Beleid garantstellingen en verstrekken leningen gemeente Lingewaard 2017

Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Lingewaard heeft een onderzoek gedaan naar de garantstellingen. In haar rapport 'Hoe stellig zijn de Lingewaardse Garantstellingen' is de aanbeveling gedaan het college te vragen een beleidsvoorstel te formuleren betreffende garantstellingen. Vervolgens heeft de raad besloten het college te verzoeken deze aanbeveling op te volgen.

Door het formuleren van het beleid wordt een eenduidige behandeling van aanvragen bewerkstelligd. De regels bepalen wanneer een aanvraag in overweging kan worden genomen en stellen voorwaarden met als doel het risico voor de gemeente tot een minimum te beperken. Deze beleidsregels zijn niet van toepassing op het verlenen van garanties waaromtrent is voorzien bij of krachtens voorschriften van het Rijk of de provincie.

Garantie:	Een borgtocht van de gemeente Lingewaard ten behoeve van een door de aanvrager bij een financiële instelling aan te trekken geldlening en de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Waar in deze notitie de term garantie of garantstelling wordt gebruikt, wordt borgtocht in de zin van artikel 7:850 Burgerlijk wetboek bedoeld.
Lening:	Een geldbedrag dat door een partij wordt verstrekt aan een andere partij op voorwaarde dat het later terug wordt betaald.

Het beleid

Er is geen formeel beleidskader voor het verstrekken van garanties en leningen. Voor de borging van de eigen financiële positie van de gemeente en voor een consistente behandeling van aanvragen is het van belang dat er regels worden opgesteld voor het verstrekken van leningen of garanties. Het beleid wordt nu geformaliseerd en is in lijn met hoe er de afgelopen jaren is omgegaan met het afgeven van garantstellingen.

Uitgangspunt van het beleid

Uitgangspunt van het beleid is dat de gemeente géén garanties verleent en géén leningen verstrekt.
Hierbij is het volgende overwogen:

- Het verstrekken van garanties en leningen is géén gemeentelijke taak.
- De gemeente wil geen financieel risico lopen hetgeen kan leiden tot een verslechtering van de financiële positie van de gemeente.
- Uitgangspunt is de zelfredzaamheid van organisaties. Eerst dienen zelfwerkzaamheid, eigen middelen en middelen van sponsoren, et cetera, door de aanvrager te worden benut.

Op het uitgangspunt wordt alleen een uitzondering gemaakt voor situaties waarin het verstrekken van een garantie of lening essentieel is voor het voortbestaan van de organisatie. In dat geval kan de aanvraag voor een garantie of lening in overweging worden genomen. Daarbij heeft garantstelling de voorkeur boven het verstrekken van een lening.

Uitzondering

Indien het verstrekken van een garantie of lening van essentieel belang is voor het voortbestaan van de aanvrager, zal het college de aanvraag in overweging nemen. Bij de beoordeling van de aanvraag worden de volgende aspecten getoetst:

- de organisatie moet rechtspersoonlijkheid hebben en mag geen winstoogmerk hebben;
- het betreft niet een regulier/structureel exploitatietekort;
- de organisatie is gevestigd in de gemeente Lingewaard;
- de organisatie draagt bij aan de maatschappelijke doelen van de gemeente Lingewaard;
- het doel waarvoor de garantstelling wordt verleend, dient duidelijk een publieke taak (ter beoordeling aan de raad);
- het gaat niet om het verkrijgen van een rentevoordeel ten opzichte van een financiële instelling;
- uit de financiële positie en prognoses van de aanvrager moet blijken dat er voldoende financiële middelen zijn om de mogelijke rente en de aflossingen van de af te sluiten lening te betalen;
- het risico dat de gemeente voor de garantstelling loopt moet als minimaal worden ingeschat;
- de aanvraag moet passen binnen de wettelijke kaders (zie bijlage).

De aanvrager moet indien van toepassing eerst een beroep doen op een waarborgfonds (Waarborgfonds voor de Sport, Waarborgfonds voor de Zorgsector, Waarborgfonds Sociale Woningbouw, Waarborgfonds Kinderopvang). Indien een waarborgfonds positief adviseert over een garantieaanvraag, maar als achtervang gemeentegarantie vraagt en/of als het Waarborgfonds slechts een gedeelte van de garantie voor haar rekening neemt, dan werkt de gemeente hieraan slechts mee indien de garantieaanvraag voldoet aan haar eigen hiervoor genoemde voorwaarden.

Uitvoering van het beleid

De aanvraag

De aanvraag dient vóór het aangaan van de verplichtingen met betrekking tot de gevraagde garantie of lening volledig en schriftelijk te worden ingediend bij het college.
De aanvraag moet minimaal zijn voorzien van:

1. de vastgestelde jaarrekeningen van de laatste drie boekjaren;
2. de vastgestelde exploitatiebegroting waarin rente en aflossing van de geldlening zijn verwerkt voor het huidige boekjaar en de drie daaropvolgende jaren;
3. indien de aanvraag een garantie betreft, de aanbieding met concept-leningsovereenkomst met de beoogde financiële instelling;
4. financiële en overige gegevens betreffende de onroerende zaak (als de gevraagde garantie of lening de aankoop of verbouwing van een onroerende zaak betreft);
5. eventuele andere bescheiden die het college nodig acht om de aanvraag goed te kunnen beoordelen.

Verplichtingen

Indien de aanvraag is toegekend, zullen er diverse verplichtingen voor de geldnemer (de aanvrager) en voor de geldgever (de financiële instelling) worden vastgelegd in de overeenkomst van garantiestelling/lening.
Voor de geldnemer zal dat onder meer zijn:

- de geldlening te gebruiken voor het beoogde doel
- het verzekeren van de zaak en een instandhouding- en onderhoudsverplichting van de zaak
- het aanleveren van informatie over de aflossingen en over de financiële positie (begroting, jaarrekening etc).

De geldgever moet de gemeente onder meer op de hoogte houden van het schuldrestant en tijdig informeren bij te late betalingen.

Beëindiging van de garantie

In de overeenkomst zal worden opgenomen dat bij faillissement, surseance van betaling of ontbinding van de aanvrager, alsmede bij niet naleving van de gestelde voorwaarden het college terstond, zonder uitdrukkelijke

ingebrekestelling, bevoegd is na voldoening van de geldgever van de aanvrager op te eisen al hetgeen de gemeente voor die voldoening of anderszins zal hebben betaald.

Bevoegdheden

Het college is bevoegd garanties te verlenen en leningen te verstrekken. (gemeentewet art. 160 lid1 sub e)
Voordat een garantie of lening wordt verstrekt, zal altijd eerst aan de raad worden voorgelegd of de aanvraag een publieke taak dient. Dit is een bevoegdheid van de raad (Treasurystatuut Artikel 3 lid 1).
Voor garanties en leningen groter dan € 500.000 geldt bovendien dat de raad over alle aspecten van de aanvraag haar wensen en bedenkingen ter kennis van het college kan brengen, alvorens het college een besluit neemt (Informatieprotocol art. 5).

Bijlage Wettelijke kaders

In deze bijlage worden de wettelijke regels genoemd die in acht moeten worden genomen bij het verlenen van garantstellingen en het verstrekken van leningen. De regelgeving hiervoor is het Burgerlijk Wetboek (BW), de Gemeentewet, de Wet financiering decentrale overheden (Fido), het treasurystatuut gemeente Lingewaard, de Financiële verordening gemeente Lingewaard, het informatieprotocol, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) en de Wet houdbare overheidsfinanciën (HOF).

Burgerlijk wetboek

Borgtocht is geregeld in de artikelen 7:850-870 BW. Borgtocht is “een overeenkomst waarbij de ene partij (de borg) zich jegens de andere partij (de schuldeiser) verbindt tot nakoming van een verbintenis die een derde (de hoofdschuldenaar) jegens de schuldeiser heeft of zal verkrijgen”. Formeel moet in deze nota in plaats van ‘garantie’ de terminologie van het BW worden gehanteerd, namelijk ‘borgtocht’. Een borgtocht waarbij de gemeente schuldeiser is, is geheel gebaseerd op het BW.

Gemeentewet

Het verlenen van garanties en het verstrekken van leningen zijn privaatrechtelijke rechtshandelingen.
Artikel 160 lid 1 Gemeentewet wijst het college aan als het bevoegde bestuursorgaan om ‘tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten’.
Artikel 169 lid 4 Gemeentewet bepaalt 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.

Wet financiering decentrale overheden

De wet Fido regelt hoe de gemeenten hun kapitaal moeten beheren. Openbare lichamen mogen uitsluitend voor de uitoefening van de publieke taak garanties verlenen of leningen verstrekken. Er mag ook geen overmatig risico worden gelopen. Uitganspunt is een terughoudend en zo risicoloos mogelijk beheer.
In de toelichting op de wet fido, staat ‘Omdat de gemeenteraad de publieke taak bepaalt, worden leningen of garanties uitsluitend verstrekt aan door de raad goedgekeurde partijen.

Treasurystatuut gemeente Lingewaard 2014

Artikel 3 lid 1: ‘De gemeente mag leningen of garanties uit hoofde van de “publieke taak” uitsluitend verstrekken aan door de Gemeenteraad goedgekeurde derde partijen, nadat vooraf informatie is ingewonnen over de financiële positie en kredietwaardigheid van de betreffende partij. Indien mogelijk worden zekerheden of garanties geëist.’
De uitgangspunten met betrekking tot het risicobeheer zoals is vastgelegd in het treasurystatuut moeten in acht worden genomen.

Financiële verordening Lingewaard:

In de financiële verordening wordt alleen in artikel 12 ingegaan op de kosten van het verstrekken van leningen of garanties.
Artikel 12. Prijzen economische activiteiten
Lid 2. Bij het verstrekken van leningen of garanties aan overheidsbedrijven en derden brengt de gemeente de geraamde integrale kosten in rekening. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de lening of garantie wordt gemotiveerd.
Lid 4. Raadbesluiten met de motivering van het publiekbelang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als sprake is van:
a. leveringen van goederen, diensten of werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal aan andere overheden voor zover deze leveringen en verstrekkingen zijn bedoeld voor de uitoefening van de publieke taak door die andere overheid;
b. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een bij wet opgedragen publiekrechtelijke taak;
c. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een toegekend bijzonder of uitsluitend recht waarvoor prijsvoorschriften gelden;

d. een bevoordeling van sociale werkplaatsen;
e. een bevoordeling van onderwijsinstellingen;
f. een bevoordeling van publieke media-instellingen; en
g. een bevoordeling die valt onder de reikwijdte van de staatssteunregels van het Werkingsverdrag van de Europese Unie en daarmee verenigbaar is.

Informatieprotocol van de gemeente Lingewaard:

4. Privaatrechtelijke rechtshandelingen

Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen voor zover het betreft het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 500.000, tenzij de aangelegenheid past binnen een door de raad voor dat doel vastgestelde exploitatiebegroting of een ander door de raad vastgesteld financieel kader.

6. Overige besluiten met ingrijpende gevolgen voor de gemeente

Alle door burgemeester en wethouders te nemen besluiten die - de (actuele) bestuurlijke en politieke verhoudingen mede in aanmerking genomen - redelijkerwijs ingrijpende gevolgen voor de gemeente kunnen hebben, maar waarvoor onder punt 1 t/m 5 van dit protocol geen regeling is getroffen, zullen evenzeer aan de raad worden voorgelegd om zijn eventuele wensen en bedenkingen vooraf te horen.
Over de bovenstaande aangelegenheden wordt de raad als regel op hoofdlijnen geïnformeerd. Op verzoek van de raad verstrekt het college meer gedetailleerde informatie.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

De EU wil voor alle ondernemingen gelijke concurrentievoorwaarden scheppen. Staatssteun aan ondernemingen is volgens de Europese regelgeving op een aantal uitzonderingen na niet toegestaan zonder toestemming vooraf van de Europese Commissie (EC). Het begrip staatssteun dient breed te worden opgevat. Zo wordt het verstrekken van garanties of geldleningen tegen niet markconforme voorwoorden als staatssteun aangemerkt. De vorm, de reden en het doel van de toegekende steun zijn niet van belang, alleen de uitwerking op de concurrentie.
Een belangrijke uitzondering is dat steun van maximaal € 200.000 over een periode van driebelastingjaren vrijgesteld is. Ook steun voor Diensten van Algemeen Economisch Belang is uitgezonderd. Hieronder vallen bijvoorbeeld de sociale woningbouw en het openbaar vervoer.
Overeenkomstig artikel 87 lid 1 van het EG-Verdrag is sprake van staatssteun als er aan de volgende criteria is voldaan:

- De steun wordt met overheidsmiddelen bekostigd;
- De steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming (en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen
- Dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan bepaalde ondernemingen(en);
- Het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen;
- Het voordeel moet een ongunstig effect hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

Wet houdbare overheidsfinanciën

In de Wet houdbare overheidsfinanciën worden de Europese normen verankerd voor de hoogte van de overheidsschuld en de jaarlijkse groei van de overheidsschuld. Omdat de gemeenteschulden en financieringstekorten van gemeenten meetellen in de overheidsschuld van ons land, raken die normen ook de gemeenten. Alle gemeenten samen krijgen een plafond voor het totale EMU-tekort van gemeenten in een jaar. Iedere gemeente krijgt daarnaast een individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort in een jaar.
Het door de wet HOF gestelde maximum EMU-saldo moet bij het verstrekken van een geldlening in de afweging worden meegenomen.