteloze leningen moeten verstrekken is bovendien onder de huidige omstandigheden – en nu nog steeds - heel klein, aldus de commissie. Gemeenten hebben er dus belang bij dat het garantiestelsel blijft bestaan en dat zij hun positie in de achtervang behouden. De conclusie mag zijn dat de constructie met het WSW solide en acceptabel is en dat de gemeente die kan voortzetten. Het toezicht op de corporaties is in de loop der jaren wel verder aangescherpt.
Uit het onderzoek naar de gemeentelijke risico’s in de achtervang is ook naar voren gekomen maar pas veel later onderkend, dat de verdeling van de laatste 25% leidt tot een scheve verdeling van het risico tussen gemeenten. Per geborgde lening die een corporatie aangaat wordt één gemeente als achtervanger vastgelegd. Er is meestal geen een-op-een relatie tussen een lening en (de werkzaamheden in) een bepaalde gemeente. Tenzij de corporatie slechts in één gemeente werkzaam is. Doordat investeringen van een corporatie per gemeente verschillen en doordat leningen bedrijfsgebonden zijn, is er een scheefgroei ontstaan in de achtervang over gemeenten. De VNG vindt het wenselijk dat het achtervangrisico dat een gemeente loopt een afspiegeling is van de waarde van

het bezit dat een corporatie in die gemeente heeft. Daarom heeft de VNG in overleg met het WSW en het Rijk een voorstel gemaakt om deze scheefheid recht te zetten. Dit voorstel is in 2021 doorgevoerd. Het effect van dit "rechtzetten" heeft voor de risicopositie van Aalten enigszins voordelig uitpakt.

Directe garantstelling in het taakveld volkshuisvesting zoals in het verleden met de Woning Stichting Dinxperlo gebeurde wordt afgeraden. Het risico zonder tussenkomst van een waarborgfonds is voor de gemeente te groot. Juist omdat het veelal om forse bedragen gaat en er geen directe invloed kan worden uitgeoefend op de bedrijfsvoering van de lenende partij.

2. Directe garantstelling

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

Voor de verdere uitwerking (voorwaarden) van deze garantstelling zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

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

Tweede uitgangspunt
De aanvrager gaat andere mogelijkheden onderzoeken zoals de garantstelling door waarborgfondsen (het WSW is hier verder buiten beschouwing gelaten).
Een van de kenmerken van een garantstelling is dat de gemeente een mogelijk financieel risico loopt. Het financiële risico ontstaat doordat de gemeente geen directe invloed heeft op de bedrijfsvoering van de instelling die een aanvraag voor garantie doet. Feitelijk is het beoordelen en waken over de financiële risico's van derden ook geen kerntaak van de gemeente. De gemeente doet er dan ook goed aan de garantstelling waar mogelijk over te laten aan een gespecialiseerd waarborgfonds. Garantstelling door de gemeente moet alleen plaatsvinden als er geen andere mogelijkheden meer zijn. Er is een aantal waarborgfondsen op diverse terreinen waarop aanvragers een beroep kunnen doen, zoals:
- Stichting Waarborgfonds Kinderopvang;
- Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW);
- Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz);
- Stichting Waarborgfonds voor de Sport (SWS);
- Provinciale cultuurfondsen voor monumenten;
- Het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn).

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

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

toepassen maar geadviseerd wordt om niet aan de voorkant alles dicht te timmeren en elke toekomstige aanvraag op zijn eigen merites te beoordelen.

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

Vijfde uitgangspunt
Een alternatief voor gemeentegarantie is het verstrekken van een gemeentelijke geldlening. In principe kan de gemeente in de overeenkomst van geldlening ook risicobeperkende bepalingen opnemen. Echter gelet op het reguliere subsidiebeleid (investeringssubsidie i.p.v. renteloze lening) en het nader vast te stellen beleid rond gemeentegaranties lijkt het verstrekken van geldleningen niet meer van deze tijd. Daarnaast is dit ook geen kerntaak van de gemeente.

Bij dit alles moeten we wel rekening houden met het complexe aspect Staatssteun.

4. Beleidskaders verlenen gemeentegarantie

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

    1) garant staan ten behoeve van (her)investeringen binnen de gemeente Aalten;
    2) jaarlijks wordt een achtervangovereenkomst met het WSW gesloten. Dit is een vast onderdeel van de prestatieafspraak tussen de gemeente en de corporatie. Het college is daartoe bevoegd;
    3) er zijn geen aanwijzingen dat er problemen zijn voor betreffende corporatie afgegeven door WSW, CFV (Centraal Fonds volkshuisvesting) of andere instanties.

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

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

Stappenplan beoordeling aanvraag
Een aanvraag voor gemeentegarantie wordt in een aantal stappen beoordeeld. Bij deze beoordeling geldt als algemeen uitgangspunt dat het doel van de organisatie die garantstelling vraagt, past binnen het gemeentelijk beleid. Een aanvraag tot garantstelling wordt in principe behandeld door de betrokken vakafdeling. Team Informatievoorziening wordt in ieder geval om medeadvisering gevraagd.

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

Zie voor het uitgebreide stappenplan bijlage C.