

Nota garantiebeleid

Gemeente Zevenaar

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding.....	3
1 Garantiebeleid	4
1.1 Beleid	4
1.2 Doel, werking en vormen en gemeentegarantie.....	4
1.3 Risico's voortvloeiend uit garantstellingen	5
2 Risico beperkende maatregelen	6
2.1 Waarborgfondsen	6
2.2 Acceptatie van aanvraag tot garantstelling	6
2.3 Voorwaarden bij verlenen garanties.....	8
2.4 Beheer van garanties	9
2.5 Niet nakomen van de betalingsverplichting	9
2.6 Afwikkelingsfase	10
3 Organische inbedding garantiebeleid.....	11
4 Bestuurlijke besluitvorming gemeentegaranties	11
5 Informatievoorziening	11
6 Vergoeding voor directe garantstelling	11
7 Weigeringsgronden	12
Bijlage: Aanverwante regelgeving	13

Inleiding

Garantieverlening is een belangrijk instrument om initiatieven met een publiek doel in Zevenaar te kunnen verwezenlijken. Kort samengevat faciliteert Zevenaar een instelling of organisatie bij het aantrekken van een lening door als gemeente op te treden als garantsteller voor de partij die het geld uitleent. Hiermee ondersteunen wij als gemeente indirect de realisatie van maatschappelijke doelen. Een dergelijk (financieel) beleidsinstrument past goed bij een tijdgeest waar overheden in toenemende mate kiezen voor een faciliterende rol en verantwoordelijkheid leggen bij het maatschappelijk middenveld. Er is echter een grens aan de financiële mogelijkheden van de gemeente om andere partijen te kunnen faciliteren bij financiering. Daarom zijn heldere afwegingskaders nodig. Daarbij wordt rekening gehouden met bestaande kaders vanuit wet- en regelgeving, zoals:

- Financiële verordening Zevenaar 2023;
- Treasurystatuut Zevenaar 2018;
- Externe regelgeving (Gemeentewet, Wet fido, staatssteun, BBV).

In de bijlage vindt u de artikelen uit de financiële verordening, treasurystatuut en wet fido die voor garantieverlening van belang zijn.

1 Garantiebeleid

1.1 Beleid

In het kader van risicobeheersing voeren we een terughoudend garantiebeleid. Dit omdat de gemeente bij een garantstelling toezegt kosten te dragen in situaties waarop zij zelf niet altijd invloed heeft. De gemeente draagt daarmee het risico van de geldverstrekker.

1.2 Doel, werking en vormen en gemeentegarantie

Doel

Het college kan garanties verlenen voor activiteiten die een gemeentelijke publieke taak dienen. Dit betekent dat de activiteiten moeten passen binnen en bijdragen aan het gemeentelijke beleid en het openbaar belang.

De gemeente verstrekt geen leningen aan private (gesubsidieerde) instellingen maar kan wel meewerken aan het verstrekken van een garantstelling. Een garantstelling door de gemeente heeft als doel om een publieke (gesubsidieerde) instelling de mogelijkheid te bieden om een voorziening tot stand te brengen, die bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen. Het gaat hierbij om die initiatieven, waarbij banken of andere kredietverschaffers niet bereid zijn om zonder een garantstelling financieringsmiddelen beschikbaar te stellen.

Werking

In feite is een garantie een vorm van financiële dienstverlening, waarbij een geldverstrekker de lening verstrekt en het risico van betaling bij de gemeente ligt. Wanneer de instelling niet in staat is de lening terug te betalen, wordt de gemeente aangesproken voor de nakoming van de verplichtingen uit de lening.

Bij de gewaarborgde lening stelt de gemeente zich ten opzichte van een geldverstrekker onder voorwaarden garant voor de hoofdsom van een af te sluiten geldlening.

Vormen

Garantstellingen zijn er in diverse vormen. Binnen de gemeente Zevenaar komt momenteel de vorm voor van de directe en indirecte garantieverlening. Bij directe garantieverlening stelt de gemeente zich onder voorwaarden, ten opzichte van een geldgever, garant voor de rente- en aflossingsverplichtingen van een door een instelling af te sluiten geldlening. Door het afgeven van een garantie neemt de gemeente het risico op zich dat de geldnemer in gebreke blijft bij het betalen van de rente en aflossing op de lening. In dit voorkomende geval zal de gemeente op grond van de garantstelling worden aangesproken.

Bij een indirecte garantieverlening loopt de gemeente via een achtervangpositie risico. Dit speelt bij waarborgfondsen. Waarborgfondsen zijn op veel beleidsterreinen actief.

1.3 Risico's voortvloeiend uit garantstellingen

Aangezien de garantstelling van de gemeente altijd kan worden aangesproken, kleven er aan het afgeven van een garantie altijd risico's. De omvang van het gemeentelijk risico laat zich moeilijk inschatten. Het risico is onder meer afhankelijk van:

- De omvang en looptijd van de afgegeven garantie;
- De ontwikkeling van de financiële positie van de instelling en het vermogen van de instelling om te voldoen aan de verplichtingen;
- De al dan niet verkregen zekerheidsstelling ten gunste van de gemeente;
- De ontwikkeling van de economische waarde van het object (= de zekerheid);
- De kwaliteit van het financieel beheer binnen de instelling.

Om de risico's zoveel mogelijk te beperken, is het van belang dat er inhoud wordt gegeven aan het beleid met betrekking tot acceptatie en beheer van garanties. Ook de informatievoorziening met betrekking tot de potentiële risico's dient vormgegeven te worden.

2 Risico beperkende maatregelen

2.1 Waarborgfondsen

In het kader van risicobeheer hebben veel gemeenten in de afgelopen jaren het aantal afgegeven garanties op door anderen aangetrokken leningen aanmerkelijk beperkt. Naast het vormen van eigen beleid is dit ook mede mogelijk gemaakt door de komst van een aantal waarborgfondsen.

Uitgangspunt is om alleen gemeentegarantie te verlenen voor investeringen als de instelling niet in staat is om de lening onder te brengen bij een waarborgfonds. De criteria van de waarborgfondsen zijn te vinden op de websites.

Eenzijds kan er voor de betreffende garantstelling geen waarborgfonds bestaan. Anderzijds kan het zijn dat een waarborgfonds niet wenst over te gaan tot garantstelling. In dit laatste geval zal de gemeente voorzichtig moeten zijn met het verstrekken van de garantie, omdat het waarborgfonds risico's heeft gesignaleerd. De gemeente kan in deze situaties een bemiddelende rol vervullen om de financiering alsnog te realiseren. Indien de gemeente, vanwege de maatschappelijke relevantie, besluit om een garantie te verstrekken dan zijn aanvullende maatregelen nodig om risico's te beperken.

2.2 Acceptatie van aanvraag tot garantstelling

Het opstellen van bindende richtlijnen voor de acceptatie van garanties is een belangrijke stap bij de risicobeperking. Uitgangspunt bij het accepteren van een garantstelling is dat er alleen garanties worden verstrekt indien wordt bijgedragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en het een investering is. Leningen voor een liquiditeitsprobleem vallen hier bijvoorbeeld niet onder.

Een aanvraag kan in de volgende 6 stappen worden beoordeeld.

Stap 1. Reikwijdte van de garantstelling en winstoogmerk

Voordat de aanvraag inhoudelijk in behandeling wordt genomen dient eerst te worden getoetst of de aanvrager:

- een rechtspersoon is;
- met een ideële doelstelling en niet gericht op winststreven.

Stap 2. Volledigheid van de aanvraag

Een aanvraag tot garantstelling dient schriftelijk bij het college van burgemeester en wethouders te worden ingediend. De aanvraag dient voorzien te zijn van:

- een opgave van het gemeentelijk publieke belang van de activiteiten van de aanvrager;
- een exemplaar van de statuten;
- een opgave van de bestuurssamenstelling;
- financiële stukken (begroting, jaarrekening(en), liquiditeitsprognose, investeringsonderbouwing, meerjarenperspectief) waarmee de financiële toetsing kan worden uitgevoerd;
- verklaring van twee kredietverschaffers, waarin wordt ingegaan op de noodzaak van garantstelling door de kredietverschaffers; (zie ook stap 3);

- de voorwaarden van de te sluiten geldlening;
- het ontwerp van de overeenkomst van de geldlening/ akte van borgstelling;
- (indien van toepassing) afwijzing van het betreffende waarborgfonds, inclusief toelichting.

Stap 3. Noodzaak van gemeentelijke garantstelling

Er wordt gekeken of de betreffende instelling de gemeente nodig heeft voor de financiering van de gewenste investering. Door deze toetsing kan worden voorkomen dat gemeentegaranties worden aangevraagd met als doel het verkrijgen van gunstige leningsvoorwaarden.

Concreet zullen bij de toetsing van de noodzaak tot gemeentegarantie de volgende vragen moeten worden gesteld:

- Is het mogelijk de lening voor garantstelling bij een waarborgfonds onder te brengen? Bij afwijzing door een waarborgfonds wordt ingegaan op de vraag wat de reden hiervan is en waarom de gemeente dan hiertoe wel zal moeten overgaan. In het voorstel aan het college van burgemeester & wethouders dient duidelijk te worden ingegaan op het risicoprofiel van de aanvrager;
- Wordt gemeentegarantie verplicht gesteld door minimaal twee krediet verschaffende instellingen? De aanvrager dient verklaringen in van twee (eventueel door de gemeente aan te wijzen) kredietverschaffers, waarin wordt ingegaan op de vraag om welke reden deze kredietverschaffers gemeentegarantie verplicht stellen;
- Is gekeken naar alternatieve financiering, zoals bijvoorbeeld crowdfunding?

Stap 4. Publieke taak (Maatschappelijk - en publiek belang) of belangrijke gemeentelijk beleidsinvloed

Uitgangspunt van garantstelling is dat er wordt bijgedragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. De aanvraag moet worden getoetst aan het door de gemeente geformuleerde beleid op het terrein waarop de betrokken instelling werkzaam is.

Er wordt getoetst:

- In hoeverre de investering in het gemeentelijk beleid past;
- Hoe groot de invloed van de gemeente op het betreffende beleidsterrein is.

Stap 5. Beoordeling van het risico

Aan de hand van de meegestuurde financiële stukken (jaarrekening, begroting, liquiditeitsprognose, meerjarenplannen, investeringsonderbouwing) wordt bepaald of het risico van de garantstelling voor de gemeente acceptabel is.

Vooraf in die gevallen waarin garantstelling door een waarborgfonds is geweigerd, is een uitgebreidere financiële beoordeling noodzakelijk. Hier kan worden gevraagd naar financiële stukken van eerdere jaren om een beeld te vormen over de ontwikkeling van de financiële situatie.

Stap 6. Besluit acceptatie

Als het risico acceptabel is en de aanvrager voldoet aan de eisen van maatschappelijk belang, kan de gemeente de volgende ondersteuning bieden:

- De gemeente werkt mee aan garantstelling via een extern garantiefonds, of;
- De gemeente staat zelf garant voor lening.

2.3 Voorwaarden bij verlenen garanties

Door het verbinden van standaardvoorwaarden aan een garantieverstrekking kunnen de risico's beperkt worden.

Eenzijds dient de aanvrager alles in het werk te stellen om eventuele risico's c.q. waardeverminderingen van de objecten te beperken. Een en ander kan worden gerealiseerd door de volgende standaardvoorwaarden op te nemen.

- De objecten in voldoende mate te verzekeren;
- De objecten voortdurend in goede staat houden.

Anderzijds dient de aanvrager die handelingen na te laten, welke de zekerheid van de waarde van de objecten vermindert. Voor o.a. de volgende handelingen is dan ook toestemming van het college van burgemeester en wethouders vereist:

- Het geven van een andere bestemming aan de betreffende objecten;
- Het bezwaren of vervreemden van de betreffende objecten;
- Het wijzigen van de statuten van de aanvrager;
- Het cederen of in zekerheid overdragen van vorderingen, het zich borg stellen dan wel als hoofdelijk schuldenaar verbinden, evenals het afsluiten van enige overeenkomst inzake het aangaan of verstrekken van geldleningen.

Eveneens is de aanvrager verplicht tot:

- Het verstrekken van zekerheden voor de gemeente als garantieverstrekker (bijv. het vestigen van recht op eerste hypotheek);
- Het uitsluitend aanwenden van de geldlening voor de financiering van het in de aanvraag genoemde object;
- Het op eerste aanvraag verstrekken van aanvullende informatie met betrekking tot gevraagde informatie die burgemeester en wethouder nodig hebben voor de beoordeling van het financieel beheer van de aanvrager;
- Het verstrekken van de jaarrekening, inclusief accountantsverklaring of akkoord van de kascommissie, voor de datum van deponering van de jaarstukken.
- Het verstrekken van de begroting tenminste 4 maanden voor aanvang van het boekjaar;
- Het inrichten van de begroting op een manier die voldoet aan de eisen van de gemeente;
- Het verstrekken van een voorkeursrecht tot navordering indien de gemeente haar garantieverplichting moet nakomen. De terugbetaling van de door de gemeente gedane betalingen vindt plaats met vergoeding van de dan geldende wettelijke rente, te berekenen vanaf het tijdstip van betaling door de gemeente;
- De jaarlijkse afschrijvingen op de objecten, welke met door de gemeente gegarandeerde geldlening(en) zijn gefinancierd, gelijk te laten lopen met de jaarlijkse aflossing;
- Het verstrekken van informatie aan burgemeester en wethouders wanneer dit gevraagd wordt, waarvan zij redelijkerwijs mogen verwachten dat die van belang zijn voor de garantstelling;

- Het nemen van alle maatregelen, die burgemeester en wethouders in relatie tot de verleende garantie noodzakelijk achten, ter waarborging van de financiële belangen van de gemeente;
- Het aan burgemeester en wethouders verstrekken van een verklaring waarbij zij zich verplicht tot naleving van de gestelde voorwaarden;
- Afsluiting van een WA- en/of fraudeverzekering, als de gemeente dit verplicht.

2.4 Beheer van garanties

Het beperken van de risico's houdt niet op na de acceptatiefase. Ook een goed beheer is daarvoor een vereiste. Risico's moeten inzichtelijk en hanteerbaar zijn, zodat al in een vroeg stadium risico's kunnen worden gesignaleerd.

Het beheer bestaat uit inhoudelijk en financieel beheer:

Inhoudelijk beheer

Het inhoudelijk beheer valt onder de verantwoordelijkheid van de betreffende beleidsafdeling.

Bij het inhoudelijk beheer gaat het om de gang van zaken bij de aanvrager zonder direct naar de cijfers te kijken. Aandacht bij dit beheer krijgen:

- informatie over beleidsontwikkelingen bij de aanvrager;
- ambtelijke en bestuurlijke overleggen;
- de mate waarin de gestelde verplichtingen worden nagekomen;
- ontwikkelingen in het activiteitsniveau van de instelling;
- klachten van burgers en publiciteit in de media;
- ontwikkelingen op landelijk niveau bij soortgelijke instellingen.

Financieel beheer

Het (financieel)beheer valt onder de verantwoordelijkheid van de betreffende beleidsafdeling.

Het bewaken van de gestelde kaders van het garantiebeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de concerncontroller.

Het financieel beheer dient zich te richten op de vraag of de continuïteit van de instelling in de toekomst gewaarborgd is, zodat het risico van de garantstelling aanvaardbaar is. Hiervoor worden beoordeeld:

- de jaarrekening (eventueel met accountantsverklaring);
- de begroting;
- tussentijdse rapportages;
- andere gevraagde informatie.

2.5 Niet nakomen van de betalingsverplichting

Indien het signaal binnenkomt dat een aanvrager niet meer in staat is aan om zijn verplichtingen te voldoen zal er een vorm van begeleiding plaatsvinden. Dit is voor zowel de gemeente als de aanvrager van belang. De betreffende beleidsafdeling is verantwoordelijk voor deze vorm van begeleiding. Door begeleiding te bieden bij problemen wordt de kans groter dat de aanvrager de verplichtingen toch kan voldoen, waardoor het risico voor de gemeente afneemt. Ook kan de raad dan eerder worden geïnformeerd over risico's en maatregelen, indien noodzakelijk.

2.6 Afwikkelingsfase

Bij faillissement, surséance van betaling of ontbinding van de aanvrager dient getracht te worden de verliezen voor de gemeente te beperken. Het volgende wordt daarbij in acht genomen;

- De aanvrager dient haar voornemen tot ontbinding tenminste 13 weken voordat het definitieve besluit wordt genomen ter kennis te brengen van het college van burgemeester en wethouders;
- Indien de gemeente voor een resterend verlies wordt aangesproken moet worden nagegaan of de geldverstrekker heeft voldaan aan de zorgplicht. Deze heeft betrekking op de meldingsplicht van kapitaalverstrekkers bij betalingsachterstanden. Is dit niet het geval dan vervalt voor de gemeente de financiële verplichting uit de garantstelling;
- In sommige gevallen zal in verband met financiële problemen een gedwongen verkoop van het onderpand moeten plaatsvinden. Het verlies kan beperkt blijven als de gemeente de gelegenheid heeft het tijdstip van verkoop te bepalen. Daarvoor moet in een vroegtijdig stadium contact te worden opgenomen met de betreffende instelling, de kapitaalverstrekkers, makelaars en potentiële kopers;
- Nagegaan moet worden in hoeverre schade kan worden verhaald op een verzekeringsmaatschappij, bestuurders (vanwege hoofdelijke aansprakelijkheid) of de accountant van de betrokken instelling;
- Als de gemeente wordt aangesproken voor de betaling van rente en aflossing van de gegarandeerde geldlening, blijft deze betaling als schuld op de aanvrager rusten, vermeerderd met de wettelijke rente.

3 Organische inbedding garantiebeleid

Aanvragen voor een garantstelling worden in eerste instantie door de betreffende beleidsafdeling behandeld. De concerncontroller toetst of het uiteindelijke voorstel van de beleidsafdeling inzake de garantstelling voldoet aan de vastgestelde kaders in de nota garantiebeleid.

Jaarlijks vindt door de beleidsafdeling toetsing plaats van de risico's van de garanties. Alle relevante stukken (vermeld onder 2.2 stap 2 volledigheid aanvraag) dienen in kopie aangeleverd te worden. De beleidsafdeling gebruikt deze stukken voor het samenstellen van de begrotings- en rekeningstaten en de toelichting op de balans. Daarnaast wordt deze informatie gebruikt om deze te vergelijken met de jaarlijks ontvangen informatie van de bank.

4 Bestuurlijke besluitvorming gemeentegaranties

Artikel 160, lid 1, letter e, Gemeentewet kent het college de bevoegdheid toe om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten. Hieronder valt ook het verstrekken van garanties. De bevoegdheid van het college houdt niet in dat het college hierin geheel vrij is en de raad hierover nooit vooraf hoeft in te lichten. De plicht tot het verstrekken van tussentijdse informatie is nader uitgewerkt in de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet). Hierin staat vermeld dat voor het verstrekken van garanties boven een bepaald bedrag de raad vooraf in kennis gesteld moet worden, zodat zij hun wensen en bedenkingen kunnen uiten.

5 Informatievoorziening

De gemeenteraad dient periodiek te worden geïnformeerd over het beheer van garanties. Deze informatieverstrekking verloopt via de P&C-documenten. Indien er gedurende het jaar problemen worden gesignaleerd, dan wordt dit via de voortgangsrapportage aan de raad gerapporteerd.

6 Vergoeding voor directe garantstelling

Opslag voor risicokosten

Het college kan bij garantstellingen bepalen of er gezien het risico dat samenhangt met de garantie risicokosten in rekening worden gebracht.

7 Weigeringsgronden

Absolute weigeringsgronden

Het college weigert de garantieaanvraag in behandeling te nemen wanneer:

- de door middel van garantie te financieren zaak of activiteit geen gemeentelijke publieke taak dient;
- de aanvrager aanspraak kan maken op een garantstelling van een waarborgfonds;
- aanvrager geen verklaringen kan overleggen van een tweetal geldverstrekkers waaruit blijkt dat er geen geldlening wordt verstrekt zonder een garantstelling;
- gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat de aanvrager in strijd met de wet, het algemeen belang of de openbare orde handelt of zal gaan handelen;
- de aanvrager ook zonder de geldlening ten behoeve waarvan de garantie wordt verleend, over voldoende middelen kan beschikken om de kosten van de activiteiten te dekken;
- de aanvrager niet beschikt over de benodigde vergunningen om de activiteiten te verrichten of investeringen te plegen waarvoor de garantie wordt aangevraagd;
- de aanvrager onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt.
- de aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden en criteria voor de garantieverlening die in deze nota zijn vastgesteld.

Relatieve weigeringsgronden

Het college overweegt de garantie aanvraag niet in behandeling te nemen wanneer:

- er geen sprake is van continuïteit in het voortbestaan van de instelling gedurende de looptijd van de garantie;
- redelijkerwijs kan worden verwacht dat de doelstellingen die met de garantie worden nagestreefd, niet zullen worden bereikt;
- de (verwachte) liquiditeitspositie (ontwikkeling) van de aanvrager niet toereikend is om de rente en aflossing van de geldlening gedurende de looptijd van de garantie te voldoen;
- het risico voor de gemeente niet acceptabel is;
- het weerstandsvermogen van de gemeente niet toereikend is om het risico te dragen.

Bijlage: Aanverwante regelgeving

Financiële verordening

(Relevant artikelen en/of lid)

Artikel 7. Informatieplicht

Het college informeert de raad over het voornemen tot:

- a. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 250.000;

Artikel 14. Prijzen economische activiteiten

2. Bij het verstrekken van leningen of garanties door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden ten minste de geraamde integrale kosten in rekening gebracht. Bij afwijking vanwege een publiek belang doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de lening of de garantie wordt gemotiveerd.

4. Raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en 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;

Artikel 16. Financieringsfunctie

2. Bij het verstrekken van leningen, het verstrekken van garanties en het verstrekken van risicodragend kapitaal bedingt het college indien mogelijk zekerheden.

Treasurystatuut Zevenaar 2018

Risicobeheer

Artikel 3.

1. Bij het verstrekken van leningen uit hoofde van de publieke taak worden, zoveel mogelijk, zekerheden of garanties geëist.
2. Het verstrekken van leningen evenals het verlenen van garanties en borgstellingen is alleen toegestaan voor de uitoefening van de publieke taak. Het zogenaamde in- en doorlenen met het enkele doel de middelen tegen een hoger rendement uit te zetten is verboden.

Artikel 14.

De verantwoordelijkheden met betrekking tot de treasuryfunctie van de gemeente staan in onderstaande tabel gedefinieerd.

Het college van B&W	<ul style="list-style-type: none">• Het goedkeuren van de te verstrekken lening of garantie.
---------------------	--

Wet fido

Artikel 2, lid 1

Openbare lichamen kunnen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen. Voor het overige houden zij hun liquide middelen in 's Rijks schatkist aan.

Artikel 2a

Openbare lichamen kunnen geldleningen slechts aangaan en 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.