

GEMEENTE BERGEN

DE ROL VAN DE GEMEENTE ALS BANKIER

Vastgesteld op 20 februari 2007
Geactualiseerd per 21 oktober 2011

1. Aanleiding

Door de inwerkingtreding van de wet Fido (Financiering decentrale overheden) zijn er voor gemeenten beperkingen aangegeven voor de uitoefening van bancaire activiteiten. Deze activiteiten zijn beperkt tot het uitoefenen van de publieke taak.

De gemeente stelt zelf vast wat zij onder de “publieke taak” verstaat. Door de gemeenteraad is aangegeven dat zij in dit kader met het college een discussie wil voeren over de invulling van de term “publieke taak”.

2. Inleiding

Met enige regelmaat doen lokale instellingen een verzoek voor het verstrekken van een gemeentegarantie of een gemeentelijke lening ten behoeve van de financiering van bepaalde voorzieningen. Al sinds de jaren zestig worden door de gemeente leningen verstrekt en gemeentegaranties afgegeven voor instellingen op het gebied van welzijn, maar ook voor sociale woningbouw.

Los van de werking van de wet Fido is het ook vanuit het treasurybeleid noodzakelijk om prudent om te gaan met het verlenen van garantstellingen en gemeentelijke leningen, omdat hiermee risico's gepaard gaan voor de gemeente.

3. Bestaande in- en externe regelgeving

3.1. Wet Fido

Op 1 januari 2001 trad de wet Fido in werking. Deze wet legt beperkingen op aan de bancaire activiteiten van de gemeente. Alleen verzoeken van een instelling, die bijdraagt aan de uitoefening van een publieke taak, kunnen worden ingewilligd. Artikel 2, lid 1 van de wet luidt namelijk:

<i>Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak.</i>
--

Als algemene norm geldt dus dat openbare lichamen alleen lenen, middelen uitzetten of garant staan voor zover dat direct dient ter behartiging van hun publieke taak. Bankachtige activiteiten, met het oogmerk geld te verdienen (ook al is dat om de publieke taak te bekostigen) zijn niet toegestaan. De invulling van het begrip “publieke taak” is een eigen verantwoordelijkheid van de gemeente.

3.2. Treasurystatuut

In 2011 is het Treasurystatuut voor de gemeente Bergen vastgesteld. In artikel 3 staat het volgende vermeld:

- “de gemeente mag leningen of garanties op grond van de “publieke taak” uitsluitend verstrekken aan door de gemeenteraad goedgekeurde derde partijen, waarbij vooraf advies door de Treasurycommissie wordt ingewonnen over de financiële positie en kredietwaardigheid van de desbetreffende partij;
- de gemeente kan middelen uitzetten op grond van de treasuryfunctie, anders dan ten behoeve van de publieke taak (art. 2 wet fido), indien deze uitzettingen een prudent karakter hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico”.

Bij het uitzetten van leningen en het geven van garantstellingen in het kader van de uitoefening van de publieke taak richt de treasuryfunctie zich vooral op het beschermen van de gemeente tegen ongewenste kredietrisico's. Het kredietrisico is

het risico op waardedaling van een vordering ten gevolge van het niet (tijdig) na kunnen komen van de verplichtingen door de instelling als gevolg van insolventie of deficit.

De Wet Fido stelt in artikel 6 lid 2 geen eisen aan de kwaliteit van debiteuren bij het verstrekken van leningen of garanties aan derden in het kader van de publieke taak.

Omdat de gemeenteraad de publieke taak bepaalt, worden leningen of garanties uitsluitend verstrekt aan door de gemeenteraad in dit kader geaccepteerde partijen. Teneinde het kredietrisico bij dit soort instellingen te beheersen kunnen zekerheden of garanties worden geëist van die instellingen.

Daarnaast moet de gemeente de jaarstukken van de instellingen beoordelen, om een actuele risico-analyse te maken. Hierbij spelen de financiële positie en de kredietwaardigheid van de instelling een rol.

3.3. Verordening ex artikel 212 Gemeentewet

In deze door de raad vastgestelde verordening (laatstelijk gewijzigd bij besluit van 24 juni 2008) bevat artikel 14, lid 3 de volgende tekst:

“ verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participatiesworden uitsluitend gedaan uit hoofde van de publieke taak. Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak, bedingt het college mogelijk zekerheden. Het college motiveert in zijn besluit het openbaar belang van dergelijke uitzetting van middelen, verstrekking van garanties en financiële participaties.”

4. Instrumenten

4.1. (Landelijke) waarborgfondsen

Er zijn landelijk verschillende waarborgfondsen werkzaam. Bekend zijn:

- Waarborgfonds Sociale Woningbouw ten behoeve van de financiering van sociale huurwoningen (WSW);
- Waarborgfonds voor de Zorgsector (WfZ) voor de financiering van tehuizen voor de zorg-en verpleegsector;
- Stichting Waarborgfonds voor de Sport (SWS) (max. 50% borg; gemeente dient voor overige 50% garant te staan);
- Waarborgfonds Kinderopvang ten behoeve van kinderopvangcentra.

Er is geen landelijk werkzaam waarborgfonds ten behoeve van sociaal-culturele instellingen (jongerenwerk, musea, dorpshuizen, bibliotheken e.d.).

4.2. Gemeentegarantie

Gemeentegarantie is een zekerheid voor de geldgeefster (veelal een bank) dat de in de overeenkomst van geldlening aangegane verplichtingen worden nagekomen. Indien de geldnemer niet aan zijn/haar verplichtingen op grond van de overeenkomst kan voldoen, zal de gemeente deze verplichtingen van de geldnemer overnemen. Hiermee loopt de gemeente een risico voor de betaling van zowel de rente als de aflossing.

In het geheel van de gemeentegarantie heeft de bank een bijzondere rol. Een bank stelt een bedrag in de vorm van een lening ter beschikking aan de instelling en brengt een percentage van dit bedrag in rekening in de vorm van rente. In dit rentepercentage is het risico van de bank verrekend. Door middel van een gemeentegarantie wordt het financiële risico naar de gemeente verschoven. De bank geeft een (geringe) korting op het rentepercentage. De gemeente ontvangt niets voor het risico dat ze draagt.

Het is voor de gemeente niet goed mogelijk om aan een garantstelling eisen te verbinden, anders dan een financiële verantwoording. Nadere afspraken kunnen wel in een convenant worden vastgelegd, maar de gemeente kan het niet nakomen van de afspraken moeilijk sanctioneren.

4.3. Gemeentelijke lening

Het is mogelijk om voor de financiering van de publieke taak als gemeente een lening te verstrekken. Hierbij is het mogelijk om aan een lening een zekerheidsstelling te verbinden, zoals het vestigen van een hypotheekrecht.

Aan de leningverstrekking kunnen ook meer beleidsinhoudelijke eisen worden verbonden. Denk hierbij in termen van openstelling, toegankelijkheid, programmering, werkgelegenheid, etc. Door de koppeling van de geldverstrekking aan deze afspraken, krijgt de gemeente echte zeggenschap en kan bij niet nakomen van de afspraken ook gesanctioneerd worden.

Het is mogelijk om, door middel van een renteopslag, een voorziening te vormen voor de risico's die verbonden zijn aan de leningverstrekking.

5. Werkwijze

Elke keer dat een instelling een beroep doet op financiële ondersteuning door de gemeente zal per geval moeten worden bekeken of een aanvraag valt onder de uitoefening van de publieke taak, waarbij de gemeenteraad uiteindelijk zal moeten besluiten.

5.1. Invulling term “publieke taak”

Bij de voorbereiding van deze nota is intern gediscussieerd over de invulling van de term “publieke taak”. In ieder geval wordt de publieke taak gediend als er sprake is van een maatschappelijk belang.

Of er sprake is van een maatschappelijk belang zal mede samenhangen met wettelijke taken, die de gemeente moet uitvoeren en met de wettelijke zorgplicht die de gemeente heeft op bepaalde gebieden. Daarnaast zal door de raad vastgesteld beleid ook een belangrijke indicatie zijn voor een publieke taak.

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat iets een publieke taak is, wanneer het als prioriteit is benoemd in het vastgestelde beleid en zonder gemeentelijke bemoeienis niet kan worden gerealiseerd.

5.2. Beoordelingsproces

Omdat het lastig is een eenduidige en houdbare definitie te geven van de term “publieke taak”, kiezen wij ervoor om het afwegingsproces vast te stellen. Op deze wijze wordt geborgd dat volgens een vaste procedure elke aanvraag op gelijke wijze getoetst wordt. De uitkomst van de afweging zal telkens beïnvloed worden door de maatschappelijke en politieke realiteit.

De volgende aspecten worden gewogen:

- a. Is er sprake van een maatschappelijk belang?
- b. In welke mate wenst de gemeente zeggenschap?
- c. Welke risico's zijn aan de garantstelling of lening verbonden en is het mogelijk om deze te verkleinen?

Ad a. Is er sprake van een maatschappelijk belang?

Deze vraag moet bij elke aanvraag voor een gemeentegarantie of een gemeentelijke lening als eerste beargumenteerd beantwoord worden. Documenten als de Toekomstvisie, de Programmabegroting, het coalitieakkoord, een eventueel raads- of collegeprogramma en vastgestelde beleidsnotities dienen als kader bij de beantwoording.

Vervolgens is het van belang dat vastgesteld wordt welke rol de gemeente wil spelen: regisserend, initiërend, handhavend of faciliterend. Afhankelijk van de rol kan bepaald worden of financiële ondersteuning het geëigende middel is.

Ad b. In welke mate wenst de gemeente zeggenschap?

Als de gemeente afdwingbare voorwaarden (over hoogte tarief, bezettingsgraad, doelgroep, programmering, etc.) wil stellen aan de financiële ondersteuning, dan ligt het voor de hand om zelf een lening te verstrekken onder condities die een waarborg vormen voor het nakomen van die voorwaarden.

De voorwaarden moeten haalbaar en meetbaar zijn en de voorwaarden moeten op grond van de leningsovereenkomst afgedwongen of gesanctioneerd kunnen worden.

Als de gemeente geen zeggenschap wenst, dan kan ook worden gekozen voor het verstrekken van een garantstelling.

Ad c. Welke risico's zijn aan de garantstelling of lening verbonden en is het mogelijk om deze te verkleinen?

Belangrijk bij de risico-inschatting is het besef dat iedere lening of garantstelling budgettaire gevolgen heeft. Risico's dat leningen niet worden terugbetaald moeten bij de bepaling van het Weerstandsvermogen worden betrokken.

Dit soort risico's kunnen gedeeltelijk worden afgedekt door zekerheidsstellingen te vragen. Dit kan door hypotheekrecht te vestigen, maar kan ook bijvoorbeeld door verpanding van huurinkomsten. Per geval moet worden bekeken wat de mogelijkheden zijn.

Naast financiële risico's moeten ook andere risico's worden afgewogen. Denk hierbij aan termen als politieke geloofwaardigheid, precedentwerking, etc.

Het is niet wenselijk dat de gemeente risico loopt over iets waar haar inwoners geen voordeel van hebben. Dit is vooral van belang voor de verdediging van het besluit tot verlening indien de gemeente op een garantie wordt aangesproken. De inwoners van Bergen zouden voor de kosten moeten opdraaien terwijl zij

geen baat hebben gehad van het initiatief.

De risico's zullen worden afgewogen tegen het maatschappelijk belang wat gediend is met een lening of garantstelling. De zwaarte van het maatschappelijk belang zal mede bepalen hoeveel risico de gemeente wenst te accepteren.

Wanneer eenmaal is besloten tot het vertrekken van een gemeentegarantie of gemeentelijke lening, zal jaarlijks getoetst moeten worden of de instelling voldoende solvabel is. Op deze wijze wordt het risico niet verkleind, maar wel gevolgd, zodat dit op een juiste manier betrokken kan worden bij de bepaling van het benodigde gemeentelijke weerstandsvermogen.

6. Gemeentegaranties en gemeentelijke lening: wel of niet?

In de volgende situaties gaat de gemeente **niet** over tot verstrekking van gemeentegarantie of een gemeentelijke lening:

- De gemeente verleent geen garantie aan aanvragers die voor hun garantie ook bij andere instellingen terecht kunnen. Het gaat hierbij vooral om waarborgfondsen.

In het kader van een verantwoord risicomanagement verdient het aanbeveling om de garantieverlening waar mogelijk door reguliere waarborgfondsen te laten uitvoeren. De met de garantieverlening samenhangende solvabiliteitsrisico's komen dan te liggen bij een professionele instelling.

De meerwaarde van een waarborgfonds ten opzichte van eigen garantieverstrekking heeft drie aspecten.

- Een fonds houdt uit hoofde van zijn doelstelling een risicokas aan. Daarmee kan in hij in zijn rol als verzekeraar de door hem te lopen risico's spreiden in tijd en naar plaats.
 - Bij de waarborgfondsen is professionele expertise aanwezig waardoor sprake is van een adequate beoordeling van het solvabiliteitsrisico.
 - Waarborgfondsen zullen de door hen verwaarborgde instellingen jaarlijks herbeoordelen. Op deze manier blijven zij op de hoogte van de financiële ontwikkelingen.
- In geval van herfinanciering c.q. overname van bestaande leningen wordt geen borgstelling verleend, indien bij de aanvankelijke financiering ook geen borgstelling is verleend.

Dit om te voorkomen dat risico's die al door de geldgever werden geaccepteerd zonder borgstelling aan de gemeente worden overgedragen.

- De gemeente heeft het recht om geen garantie te verlenen indien zij op grond van de marktsituatie tot de conclusie komt dat het rentepercentage te hoog is of de leningcondities ongunstig zijn.

De lening dient tegen zo gunstig mogelijk voorwaarden afgesloten te worden zodat het gemeentelijke risico zo veel als mogelijk wordt beperkt.

- Indien ten behoeve van de geldgever het recht van eerste hypotheek en/of pandrecht kan worden gevestigd, wordt geen borgstelling verleend.

Indien er onderpand verleend kan worden is het niet nodig dat de gemeente garant staat. Immers, bij het niet nakomen van de verplichtingen kan het pandrecht worden uitgeoefend.

- Een gemeentegarantie wordt niet verleend als de omvang van de lening dusdanig hoog is dat de hieraan verbonden risico's in alle redelijkheid voor onze gemeente niet verantwoord zijn.

Het is volgens de wet Fido niet geoorloofd voor de gemeente om grote financiële risico's te lopen. Om die reden is het niet gewenst om voor zeer grote bedragen garant te gaan staan. Zeker gezien het feit dat bij de gemeente op dit moment alleen een beperkt weerstandsvermogen aanwezig is dat een eventuele aanspraak op kan vangen.

7. Indienen van aanvragen

Om aanvragen op alle relevante aspecten te kunnen beoordelen is het van belang dat wordt vastgelegd waar een aanvraag voor gemeentegarantie of een gemeentelijke lening aan moet voldoen.

Allereerst wordt de aanvraag inhoudelijk toegelicht. Uit deze toelichting moet blijken wat het maatschappelijk nut voor de gemeente is of zou kunnen zijn.

Om een goede inschatting te maken van alle aan de mogelijke verstrekking verbonden risico's worden daarnaast de volgende stukken overlegd:

- a. Jaarrekeningen (indien van toepassing met accountantsverklaringen) van de afgelopen 3 jaar, inclusief de notulen van de (algemene leden)vergaderingen waarin deze worden vastgesteld.
- b. De actuele statuten c.q. conceptstatuten
- c. Een tenminste sluitende (meerjaren)begroting waarbij rekening is gehouden met de aan de investering gekoppelde rente en afschrijving en welke voorzien is van een toelichting. In de toelichting moeten tenminste de inkomstenramingen onderbouwd zijn.
- d. Minimaal twee offertes, cq. afwijzingen van banken omtrent de lening.
- e. In geval van aanvraag gemeentegarantie: de conceptovereenkomst met betrekking tot de geldlening incl. borgstelling
- f. Naam en telefoonnummer (tijdens kantooruren) van de contactpersoon van de instelling
- g. Een bewijs van inschrijving bij de kamer van koophandel.

8. Renteherziening van reeds bestaande gemeenteleningen

Verzoeken van instellingen om een renteherziening (lees: verlaging) van een in het verleden verstrekte gemeentelijke lening, dienen in beginsel te worden afgewezen in verband met het nadelige budgettaire effect voor de gemeentelijke begroting.

Wel kan de gemeente meewerken aan herfinanciering bij een bank, ook als hiervoor geen bepalingen zijn opgenomen in de overeenkomst tot geldlening. Hiermee kan de gemeente het aantal leningen verlagen en daarmee het risico verminderen.

9. Hypothecaire geldleningen aan gemeentepersoneel

De Wet Fido is per 1 januari 2009 gewijzigd waarbij het expliciet verboden is geworden voor gemeentes om hypothecaire leningen te verstrekken dan wel garanties te geven op de hypothecaire leningen verstrekt door andere financiële instellingen.

Lopende contracten worden gerespecteerd en kunnen aflopen zoals overeengekomen, maar het verbod geldt voor nieuwe hypotheekleningen (zie o.a. TK 2007-2008, 31 360, nr. 3). Op 31 december 2008 kopende garanties zijn ook blijven gelden. Thans mag door gemeentes echter geen garantie meer worden verstrekt ten bate van het personeel op hypothecaire leningen.