

Verstreken van leningen en garanties

voor beeldvormende raad
naam opsteller: B. Freriks
telefoonnummer: 373 809
e-mailadres: b.freriks@doetinchem.nl

Te besluiten om:

1. Alleen een garantie te verstrekken indien aan alle hierna genoemde voorwaarden wordt voldaan:
 - a. Het doel dat beoogd wordt met de garantie draagt bij aan de reeds vastgestelde doelen van ons gemeentebestuur;
 - b. Het bedrag van onze garantie is maximaal € 250.000;
 - c. Een derde partij staat garant voor eenzelfde bedrag als gemeente Doetinchem.
2. De voorwaarden in beslispunt 1 gelden niet voor ondernemingen waarvan gemeente Doetinchem ten minste 80% eigenaar is.
3. Alleen leningen te verstrekken als we kunnen participeren in een revolverend fonds van een derde.
4.
 - a. De raad vooraf te vragen of hij wensen of bedenkingen heeft tegen het verstrekken van leningen en/of garanties van € 100.000 of meer;
 - b. De raad door middel van een raadsmededeling te informeren als het college heeft besloten om een lening of garantie tot € 100.000 te verstrekken.
5. De beslispunten 1 tot en met 3 van toepassing te verklaren aanvullend op het Treasurystatuut, de Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem 2006 en de Algemene subsidieverordening gemeente Doetinchem 2015.
6. Kennis te nemen van de geactualiseerde risicomatrix garanties en geldleningen.

Context

We gaan uit van eigen kunnen en eigen kracht van onze inwoners. Het is niet aan ons om te sturen en te regelen, maar als dat nodig en mogelijk is willen we wel kunnen ondersteunen. Het verstrekken van een lening of garantie past hierbij. Anderzijds moeten we de financiële houdbaarheid van onze lening- en garantieportefeuille niet uit het oog verliezen. Zoals u leest in de Nota financieel risicomanagement, is het risico van deze portefeuille beheersbaar en passend binnen onze weerstandscapaciteit. Toch willen we nadere kaders stellen aan ons beleid voor het verstrekken van leningen en garanties om deze portefeuille toekomstbestendig te houden. We doen dit vooruitlopend op de doorontwikkeling van ons risicomanagement.

Beoogd effect

Balans brengen tussen het faciliteren van maatschappelijke initiatieven en de financiële houdbaarheid van onze lening- en garantieportefeuille.

Argumenten

1.1 De raad stelt het beleid voor het verstrekken van leningen en garanties vast

Ons beleid ten aanzien van het verstrekken van leningen en garanties ligt vast in de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet en het Treasurystatuut. Deze zijn door de raad vastgesteld. Wijziging van dit beleid vraagt daarom een raadsbesluit.

1.2 Ons huidige beleid laat teveel interpretatieruimte

In artikel 2 van de Wet financiering decentrale overheden (fido) staat "Openbare lichamen kunnen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen...". Wij hebben deze bepaling overgenomen in ons Treasurystatuut waar in artikel 3 staat dat "de gemeente leningen mag aangaan, middelen mag uitzetten en garanties mag verlenen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de gemeentelijke publieke taak".

Financiële verordening conform artikel 212 Gemeentewet stelt in artikel 14 dat "het college het openbaar belang van uitzettingen en garanties moet motiveren".

De begrippen 'gemeentelijke publieke taak' en 'openbaar belang' zijn uiterst ruime begrippen. Bij vrijwel ieder verzoek om een lening of garantie te verstrekken zijn wel argumenten te geven waarom het initiatief bijdraagt aan onze publieke taak.

Door deze interpretatieruimte hebben we de afgelopen jaren diverse verzoeken voor garanties en leningen kunnen honoreren. Inmiddels is hierdoor een lijn uitgezet die precedent schept voor nieuwe verzoeken. Om onze portefeuille beheersbaar te houden, zullen we ons beleid nader moeten definiëren. Overigens is het zo dat de raad nu het beleid voor het verstrekken van leningen en garanties nader definieert. Het is daarom ook de raad die te allen tijde kan besluiten om af te wijken van dat beleid.

1.3 Het verstrekken van garanties is geen (kern)taak van de gemeente

De bepalingen in en de strekking van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) hebben tot doel om gemeenten zo ver mogelijk af te houden van bancaire zaken. Wij zijn er voor de inwoners van onze gemeenten en werken met hun geld. Wanneer het om geld gaat, is risicobeheersing troef.

1.a.1 We willen maatschappelijke ontwikkelingen, die aansluiten op onze doelen, ondersteunen

Het zou jammer zijn dat we kansen missen als we mooie initiatieven voorbij laten gaan. Daarom stellen we als één van de voorwaarden dat aanvragen voor projecten, activiteiten etc. die passen binnen doelstellingen van onze gemeente gehonoreerd kunnen worden.

De doelstellingen van onze gemeente liggen vast in het coalitieakkoord, de begroting en diverse beleidsdocumenten zoals ons sportbeleid Doetinchem in Vorm en het koersdocument Doetinchem natuurlijk duurzaam.

1.a.2 We beoordelen initiatieven aan de hand van toetsingscriteria

Als we verzoek voor een garantie of lening ontvangen, beoordelen we uiteraard ook het risicoprofiel van de aanvrager. Het beoordelen van het profiel doen we aan de hand van diverse factoren: Kredietwaardigheid, omvang van garantie in relatie tot omzet en balanstotaal, toekomstperspectief van de partij. Voor deze beoordeling zoeken we zoveel mogelijk aansluiting bij het toetsingskader van het waarborgfonds voor de sport. Wij nemen de beoordeling op in of als bijlage bij het raadsvoorstel. Het risicoprofiel weegt mee in uw besluit om een garantie of lening te verstrekken, maar is niet doorslaggevend.

1.b.1 € 250.000 is het maximale bedrag waarin waarborgfondsen ondersteunen

Een waarborgfonds zoals het waarborgfonds voor de sport (SWVS) hanteert een maximaal bedrag van € 250.000.

1.b.2 € 250.000 is een substantieel bedrag waarmee mooie dingen gerealiseerd kunnen worden

Het gaat veelal om garanties voor bouw of verbetering van accommodaties. Een bedrag van € 250.000 is dan van zodanige omvang dat daarmee een daadwerkelijke verbetering of investering gerealiseerd kan worden.

1.b.3 Door een maximum aan het te garanderen bedrag te stellen, beperken we de omvang van het risico

Om het risico voor onze gemeente beheersbaar te houden, stellen we voor een plafond in te stellen.

1.c.1 Samen staan we sterker

In de meeste gevallen zal het om een waarborgfonds gaan. Dat stelt ook eisen en voert een kritische toets uit. Wij kunnen daarop meeliften.

1.c.2 Dit betekent een verdubbeling van de totale garantie, zodat er meer geld beschikbaar is

Als een verzoek voor een garantie van € 300.000 ingediend wordt, zullen wij - op basis van het nieuwe beleid en als aan de overige vereisten voldaan wordt - niet meer dan € 250.000 garanderen. Dat is niet voldoende voor het betreffende initiatief. Door evenveel als een derde te participeren, kunnen we beiden € 150.000 garanderen en is het totaal van € 300.000 wel toereikend.

1.c.3 Het stimuleert de aanvrager om naar andere vormen van financiering te zoeken

Maatschappelijke instellingen krijgen de mogelijkheid om naar andere (creatieve) vormen te zoeken. Hierbij kunnen we denken aan crowdfunding, buurten, bedrijven, et cetera die sponsoren. Dit past binnen het principe van burgerparticipatie: de overheid is één van de deelnemers en heeft beperkte rol.

2.1 Onze ondernemingen betalen een hogere rentevergoeding als ze geen garantie van de gemeente hebben
Gemeente Doetinchem is groot of enig aandeelhouder van Amphion NV, Sportcentrum Rozengarde BV, Buurtplein BV en straks van Buha BV. Zonder garantie van gemeente Doetinchem betalen zij zo'n 2 à 3% meer rente over hun leningen dan wanneer de gemeente wel garant staat. Daarmee doen we die ondernemingen, maar ook onszelf, tekort.

3.1 Het verstrekken van leningen is geen taak voor gemeenten

De onderbouwing zoals we die hiervoor gegeven hebben bij 1.3 geldt ook voor het verstrekken van leningen.

3.2 Andere organisaties bieden mogelijkheden voor revolverende fondsen op diverse beleidsterreinen

We kennen bijvoorbeeld het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland (Svn) die startersleningen, duurzaamheidsleningen en blijversleningen faciliteert.

4.1 Toekennen van een garantie wordt maatwerk

Omdat we de voorwaarden voor het verlenen van een garantie nu inkaderen, wordt de beoordeling en toekenning steeds meer maatwerk. Met name de beoordeling of het initiatief bijdraagt aan de doelen van onze gemeente. Bij die beoordeling willen we uw raad betrekken.

4.2 We hanteren nu verschillende werkwijzen in het betrekken van de gemeenteraad

Conform onze huidige beleid moeten we bij het verstrekken van een lening of garantie van € 100.000 of meer de raad vragen of hij wensen en bedenkingen heeft. Bij kleinere bedragen of wanneer er ontwikkelingen zijn rond een verstrekte lening of garantie dan sturen we soms een raadsmededeling. Daarin willen we voortaan één lijn brengen: Voor het verstrekken van een lening of garantie van € 100.000 of meer is een raadsbesluit nodig. Tot € 100.000 zal het college de raad via een raadsmededeling informeren.

5.1 Dit raadsbesluit is een beperking van de regels zoals ze nu in genoemde verordeningen staat

Bij argument 1.2 hebben we geschreven dat in ons Treasurystatuut en Verordening conform artikel 212 nu de algemene bepaling staat dat we leningen of garanties mogen verstrekken als dat past binnen onze publieke taak. Dit gaan we nu verder inkaderen. Daarom moet de raad besluiten dat het nu voorliggende besluit een aanvulling is op die verordeningen.

Daarnaast ziet de wetgever het verstrekken van een garantie of lening als subsidie. We onderzoeken of en in hoeverre onze Algemene subsidieverordening moet worden aangepast op nu voorliggende beleidswijziging.

5.2 In de eerste helft van 2017 leggen we een algehele wijziging van de financiële regelingen aan de raad voor

Wij willen om verschillende redenen onze financiële verordeningen en regels actualiseren: deregulering, gewijzigd Besluit begroting en verantwoording, de nu geldende verordeningen zijn (zeer) gedateerd en op onderdelen zijn we tot nieuwe inzichten gekomen. Het raadsbesluit dat voortvloeit uit dit voorstel zullen we hierin verwerken. Tot die tijd geldt dit raadsbesluit aanvullend op het oude Treasurystatuut en de oude verordening conform artikel 212.

6.1 De risicomatrix actualiseren we jaarlijks

In 2012 hebben wij onze portefeuille met garanties en verstrekte leningen doorgelicht. We hebben toen van al onze garanties en verstrekte leningen het risicoprofiel bepaald en opgenomen in een matrix. De risicomatrix en de rapportage *Doorlichting garantieportefeuille en verstrekte leningen* d.d. 24 september 2012 zijn besproken door uw raad op 1 en 15 november 2012 en vormen nu de basis. We toetsen nu jaarlijks het risicoprofiel zoals opgenomen in de doorlichting. De actuele matrix en toelichting nemen we in principe op in de begroting. Maar omdat dit voorstel tegelijk met de begroting door de raad behandeld wordt, nemen we de actualisatie dit jaar op als bijlage bij dit raadsvoorstel.

De volgende actuele matrix zal in de begroting 2018 staan.

Kanttekeningen

1.1 Door ons strengere lening- en garantiebeleid laten we kansen lopen

Kansen die voldoen aan genoemde eisen en passen binnen onze doelen komen nog steeds voor een garantie in aanmerking.

1.2 Voor instellingen die niet terecht kunnen bij SWS wordt het lastig om een garantie van de gemeente te krijgen

Sportverenigingen komen - als ze aan de voorwaarden voldoen - in aanmerking voor een waarborg van het waarborgfonds voor de sport (SWS). Woningcorporaties kunnen terecht bij het Waarborgfonds sociale woningbouw (WSW). Voor verenigingen en instellingen die niet in deze segmenten opereren (denk bijvoorbeeld aan culturele instellingen) bestaan dergelijke waarborgfondsen niet. Het kan voor hen een lastige opgave worden om te zoeken naar een derde partij die een garantstelling wil verstrekken voor hetzelfde bedrag als gemeente Doetinchem. Het daagt hen echter ook uit om actief op zoek te gaan naar partijen die willen bijdragen aan het initiatief of de investering.

Financiën

In bijlage I is een overzicht opgenomen van onze lening- en garantieportefeuille.

Vervolg

U neemt een besluit op dit voorstel in november 2016. Dat besluit treedt op diezelfde dag in werking. Bij de actualisatie van onze financiële regelingen in de eerste helft van 2017 verwerken we dit nieuwe beleid in het Treasurystatuut en de verordening conform artikel 212.

Daarnaast loopt het traject van doorontwikkeling van ons risicomanagement. Dit krijgt zijn beslag in 2017 en leidt wellicht tot andere inzichten in ons beleid voor het verstrekken van leningen en garanties. We zullen dan ook dit beleid over twee jaar (dus in het najaar van 2018) evalueren.

Bijlagen

1. Overzicht van verstrekte leningen en garanties.
2. Risicomatrix garanties en geldleningen voor begroting 2017.
3. Toelichting op de geactualiseerde risicomatrix.

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,
De secretaris, De burgemeester,

ing. N. van Waart

dr. J.M.E. Traag