

Alphen aan den Rijn

Toelichting

**Nota Treasury,
leningen en garanties**

Gemeente Alphen aan den Rijn

Najaar 2018

Zaaknummer 219400

INHOUD

Inleiding

Wettelijk kader

Afstemming met P&C-Cyclus

Treasurycommissie

Deel 1 Treasury

Doelstellingen Treasury

Risicobeheer

Financieringen voor een jaar en langer

Uitzettingen voor een jaar en langer

Kasbeheer

Deel 2 Leningen en garanties

Begrippen

Bevoegdheid, Aanvraag, Publieke taak, Onderzoek, Weigeringsgronden

De gemeentelening

De gemeentegarantie

Zekerheden, Voorschriften, Verplichtingen, Nadere regels

Overgangs- en slotbepaling

1 Inleiding

In het coalitieakkoord 2018–2022 is opgenomen de financiële kaders te herzien. Hieronder vallen ook de kaders uit nota Treasury. Voor u ligt nu een nieuwe nota Treasury. Uiteindelijk stelt de raad die nota vast. Als financieel speerpunt uit het Coalitieakkoord is opgenomen het behouden van een ‘solide financiële positie’. Een kenmerk hiervan is een beheerste ontwikkeling van onze schuldpositie. De bepalingen in deze nota, betreffende het uitzetten, in de vorm van lenigen en garanties, en opnemen van gelden, moeten ook in dit licht worden gezien.

Artikel 11 lid 2 van de Financiële verordening bepaalt het zo:

“De nota Treasury bevat regels ten aanzien van de wijze waarop de financieringsfunctie wordt ingevuld en uitgevoerd en de voorwaarden waaronder garanties en leningen worden verstrekt. De nota bevat ook het onderdeel “Leningen en garanties”.

In de nota Treasury worden de regels voor treasury en de uitoefening van het treasurybeleid van de gemeente vastgelegd. Dat gebeurt in de eerste plaats door het aangeven van de doelstellingen van de treasuryfunctie. Vervolgens wordt aangegeven binnen welke richtlijnen en limieten de doelstellingen dienen te worden gerealiseerd. Een richtlijn is een bindend voorschrift voor een handelswijze die gevolgd moet worden en een limiet is een type richtlijn die een uiterste grens aangeeft. Een belangrijk deel van de limieten en richtlijnen is bepaald in wetgeving, vastgelegd in onder andere de Wet fido, de Ufdo en de Wet verplicht schatkistbankieren. Door middel van de limieten en richtlijnen wordt het “risicoprofiel” van de gemeente bepaald waarbinnen de treasuryactiviteiten dienen te worden uitgevoerd.

De nota die nu voorligt is beknopter en nog robuuster dan de voorgaande uit 2015. Helder aangeven wat ons te doen staat. Maar ook ons geen overbodige verplichtingen opleggen. Met het verwerken van de opgedane ervaring en de nieuwe kennis bij de toepassing in treasury-vraagstukken in de afgelopen 3 jaar is getracht de nota verder te verbeteren. Majeure aanpassingen zijn er niet aangebracht. Reden hiervan is dat de treasuryfunctie voor een belangrijk deel wordt gereguleerd door het kader van andere (hogere) wetgeving, waarbinnen de treasuryfunctie zich moet bewegen. In de nota is getracht deze wetgeving zo goed mogelijk hanteerbaar en toepasbaar te maken voor de dagelijkse gemeentelijke praktijk.

Thema's deel 1 Treasury

1. Deel 1 is ingericht op het verplichte schatkistbankieren (geld parkeren bij het rijk). De bepalingen over het uitzetten van gelden zijn hierdoor zeer beknopt.
2. Het gebruik van derivaten is niet toegestaan.
3. Administratieve organisatie: de uitgangspunten worden door de raad in de nota vastgelegd. De uitwerking wordt door het college afzonderlijk gedaan in een Besluit. Dit maakt eventuele aanpassingen eenvoudiger.
4. Er wordt gewerkt met een Treasurycommissie. Hier kunnen onder voorzitterschap van de portefeuillehouder de treasuryzaken worden besproken met de concerncontroller, de managers dienstverlening die, gelet op de omvang van de geldstromen, van bijzondere

betekenis zijn voor een juiste invulling van de treasuryfunctie ,de manager dienstverlening, onderdeel Financiën en de treasurer.

Thema's deel 2 Leningen en garanties

1. Het college mag leningen of garanties verstrekken (art. 17, lid 1).
2. Het college is daarbij terughoudend (art. 17, lid 2).
3. De stand van de gemeentefinanciën en de invloed op het weerstandsvermogen spelen zwaar mee in de afweging (art. 21 lid 4).
4. De raad wordt gehoord via de “wensen en bedenkingen procedure” (art. 17,lid 3; grondslag in Gemeentewet).
5. Het criterium “ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak” wordt ingevuld als zijnde:
a) doel past binnen het coalitieakkoord 2019–2022 én b) is relevant én c) komt ten goede aan de inwoners (art. 20).
6. Garantie voor maximaal 50% van de lening, tenzij college goede reden ziet voor hoger percentage. In alle gevallen (ook bij minder dan 50%) moet worden onderzocht of staatssteunregels de garantie toestaan (art. 26 lid1).
7. Looptijd garantie maximaal 30 jaar (art. 27).
8. Er worden zekerheden gevraagd (art. 33), als voorbeeld het 1^{ste} recht van hypotheek op het pand/de grond.
9. Bij garantie wordt een bescheiden vergoeding gevraagd (art. 31).

2 Wettelijk kader

Bij het opstellen van de Regeling Treasury is rekening gehouden met de wettelijke kaders van onder andere:

1. de Gemeentewet;
2. de financiële verordening;
- 3 de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido);
- 4 de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo);
- 5 de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden (Ufdo);
- 6 het Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden;
- 7 de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof);
- 8 de Wet (verplicht) Schatkistbankieren.

En de regelgeving Europese Unie w.o.

- 9 de Staatssteunregels;
10. Mededeling herziening methode referentie- en disconteringspercentages.

Verder is aansluiting gezocht bij de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgestelde “Handreiking Treasury”.

3 Afstemming met P&C–Cyclus

De uitvoering van het treasurybeleid willen we zoveel mogelijk inpassen in de planning- en controlcyclus. Die cyclus is stevig verankerd in de praktijk van de organisatie. Het meenemen van het treasurybeleid in deze cyclus zorgt voor een goede borging van de treasury-activiteiten en voorkomt dubbel werk.

Concreet betekent dit:

De Paragraaf Financiering bij de jaarlijkse Begroting bevat ook het beleid voor de treasuryfunctie voor de komende jaren en in het bijzonder voor het eerstkomende jaar. De paragraaf gaat in op de algemene ontwikkelingen en formuleert het beleid binnen de kaders van deze nota Treasury. Het gaat hierbij vooral om de plannen voor het risicobeheer, de gemeentefinanciering (analyse financieringspositie, liquiditeitenplanning, leningen- en garantieportefeuille en uitzettingen) en het kasbeheer. In de cyclus wordt de nieuwe liquiditeitenplanning overigens opgesteld na de begroting.

De Paragraaf Financiering bij het jaarlijkse Programmaverslag geeft ook de verantwoording over de uitvoering van de treasuryfunctie en de mate van realisatie van de voorgenomen beleidsdoelen binnen door de wetgever gestelde normen, zoals de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

De Voorjaarsrapportage geeft ook de uitvoering en de bijstelling van het treasurybeleid na de eerste vier maanden weer.

De Najaarsrapportage geeft ook de uitvoering en de bijstelling van het treasurybeleid na de eerste acht maanden weer.

4 Treasurycommissie

Met het instellen van een Treasurycommissie (artikel 15) versterkt de gemeente de basis voor een goed treasurybeleid en een goede uitvoering daarvan. Immers, in de commissie bestaat de gelegenheid om onder voorzitterschap van de portefeuillehouder, met de concerncontroller en de managers van “big spender” teams met de treasurer van gedachten te wisselen over alles wat de treasury aangaat. Belangrijke treasury-documenten worden in de commissie, achteraf aan de bestuurlijke besluitvorming over de P&C-documenten, besproken, zoals de paragraaf Financiering in de Begroting en in het Programmaverslag plus de paragraaf Treasury in de Voorjaarsrapportage en in de Najaarsrapportage. De open discussie in breed verband is de belangrijkste functie van deze commissie. De deelname van de managers dienstverlening waar grote bedragen omgaan bevordert het draagvlak bij uiteindelijk de teams om volgens de uitgangspunten van de treasury te werken. Desgewenst geeft de commissie gevraagd en ongevraagd advies.

Met de bespreking van de genoemde rapportages sluit het werk van de Treasurycommissie aan op de planning- en controlcyclus.

DEEL 1

TREASURY

Doelstellingen Treasury

Artikel 2

Artikel 2 lid 1

In de eerste plaats dient de treasury ervoor te zorgen dat de gemeente “duurzaam toegang heeft tot de financiële markten tegen acceptabele condities”. De treasury dient te waarborgen dat de gemeente duurzaam in staat is de voor haar activiteiten benodigde middelen aan te trekken c.q. haar overtollige middelen uit te zetten op de financiële markten (bijv. bij banken). De condities die daarbij worden bedongen dienen, in het licht van de op het betreffende moment gebruikelijke condities, acceptabel (tenminste marktconform) te zijn.

Artikel 2 lid 2

De gemeente loopt de volgende financiële risico's: renterisico's, kredietrisico's en interne liquiditeitsrisico's. Het is de taak van de treasury dergelijke risico's tegen acceptabele condities te beperken. In de artikelen 2 tot en met 5 wordt aangegeven op welke wijze dit wordt gewaarborgd.

Artikel 2 lid 3

De derde doelstelling van de treasuryfunctie is het minimaliseren van de kosten bij het beheren van de geldstromen en de financiële posities. Deze kosten bestaan o.a. uit rentekosten, provisies en kosten van het betalingsverkeer. Het is de taak van de treasury het beheer zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren.

Artikel 2 lid 4

De gemeente streeft ernaar de renteresultaten te optimaliseren. Dit betekent dat de gemeente geen middelen onbenut laat en streeft naar zo hoog mogelijke renteopbrengsten (c.q. zo laag mogelijk rentekosten) zonder dat daarbij overmatige risico's worden gelopen. Optimaliseren van renteresultaten heeft niet alleen betrekking op rendement over belegd vermogen – binnen de perken van het verplicht Schatkistbankieren – maar ook op de verhouding kort geld/lang geld en de vraag wanneer eigen middelen worden ingezet. De prioriteiten van de treasuryfunctie liggen in eerste instantie bij het beheersen en beperken van financiële risico's; de treasuryfunctie heeft immers géén winstoogmerk. Binnen het risicoprofiel zoals vastgesteld in de Wet fido en deze nota Treasury dient te worden gestreefd naar optimalisatie van de renteresultaten.

Risicobeheer

Bij het uitvoeren van de treasuryfunctie dient prudent te worden gehandeld. In de Wet fido en de bijbehorende ministeriële regelingen wordt het begrip “prudent” nader uitgewerkt. Uitgangspunt is hierbij dat het nemen van overmatige risico's teneinde extra inkomsten te kunnen genereren nadrukkelijk niet is toegestaan (zie artikel 2 lid 2 Wet fido en de memorie van toelichting op de Wet fido). Bankachtige activiteiten – het aantrekken en uitzetten van middelen met als doel het genereren van inkomen – zijn als gevolg van deze bepaling verboden. De richtlijnen en limieten van deze nota treasury vallen binnen de kaders van de Wet fido zoals deze is herzien door de inwerkingtreding van de Wet Schatkistbankieren.

De Wet fido geeft onder meer een kasgeldlimiet en een renterisiconorm die niet mogen worden overschreden.

Kasgeldlimiet

Een belangrijk uitgangspunt van de Wet fido is het vermijden van grote fluctuaties in de rentelasten van

openbare lichamen. Teneinde een grens te stellen aan korte financiering (met een rentetypische looptijd tot één jaar) is in de Wet fido de kasgeldlimiet opgenomen.

De kasgeldlimiet stelt een grens aan het te lopen renterisico op de korte schuld. Juist voor korte financiering geldt dat het renterisico aanzienlijk kan zijn, aangezien fluctuaties in de rente bij korte financiering direct een relatief grote invloed hebben op de rentelasten. De kasgeldlimiet wordt berekend als een percentage (8,5%) van het totaal van de jaarbegroting van de gemeente bij aanvang van het jaar (zie artikel 3 en 4 van de Wet fido en de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden, Ufdo).

Volgens artikel 4 lid 1 Wet fido dient de gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal van een openbaar lichaam de kasgeldlimiet niet te overschrijden. Artikel 4 lid 2 Wet fido geeft echter wat ruimte. Pas indien een openbaar lichaam voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet overschrijdt, stelt het daarvan de toezichthouder – in ons geval de Provincie Zuid-Holland – op de hoogte, en legt het de kwartaalrapportage en een plan om binnen de kasgeldlimiet te blijven ter goedkeuring voor aan de toezichthouder.

Renterisiconorm

Renterisicobeheer omvat het beperken van de invloed van (externe-) rentewijzigingen op de financiële resultaten van de gemeente.

Het doel van de renterisiconorm is het beheersen van de renterisico's op de vaste schuld (schuld met een rentetypische looptijd van één jaar of langer) door het aanbrengen van spreiding in de looptijden in de leningenportefeuille. De renterisiconorm kan worden berekend door een vastgesteld percentage (20%) te vermenigvuldigen met het begrotingstotaal van enig jaar (zie artikel 6 van de Wet fido en de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden).

Leningen en garanties

Tot het Risicobeheer wordt ook gerekend dat volgens de Wet fido de gemeente uitsluitend leningen en garanties mag verstrekken uit hoofde van de "publieke taak". Zie hiervoor Deel 2.

Derivaten

Derivaten zijn financiële instrumenten die hun bestaan ontleen aan een bepaalde onderliggende waarde. Derivaten kennen een breed toepassingsgebied en worden onder andere gebruikt om renterisico's te sturen en financieringskosten te minimaliseren. De voornaamste soorten derivaten zijn opties, futures, swaps en forwards. De Wet fido stelt dat derivaten uitsluitend mogen worden gebruikt ter beperking van financiële risico's. Aan het gebruik van derivaten zelf kleven echter ook aanzienlijke risico's zoals onder meer in de Vestia-affaire is gebleken. In de nota wordt het gebruik van derivaten verboden. Reden is de (mogelijke) complexiteit/risico's van derivaten en de beperkte kennis binnen de organisatie over dergelijke instrumenten.

Artikel 3 Renterisicobeheer

Artikel 3 lid 1

Hier worden bedoeld de leningen die de gemeente aantrekt ter financiering. De regels voor leningen die door de gemeente worden verstrekt worden gegeven in Deel 2, Leningen en garanties.

Afstemming op de liquiditeitenplanning beoogt middelen te lenen c.q. uit te zetten gedurende de periode dat zij daadwerkelijk nodig respectievelijk beschikbaar zijn.

Artikel 3 lid 2

Een rentevisie is een toekomstverwachting over de renteontwikkeling, op basis waarvan een financieringsbeleid wordt gevoerd. Afhankelijk van de (interne- of externe) ontwikkelingen zal de

gemeente haar rentevisie actualiseren. De gemeente stelt geen eigen rentevisie op maar baseert zich op de rentevisie van enkele gezaghebbende financiële instellingen, zoals de huisbankier. Afstemming van het beleid op de rentevisie betekent bijvoorbeeld het uitstellen van uitzettingen met een lange looptijd indien men een rentestijging verwacht.

Artikel 3 lid 3

Door spreiding aan te brengen in de rentetypische looptijd (de periode dat de rente vast is), wordt de invloed van een rentedaling of rentestijging op de renteresultaten gespreid over meerdere jaren. De looptijden en de spreiding worden bepaald met behulp van een meerjarige liquiditeitenplanning.

Artikel 4 Intern liquiditeitsrisicobeheer

De gemeente moet het risico voorkomen dat zij niet tijdig aan haar verplichtingen kan voldoen. Ter beperking van dit risico baseert de gemeente haar financiële transacties op een liquiditeitenplanning waarin de toekomstige inkomsten en uitgaven van de gehele organisatie zijn gepland.

In de praktijk is het opstellen van een betrouwbare en nauwkeurige liquiditeitenplanning niet eenvoudig. Dit heeft te maken met de inherente onzekerheden die verbonden zijn aan de activiteiten van de gemeente en de hieraan verbonden mogelijke financiële gevolgen. Het is daarom van groot belang dat het team Financiën juist, tijdig en volledig wordt geïnformeerd door de overige teams over de financiële vertaling van hun voorgenomen activiteiten. De vertegenwoordiging van de teams, namelijk de managers dienstverlening, in de treasurycommissie draagt bij aan hun betrokkenheid bij dit onderwerp.

Artikel 6 Relatiebeheer

Artikel 6 lid 1

Op het gebied van relatiebeheer beoogt de treasury het realiseren van zo gunstig mogelijke condities voor de door haar af te nemen diensten. “Zo gunstig mogelijk” is een ruimer begrip dan “zo goedkoop mogelijk”.

Artikel 6 lid 2

Gezaghebbende ratingbureaus zijn momenteel Standard & Poors, Moody's en Fitch IBCA.

Artikel 6 lid 4

Tussenpersonen hebben een intermediairfunctie bij het afsluiten van financiële transacties en vallen niet onder de “tegenpartijen”. De vereisten van lid 3 zijn voor tussenpersonen dan ook niet van toepassing. Teneinde dit te ondervangen stelt de gemeente als eis dat tussenpersonen onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) staan en daarvan een vergunning als makelaar hebben ontvangen.

Specifieke bepalingen voor het relatiebeheer in het kader van het kasgeldbeheer staan in artikel 10.

Financieringen voor één jaar en langer

Artikel 7

Artikel 7 lid 1

Het aantrekken van middelen met als doel deze met winstoogmerk te beleggen is door artikel 2 lid 2 van de Wet fido (zie ook memorie van toelichting op de Wet fido) nadrukkelijk niet toegestaan.

Artikel 7 lid 2

Teneinde de renteresultaten te optimaliseren (in casu: de rentelasten te drukken) wordt zoveel mogelijk met intern beschikbare middelen gefinancierd. Ook hier is de liquiditeitsplanning van belang.

Artikel 7 lid 4

Dit artikel geeft aan dat de financieringen marktconform moeten zijn, voor bijv. te betalen rentepercentages, provisies, (boete-)clausules bij vervroegde aflossing etc. Door middel van het opvragen van meerdere offertes wordt bereikt dat de gemeente een objectief beeld heeft van de op dat moment gebruikelijke tarieven en voorwaarden op de financiële markten. Op basis daarvan kan een afgewogen keuze worden gemaakt. In de huidige marktomstandigheden loont het partijen niet altijd om een offerte te verstrekken. Er zullen er minimaal 3 worden gevraagd en misschien minder worden verkregen.

Uitzettingen voor één jaar en langer **(uitzettingen uit hoofde van treasury)**

Conform artikel 2 van de Wet fido worden “uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak” leningen aangegaan, middelen uitgezet of garanties verleend.

Het aantrekken van leningen is in het voorgaande besproken.

Het verstrekken van leningen of garanties komt in Deel 2 aan de orde.

Hier gaat het over de uitzettingen uit hoofde van treasury. Dat is dus die categorie uitzettingen “uit hoofde van de publieke taak” die geschiedt “uit hoofde van treasury”.

Artikel 8

Artikel 8 lid 1

Het uitzetten van middelen voor een periode van één jaar en langer geschiedt conform de regels van de Wet schatkistbankieren. De wet (verplicht) Schatkistbankieren bepaalt dat decentrale overheden hun overtollige liquide middelen moeten aanhouden bij het Ministerie van Financiën. Het maakt de bepalingen over “uitzetten” in deze nota erg kort.

De wet vermindert het financieel risico van decentrale overheden. De Nederlandse staat hoeft bovendien voor zijn financieringsbehoefte minder te lenen op de kapitaalmarkt, wat zich vertaalt in een verlaging van de staatsschuld.

Artikel 8 lid 2

De instrumenten die het Ministerie van Financiën hiervoor momenteel aanbiedt zijn: het aanhouden van middelen in de rekening courant en het aanhouden van middelen in deposito's.

Artikel 8 lid 4

Gemeenten mogen hun overtollige financiën tot een bepaald bedrag buiten de schatkist van het Rijk aanhouden. Het drempelbedrag wordt voor Gemeente Alphen aan den Rijn als volgt bepaald:

- voor gemeenten met een begrotingstotaal kleiner of gelijk aan € 500 miljoen is het drempelbedrag gelijk aan 0,75% van het begrotingstotaal, waarbij het drempelbedrag minimaal € 250.000 bedraagt.

De over-onderschrijding van het drempelbedrag wordt gemiddeld per kwartaal bepaald. De gemeente monitort op het normbedrag en neemt hierbij de liquiditeitsprognose in acht.

De wet opent de mogelijkheid voor openbare lichamen om hun liquide middelen in de vorm van leningen uit te zetten bij andere openbare lichamen. Zij mogen geen leningen verstrekken aan openbare lichamen waarover zij het financiële toezicht houden.

Kasbeheer

Artikel 9

Artikel 9 lid 1

Geldstromenbeheer omvat met name het zorgdragen voor een efficiënt betalingsverkeer. Geldstromen kunnen bijvoorbeeld op elkaar worden afgestemd door een betalingsdatum af te stemmen op verwachte ontvangsten.

Artikel 9 lid 2

Het laten uitvoeren van het betalingsverkeer door één bank heeft als voordeel dat de kosten van het overboeken van middelen tussen verschillende banken worden vermeden.

Artikel 10 Saldo- en liquiditeitenbeheer

Artikel 10 lid 2

Het saldo- en liquiditeitenbeheer betreft het beheer van de dagelijkse saldi op de rekeningen (– courant) van de gemeente. Om interne overboekingen te beperken, worden verschillende rekeningen die de gemeente bij één bank aanhoudt, opgenomen in een rentecompensatiestelsel (CS).

Artikel 10 lid 4

In dit lid worden limitatief de toegestane korte termijn financieringsinstrumenten benoemd.

Artikel 10 lid 5

Het vereiste van de minimaal drie offertes geldt niet voor daggeldleningen en de kredietlimiet op de rekening courant. Deze worden alleen bij de huisbankier opgenomen.

Artikel 11 Administratieve organisatie en controle

In de nota worden de grondslagen voor de administratieve organisatie en controle vastgelegd. De nadere uitwerking van de onderwerpen:

1. administratieve organisatie;
2. functiescheiding;
3. de in deze nota genoemde specificaties inzake treasury;
4. taken en verantwoordelijkheden;
5. Informatieverstrekking;

vindt plaats in het “Besluit Uitvoering Treasury”. Indien de raad de nu voorgestelde bepalingen in de nota overneemt, zal daarna het Besluit op een later moment door het college worden vastgesteld.

Vastlegging van de grondslagen voor de administratieve organisatie en controle in de nota is nodig omdat de Gemeentewet vereist dat de financiële organisatie bij verordening wordt geregeld. Voor een deel gebeurt dat ook al in de Financiële verordening. Een aparte Administratieve Organisatie-verordening hanteren we niet.

Artikel 15 Treasurycommissie

De toelichting hierop is gegeven onder Inleiding.

DEEL 2

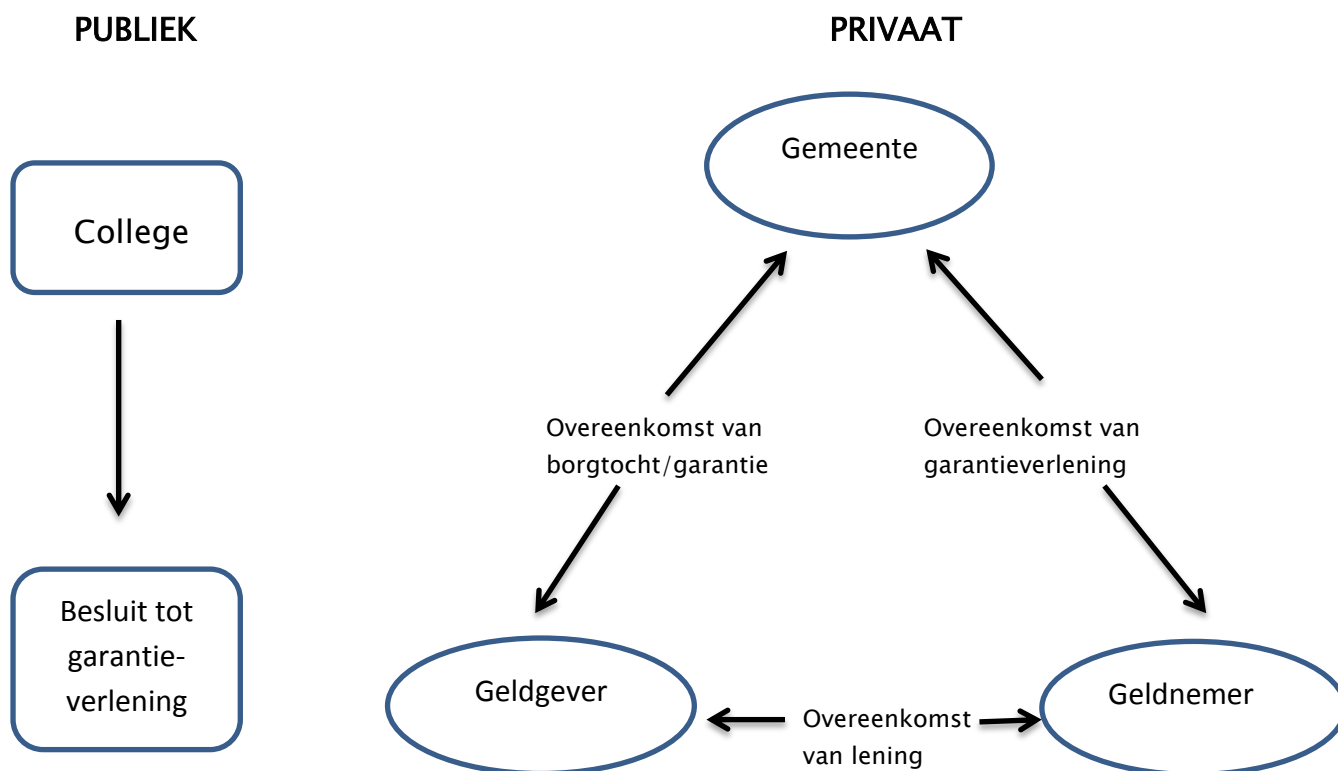
LENINGEN EN GARANTIES

Begrippen

Artikel 16

Bij de gemeentelijke garantie zijn drie partijen betrokken: de gemeente, de geldgever en de geldnemer. De gemeente neemt een publiekrechtelijk besluit om een garantie te verlenen. Vervolgens sluit de gemeente twee privaatrechtelijke overeenkomsten.

De relaties tussen de drie partijen worden in onderstaand figuur verduidelijkt:



Bevoegdheid

Artikel 17

Artikel 17 lid 1

De bevoegdheid tot het verstrekken van leningen en garanties is in de Gemeentewet bij het college gelegd. Veel gemeenten schrijven voor dat daarbij de raad wordt geraadpleegd via de procedure van wensen en bedenkingen. In sommige gemeenten geldt die procedure pas boven een gekozen drempelbedrag. Hier is gekozen voor een drempelbedrag van € 5000.

Terughoudendheid

Artikel 17 lid 2

Het college gaat terughoudend om met het geven van gemeentegaranties of het verstrekken van leningen. Het college weegt het publiek belang dat met de aanvraag wordt gediend af tegen de risico's voor de gemeente en bezint zich op de wenselijkheid van deze vorm van stimuleren.

Met de bepaling van artikel 17 lid 2 wordt tot uitdrukking gebracht dat indien uit het onderzoek naar alle vereisten inzake de aanvraag, de aanvrager en de financiële positie van de gemeente blijkt dat in principe een "ja" mogelijk is, het college toch tot "nee" kan besluiten.

De gewijzigde opvattingen over de participatiemaatschappij en de faciliterende gemeente spelen daarbij een rol. De vereisten van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid brengen mee dat in deze gevallen op het college een extra motiveringsverplichting berust.

Zie ook artikel 21 lid 4 waarin is bepaald dat getoetst wordt welk financieel risico het verlenen van de gevraagde garantie of lening voor de gemeente inhoudt en dat dit ook in relatie tot het gemeentelijk weerstandsvermogen wordt bekeken; en dat de uitkomst van deze toets zwaar weegt.

Artikel 17 lid 4

Bij de garanties tot € 5.000 gaat het om garanties zoals die worden gegeven voor het houden van een buurtfeest. Hierbij zal geen sprake zijn van rechtspersoonlijkheid en zal ook niet worden gevraagd om jaarstukken, zoals artikel 19 lid 2 dat mogelijk maakt.

Artikel 18 Beroep doen op beschikbare waarborgfondsen

Er is een aantal waarborgfondsen waarop een beroep kan worden gedaan om geldleningen te borgen. Waarborgfondsen worden in beginsel gezien als een voorliggende voorziening die er toe leidt dat er geen afgifte van een gemeentegarantie plaatsvindt. Bij de gemeentegaranties ten behoeve van sportinstellingen ligt dit anders. Aan het verlenen van een borgstelling wordt door de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) de voorwaarde verbonden dat in beginsel ook een gemeentegarantie wordt verstrekt. De borgstelling van dit waarborgfonds bedraagt ten hoogste 50% van het te lenen bedrag, met een maximum van € 250.000. Voor het resterende bedrag van de lening kan de gemeente garant staan. Voorwaarde hierbij is dat een aanvrager zich eerst wendt tot het SWS en daarna pas tot de gemeente. De beoordeling van de aanvraag van het SWS is leidend. Dat wil zeggen: indien het SWS besluit om een borgstelling te verlenen, zal de gemeente op basis hiervan een afweging maken of zij voor het resterende bedrag van de lening garant zal staan. Daarbij vervalt de voorwaarde van artikel 19 lid 2 aan de vragende instelling om aan te tonen dat zelfstandig geen financiering kan worden verkregen door ten minste twee offertes of bankverklaringen te overleggen waaruit blijkt dat er door de geldgevers geen lening tegen aanvaardbare voorwaarden wordt verstrekt zonder aanvullende overheidssteun.

Algemeen geldt dat aanvragers zich in eerste instantie wenden tot de waarborgfondsen op de terreinen waarop zij zich bewegen. Bij waarborgfondsen zoals die voor de sociale woningbouw wordt de gemeente op haar beurt door de waarborgfondsen verzocht de door de waarborgfondsen verstrekte garanties mede te borgen door middel van bijvoorbeeld een achtervangovereenkomst.

Het (beleids-)team deelt de rapportages van het waarborgfonds tijdig met de Treasurer. Bij de aanvraag neemt de Treasurer de uitkomsten van de rapportage van de waarborgfondsen mee in de advisering over de aanvraag.

Artikel 20 Publieke taak

In de Wet fido is het begrip “publieke taak” bewust niet ingevuld door de wetgever. De gemeenten zijn vrij om nader te omschrijven wat zij hieronder verstaan. De toelichting op de Wet fido omschrijft het zo: “Het gemeentebestuur bepaalt de publieke taak. De begroting en de begrotingswijzigingen bepalen het budgettaire kader voor de uitoefening van de publieke taak”.

Er wordt met deze nota gekozen voor een invulling van het begrip publiek taak waarbij er een relatie valt te leggen met de thema's uit het collegeprogramma, de begroting of andere beleidsnota's. Daarnaast moet worden vastgesteld dat er een maatschappelijk doel mee wordt gediend en dat de lening of garantie ten goede komt aan de inwoners van de gemeente.

Toetsing door (beleids-)team

De voorbereiding van het besluit inzake een garantie of lening berust bij de beleidsteams en niet bij team Financiën. Het is dan ook het betrokken (beleids-)team dat toetst in hoeverre met de aanvraag wordt bijgedragen aan de uitoefening van de publieke taak.

Het team Financiën wordt door het (beleids-)team betrokken bij de toetsingselementen zoals de financiële positie van de gemeente en de aanvrager. Voor de toets of er sprake is van verboden staatsteun wordt een beroep worden gedaan op de expertise van het team Juridische zaken.

Artikel 21 Onderzoek/toetsing

Onderzoek financiële positie aanvrager

Dit onderzoek vindt plaats binnen het team Financiën, aan de hand van de door de aanvrager aangeleverde stukken. Het team advies Financiën wordt uitdrukkelijk door het (beleids-)team vooraf aan het verlenen van een garantie of lening betrokken bij de toetsingselementen zoals de financiële positie van de gemeente en de aanvrager.

Er zijn meerdere manieren waarop de financiële positie van de aanvrager kan worden getoetst. Kredietverstrekkers zoals banken hanteren daarvoor meerdere normen. Zoals bijvoorbeeld de solvabiliteit, de verhouding Eigen Vermogen/Totaal vermogen. Alleen maar dit percentage kan echter een schijnzekerheid geven, het gaat om het verhaal achter de cijfers. Steeds meer sturen banken op liquiditeitsratio's, waarvoor periodiek inzicht in de kasstromen is vereist. Het onderzoek door de gemeente bestaat onder andere uit een analyse van de volgende componenten:

- a) het eigen vermogen. Indien er geen of onvoldoende eigen vermogen aanwezig is kan de aanvraag worden afgewezen. Bij aanwezigheid van vreemd vermogen wordt ook de verhouding vreemd- en eigen vermogen in de beoordeling betrokken;
- b) kunnen de kapitaallasten (rente + afschrijvingen) opgevangen worden binnen de exploitatie?
- c) meerjarenoverzicht inkomsten en uitgaven (liquiditeitsprognose).

Het doel is te toetsen of de extra rente- en aflossingsuitgaven van de nieuwe (gegarandeerde) lening in de toekomst kunnen worden betaald.

Tenslotte wordt bekeken welk financieel risico het verlenen van de gevraagde lening of garantie voor de gemeente inhoudt en hoe zich dit verhoudt tot de stand van de gemeentelijke financiën. Hier moeten een inschatting van het risico en een afweging ten opzichte van de gemeentelijke positie worden gemaakt. Wanneer het gemeentelijk weerstandvermogen gering is zal de uitkomst van de afweging sneller zijn dat de aanvraag niet kan worden gehonoreerd.

Er wordt gelet op de deskundigheid van de aanvrager en zijn eventuele toezichthouders. Bij gegronde redenen zal er navraag worden gedaan naar de opleiding en kennis/ervaring op het vakgebied van de betrokkenen.

Te allen tijde zullen de kosten van het niet nakomen van rente- en aflossingsverplichtingen ten laste komen van het betreffende (beleids-) team.

Staatssteun

Wanneer de gemeente een lening of garantie wil afgeven, dan dient altijd vooraf te worden onderzocht of de Europese regels inzake staatssteun beperkingen opleggen. De staatssteunregels vloeien voort uit art. 107, 108 en 109 van het “Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)”. Deze bepalingen moeten altijd in acht genomen worden, ook in het geval een gemeente voornemens is een garantie af te geven of een lening te verstrekken. Concurrentievervalsende maatregelen van overheden aan ondernemingen zijn niet toegestaan. Staatssteun is in principe verboden (art. 107 lid 1 VWEU), omdat deze vaak de concurrentie vervalst.

Op grond van de VWEU is er sprake van staatssteun als aan onderstaande criteria wordt voldaan:

- De steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
- De steun verschaft een economisch voordeel aan de onderneming, dat zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- Dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan bepaalde ondernemingen;
- Het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen;
- Het voordeel moet een potentiële invloed op de tussen-staatse handel hebben.

Mocht een gemeente toch steun willen verlenen die voldoet aan deze definitie, dan dient dit voornemen vooraf te worden gemeld bij de Europese Commissie met het verzoek hier goedkeuring aan te verlenen.

Uitzonderingen

Het staatssteunverbod kent vele uitzonderingen. Als een decentrale overheid bepaalde beleidsprioriteiten wil steunen, is het vaak mogelijk zonder voorafgaande melding bij de Europese Commissie, deze steun te verlenen, mits gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden. Deze zijn uitgewerkt in het VWEU, in vrijstellingsverordeningen, kaderregelingen, richtsnoeren en mededelingen. De belangrijkste zijn de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV), de de-minimisvrijstelling, de Mededeling herziening methode referentie- en disconteringspercentages.

Toets verboden staatssteun

Voor de toets of er sprake is van verboden staatssteun wordt een beroep gedaan op de expertise van het team Juridische zaken.

Artikel 23 Hardheidsclausule

Voor de volledigheid is ook een hardheidsclausule opgenomen. In onvoorziene gevallen kan deze clausule uitkomst bieden. Er kan echter niet worden verwacht dat er vaak een beroep op deze clausule kan worden gedaan. Immers, in de eerste plaats geldt altijd het uitgangspunt van artikel 17 lid 2: de terughoudendheid. Daarnaast zullen in veel gevallen de staatssteunregels van toepassing zijn. Deze regels brengen een flinke beperking aan in toegestaan percentage en looptijd.

De gemeentelening

Artikel 24 De gemeentelening

Na het publiekrechtelijk besluit dient binnen drie maanden de privaatrechtelijke overeenkomst gesloten te zijn.

De gemeentegarantie

Artikel 26 Percentage

Als uitgangspunt is gekozen dat de gemeente zich voor maximaal 50% van een lening/investering garant kan stellen. Hetzelfde artikel bepaalt dat het college hiervan kan afwijken, indien het college van oordeel is dat er goede redenen zijn voor een hoger percentage. In alle gevallen moet worden onderzocht of de regels voor staatssteun de garantstelling toestaan.

Artikel 27 Looptijd

Looptijd garantie maximaal 30 jaar. Zodra de regels inzake staatssteun van toepassing zijn, kan de looptijd echter veel korter zijn.

Artikel 28 t/m 37

Deze artikelen spreken voor zich. Zij bevatten in dergelijke nota's gebruikelijke bepalingen inzake zekerheden, verplichtingen, informatieverplichtingen en (nadere) voorschriften.