

GEMEENTE ZEVENAAR

doc.naam:
::odma\corsadms\n 5302494e31322e30373238310231022e444f430246414c53 45

Garantiebeleid (concernrichtlijn)

De aanleiding voor deze geactualiseerde versie van het garantiebeleid is gelegen in het feit dat het dualisme de rol van de gemeenteraad heeft veranderd; het college informeert weliswaar de raad maar de kaders van het garantiebeleid worden bepaald door de raad. Juist de raad heeft het budgetrecht en is richtinggevend en beleidsbepalend. Het college opereert binnen de door de raad gestelde kaders en voert het beleid uit. Daarnaast geeft ook de financiële situatie van de gemeente Zevenaar aanleiding om het garantiebeleid aan te scherpen.

(Hoofd)doel garantieverlening:

Een voorziening te steunen zonder er te indringend bij betrokken te raken. Met de investering waarvoor een garantie gevraagd wordt moet een gemeentelijk belang gediend worden. Het garantie-instrument mag alleen worden ingezet voor de financiering van investeringen. Artikel 2 van de Wet FiDo (Financiering Decentrale Overheden) onderstreept het publieke belang: "Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak." De achtervangconstructie, welke veel wordt gebruikt bij het WSW, betreft overigens een specifieke situatie die gebaseerd is op een landelijke regeling voor de volkshuisvesting en valt buiten de kaders voor overige garantieverlenging.

Garantieverlening mag niet worden toegepast:

- bij commercieel aantrekkelijke projecten. Deze moeten overgelaten worden aan de markt zonder gemeentelijke bemoeienis met de financiering.
- voor het afdekken van exploitatietekorten, of sterk hieraan gerelateerde tekorten c.q. een niet transparante scheiding tussen exploitatie en investeringen.
- indien hier financiële risico's meer gemoeid zijn, die onredelijk of onnodig zijn.

Eén en ander is ter beoordeling aan het college in relatie tot de financiële situatie van de gemeente.

Garanties: tot welke hoogte?

De gemeenteraad bepaalt waarvoor en tot welk bedrag garantieverplichtingen kunnen worden aangegaan, en stelt mede het toetsingskader vast voor de ambtelijke organisatie bij inhoudelijke beoordeling. Hierbij wordt voorgesteld om besluiten voor garantieverlening aan ons college te delegeren binnen de kaders van dit vast te stellen garantiebeleid tot een maximum bedrag van € 100.000. Voor garantiebedragen boven de € 100.000 worden aparte raadsvoorstellen gemaakt en zijn raadsbesluiten vereist. Uitgangspunt hierbij is een gezond en evenwichtig financieel beleid bij de desbetreffende instelling welke een garantie vraagt.

Verantwoordelijkheid voor garantieverlenging door de gemeente.

De hoofdlijn is dat de sectoren primaire beleidsverantwoordelijkheid dragen voor de inzet van het garantieinstrument. De sector Financiën en Control toetst of de garantieaanvraag past binnen de gestelde kaders, beoordeelt het risicoaspect van de gestelde aanvraag en draagt zorg voor de verdere financieel-technische uitwerking.

Bewaking van de financiële situatie bij de desbetreffende instellingen.

De verantwoordelijke sector voert de (jaarlijkse) bewaking van de financiële positie van de instelling uit en rapporteert hierover aan de sector Financiën en Control.

coll:

Bezoekadres:	Raadhuisplein 1, 6901 GN Zevenaar	Postadres: Postbus 10 - 6900 AA Zevenaar
		Telefoon (0316) 59 51 11 Telefax (0316)59 51
Openingstijden: maandag t/m vrijdag	8.00-12.30	00 E-mail: gemeente@zevenaar.nl Web-site:
Avondopenstelling: woensdag	18.00-19.30	www.zevenaar.nl Bankrekeningnr. 28.50.10.085
	burgerzaken woensdag 16.00 - 19.30	

Ter verkleining van het risico dient waar mogelijk een hypotheek gevestigd te worden op een onroerende zaak. Risico's worden door Financiën en Control in overleg met de (vak)sectoren in de risicoparagraaf bij de begroting en de rekening opgenomen.

Garantie als beleidsinstrument

Met betrekking tot het garantiebeleid geldt dat sprake is van een aanvullend en facilitair (financieel) beleidsinstrument. Het wordt gebruikt om eventueel door derden geïnitieerd beleid te ondersteunen. Het uitlijnen welk instrument bij welk beleid(sterrein) de juiste is, is een complex vraagstuk, dat in essentie te maken heeft met de wijze waarop de gemeente zich wil positioneren, zowel qua verantwoordelijkheid als qua participatie. Het kan voorkomen dat de gemeente wel het belang van een voorziening inziet, maar van mening is dat zij hierin geen subsidie dient te verlenen. In dit geval is het verlenen van een lump sum subsidie of een garantie een middel om de voorziening te steunen zonder er te indringend bij betrokken te raken. Overigens zijn in dit vraagstuk niet alle posities vrij te kiezen omdat er ook wettelijke kaders zijn die maken dat de speelruimte beperkt is. (volkshuisvesting: de achtervangconstructie)

Op korte termijn zijn garanties een goedkoop beleidsinstrument. Er hoeft geen budget voor aangesproken te worden. Met de inzet van het instrument zijn voor de sectoren geen direct zichtbare kosten gemoeid. Het garantie-instrument is derhalve in bestuurlijk opzicht, in eerste instantie, een aantrekkelijk ogend instrument. Bestuurders gebruiken het ook graag om de directe invloed van de overheid op een bepaald beleidsterrein te voorkomen of te verminderen.

Op de lange termijn kan door verandering in de omstandigheden (financiële situatie van de instelling, leden aantallen, andere bestuursleden met ander beleid, etc.) een situatie ontstaan met meer risico's.

Toetsingscriteria

In de praktijk is het niet altijd duidelijk met welke reden een instelling financiering met een garantie vraagt aan de gemeente. De garantieaanvraag kan van belang zijn voor het realiseren van een voorziening die er zonder overheidshulp niet komt. De vraag die gesteld moet worden is: kan of wordt de voorziening zonder gemeentegarantie niet op een andere wijze gerealiseerd? Onnodige of grote financiële risico's moeten uiteraard worden vermeden.

Een andere doelstelling kan zijn om middels een korting op het rentepercentage een indirecte subsidie op de kostprijs van een voorziening te realiseren. Het eerste moet voor de gemeente het hoofddoel, het tweede hooguit een neven doel van de garantieverstreking zijn. Gevolgen van een garantieverlening moeten zijn een optimalisering van het voorzieningenniveau of het bevorderen van activiteiten.

De gemeenteraad dient overeenkomstig de gemeentewet op grond van zijn budgetrecht te bepalen waarvoor en tot welk bedrag garantieverplichtingen kunnen worden aangegaan, alsmede het toetsingskader vast te stellen voor de ambtelijke organisatie bij inhoudelijke beoordeling. Uitgangspunt hierbij is een gezond en evenwichtig, transparant financieel beleid bij de instelling. Het garantie-instrument is een nuttig aanvullend beleidsinstrument in die gevallen waarin de gemeente een voorziening als zodanig positief beoordeelt maar zich wil onthouden van gedetailleerde beleidsmatige toetsing van alle activiteiten van de desbetreffende instelling.

Voorwaarden voor garantieverlening

Het garantie-instrument mag alleen worden ingezet voor de financiering van investeringen. Het mag niet worden toegepast voor het afdekken van exploitatietekorten. Bij een exploitatiegarantie is de gemeente gehouden een jaarlijks exploitatietekort van een instelling te vergoeden. Men geeft in feite een blanco cheque af voor het bedrijfsresultaat, hoe negatief dit ook kan uitvallen. Hierdoor zijn exploitatiegaranties in bestuurlijk opzicht niet gewenst met het oog op de financiële positie van de gemeente zelf.

In principe moeten commercieel aantrekkelijke projecten overgelaten worden aan de markt zonder gemeentelijke bemoeienis met de financiering. Met de investering waarvoor een garantie gevraagd wordt moet een gemeentelijk belang gediend worden. De financieringslasten van de investering moeten passen binnen de exploitatieopzet van de aanvragende vereniging of stichting. De instelling aan wie garantie wordt verleend, dient verplicht te zijn jaarlijks een begroting en een rekening aan de gemeente te overleggen.

Ter verkleining van het risico dient waar mogelijk een hypotheek gevestigd te worden op een onroerende zaak. De hoogte van het garantiebepdrag dient dan wel in relatie te staan tot de waarde van de onroerende zaak.

Garantieverlening betekent meestal dat een korting bedongen wordt op het rentepercentage bij een bank waardoor in exploitatietechnische zin voordelen ontstaan. In dit verband zou het mogelijk zijn dat (een deel van) dit voordeel eenmalig wordt afgedragen aan de gemeente als compensatie voor de gemaakte personeels- en administratiekosten. Het bedrag wordt dan eenmalig in rekening gebracht bij de aanvrager, bij afgifte van de gemeentegarantie.

Procedure bij garantieverlening

Bij de inzet van het garantie-instrument zijn zowel de sector Financiën en Control als de beleidssectoren betrokken, waarbij de sector Financiën en Control het additionele primaat bezit.

De hoofdlijn is dat de (vak)sectoren primaire beleidsverantwoordelijkheid dragen voor de inzet van het instrument als zodanig. De sector Financiën en Control toetst dan of dit past binnen de gestelde kaders en beoordeelt het risicoaspect van de gestelde aanvraag.

De procedure bij een aanvraag voor een gemeentegarantie ziet er als volgt uit:

De betreffende sector neemt het initiatief voor de inzet van het garantie-instrument. Zij overlegt met de sector Financiën en Control of dit past in het garantiebeleid, of er geen andere financieringsinstrumenten kunnen worden toegepast, welke risico's er bestaan en of er een mogelijkheid bestaat om met anderen samen te werken (zoals samenwerking met het waarborgfonds). De sector stelt een B&W-voorstel op waarin zij aangeeft waarom de garantie zou moeten worden verleend. De sector Financiën en Control geeft hierbij aan of de garantie ook kan worden verleend (past het voorstel in het algemeen beleid en is de gevolgde procedure juist?). Na de behandeling in B & W en het besluit van de gemeenteraad tot toekenning van de garantie volgt de financieel-technische uitwerking door de sector Financiën en Control.

Procedure bij financiële aanspraken.

De (vak)sector signaleert de financiële problemen bij de betreffende instelling. Deze sector draagt ook zorg voor de aanpak van deze problemen. Eventueel in overleg met de sector F & C en de stafafdeling BBZ analyseert zij de oorzaken en formuleert zij de verder te volgen aanpak. Hieruit volgt een B & W-voorstel over de afwikkeling van het verlies, waarin de (vak)sector aangeeft "hoe het zover heeft kunnen komen" en de sector F & C ingaat op de financiële consequenties (ook hier geldt weer: past het voorstel in het algemeen financieel beleid en is de gevolgde procedure juist?). Jaarlijkse toetsing van de financiële positie van de instellingen waarvoor de gemeente garant staat (door de beleidssector) dient zo'n situatie in principe te voorkomen. Na de behandeling en het besluit van het college over de afwikkeling van het verlies vindt deze afwikkeling en een eventuele terugvordering plaats door de sector F & C.

Rekenkamerfunctie.

Artikel 184 van de vernieuwde Gemeentewet geeft aan dat de Gemeentelijke rekenkamer bevoegd is nadere inlichtingen in te winnen inzake de financiële situatie, en een onderzoek in kan stellen bij instellingen waaraan de gemeente een garantie heeft verstrekt. De rekenkamer infonneert de gemeenteraad en het college van het voornemen om een dergelijk onderzoek in te stellen. Dit past binnen het dualistische stelsel waarin de uitvoering door het college van het garantiebeleid achteraf door de gemeenteraad wordt gecontroleerd, ondersteund door het instrument lokale rekenkamer.

Door de raad van de gemeente Zevenaar is besloten in de vergadering van 17 september 2003, om de onderstaande punten aanvullend op te nemen in het garantiebeleid.

Aanleiding

Het college heeft verzocht nadere criteria te geven voor het garantiebeleid.

De concernrichtlijnen

Volgens de richtlijnen is het hoofddoel van garantieverlening een voorziening te steunen zonder er indringend bij betrokken te raken. Het moet gaan om financiering van investeringen en met de investering moet een gemeentelijk belang gediend worden. Geen garantie wordt verleend: bij commercieel aantrekkelijke projecten, voor het afdekken van exploitatietekorten of wat daar op lijkt en er mogen geen onnodige of onredelijke financiële risico's mee gemoeid zijn. Een en ander staat ter beoordeling van het college in relatie tot de financiële situatie van de gemeente.

Dus criteria zijn:

- a. financiering van investeringen;
- b. gemeentelijk belang;
- c. geen commercieel aantrekkelijke projecten;
- d. geen dekking van exploitatietekorten e.d.;
- e. geen onnodige of onredelijke financiële risico's (in relatie tot financiële situatie gemeente)

Nadere criteria:

1. Garanties worden alleen verleend aan organisaties met rechtspersoonlijkheid naar burgerlijk recht, die werkzaam zijn op het gebied van onderwijs, welzijn, sport, recreatie, kunst, cultuur, sociale zekerheid, werkgelegenheid en volksgezondheid.
2. Garantie kan slechts worden verleend aan aanvragers die geen commerciële activiteiten ontplooien en zonder winstoogmerk werkzaam zijn.
3. Indien voor garantieverlening een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening in de vorm van een (nationaal) waarborgfonds (bijvoorbeeld Waarborgfonds Sociale Woningbouw, Waarborgfonds voor de Zorg, Waarborgfonds voor de Sport, Waarborgfonds Kinderopvang), dan dient de aanvraag bij het desbetreffende fonds te worden ingediend.
4. Indien de aanvraag van een instelling door een waarborgfonds wordt afgewezen, is dit een reden voor afwijzing door het college.
5. Indien de aanvraag van een instelling door een waarborgfonds is gehonoreerd, belet dit niet een zelfstandige toetsing door het college.
6. Om voor verlening van garantie in aanmerking te komen dient de aanvrager activiteiten te ontplooien die, naar het oordeel van het college in het belang zijn van de gehele of een deel van de plaatselijke gemeenschap of waarmee in hoofdzaak een Zevenaars belang is gediend.
7. Om voor verlening van garantie in aanmerking te komen dient de investering waarvoor steun wordt gevraagd op gelijke wijze in het belang te zijn van de gehele of een deel van de plaatselijke gemeenschap of is daarmee in hoofdzaak een Zevenaars belang is gediend.
8. Om voor verlening van garantie in aanmerking te komen dient de investering waarvoor steun wordt gevraagd een duidelijke meerwaarde te hebben voor de verwezenlijking van het primaire doel van de instelling.
9. De aanvrager dient aan te kunnen tonen zonder garantiestelling van de gemeente niet in staat te zijn de noodzakelijke lening te verwerven.
10. Geen garantie wordt verstrekt voor het creëren van nieuwe of handhaven van maatschappelijk gewenste activiteiten die concurrerend zijn met reeds aanwezige voorzieningen.
11. Indien er sprake is van investeringen voor bouw- en inrichtingskosten, dienen deze gebaseerd te zijn op een niveau dat in het algemeen maatschappelijk verkeer als sober kan worden beschouwd. Voorts wordt de waarde van de zelfwerkzaamheid van leden enz. niet in de investeringen meegenomen.
12. Garantieverlening wordt niet toegepast voor het afdekken van exploitatietekorten, of sterk hieraan gerelateerde tekorten. Evenmin vindt garantieverlening plaats in het geval van een onvoldoende transparante scheiding tussen exploitatie en investeringen.
13. De financiële positie en prognoses van de aanvrager zijn zodanig dat rente en aflossing betaald kunnen blijven worden. De prognoses van de bedrijfsvoering van de aanvrager zijn gebaseerd op reële verwachtingen. Op verzoek van het college van burgemeester en wethouders dient de aanvrager inzage te geven in alle financiële gegevens.
14. Zaken van regulier (groot) onderhoud worden niet gesteund; de niet-natuurlijke personen worden geacht hiervoor voorzieningen te treffen.

15. De aanvrager verbindt zich al die maatregelen te nemen, die burgemeester en wethouders uit hoofde van een verleende garantie noodzakelijk achten, ter waarborging van de financiële belangen van de gemeente.
16. Op de objecten waarvoor garantie wordt verleend wordt op kosten van de aanvrager aan de gemeente zonodig een recht van hypotheek verleend.
17. Garantie wordt niet verleend indien gegronde reden bestaat om aan te nemen dat:
 - a. de investeringen niet of niet geheel zullen plaatsvinden;
 - b. de aanvrager niet zal voldoen aan de aan de garantieverlening verbonden verplichtingen;
 - c. betaling niet naar behoren zal worden voldaan, daar dit in het verleden met een eerdere garantie is gebleken en/of dat is gebleken dat de stichting/vereniging haar financiële verplichtingen niet naar behoren nakomt;
 - d. financiële problemen verwacht mogen worden in verband met de slechte liquiditeitspositie van de aanvrager;
 - e. de aanvrager niet op een behoorlijke wijze rekening en verantwoording zal afleggen omtrent de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten, voor zover deze voor de garantieverlening van belang zijn;
 - f. er andere redenen zijn die naar de mening van het college een weigering rechtvaardigen.

Richtlijnen

Criteria en regels als deze geven geen pasklare oplossing voor alle gevallen. In concrete gevallen moeten belangen tegen elkaar worden afgewogen, feiten beoordeeld en kunnen soms uitzonderingen nodig zijn. Een dergelijke weging en beoordeling van alle omstandigheden van een geval is en blijft een zaak voor het uitvoerend bestuur.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Zevenaar
in de openbare vergadering van 17 december 2003

de burgemeester,

De griffier,

Opnieuw vastgesteld door de raad van de (nieuwe) gemeente Zevenaar
in de openbare vergadering van 3 januari 2005

de burgemeester.

De griffier,