

Beleidsnota garantstellingen en leningen Gemeente Dordrecht



Maart 2016

1. INHOUDSOPGAVE

2. INLEIDING/LEESWIJZER.....	3
3. AFBAKENING BEGRIPPEN GARANTSTELLING EN LENINGEN.....	4
4. KADERS.....	5
4.1 Wettelijke kaders	5
4.2 Gemeentelijke criteria.....	6
5. DOELGROEPEN	8
Amateur sportverenigingen	8
Culturele instellingen.....	10
Gemeenschappelijke regelingen.....	10
NV HVC	10
6. WELKE DOELGROEPEN KOMEN NIET IN AANMERKING	11
Zorginstellingen inclusief bejaardencentra.....	11
Bibliotheek.....	11
Onderwijsinstellingen	11
7.1 Te verstrekken informatie	12
7.2 Standaard voorwaarden bij financiering	12
8. BEVOEGDHEDEN	13
8.1 Ambtelijk adviesproces	13
<i>Zwaartepunt op risicoafweging vooraf</i>	13
8.2 Bestuurlijk besluitproces	14
9. MONITOREN VAN RISICO'S NA AANGAAN FINANCIERING	15

2. INLEIDING/LEESWIJZER

Garantieverlening is een belangrijk instrument om initiatieven met een publiek doel in Dordrecht te kunnen verwezenlijken. Kort samengevat faciliteert Dordrecht 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 kunnen wij als gemeente indirect het realiseren van maatschappelijke doelen ondersteunen.

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.

Centraal staat de financiering van vastgoed, zodat de gemeente enige zekerheid heeft. Doelgroepen die daar onder voorwaarden/ met limitering voor in aanmerking komen zijn met name culturele instellingen en sportverenigingen. Eventuele PPS-constructies, met name in de vastgoedsector, zouden hiermee onder voorwaarden eveneens bediend kunnen worden.

Daarnaast is er een aantal verplichte garanties door wet- en regelgeving; met name in de sociale huursector en bij gemeenschappelijke regelingen. De gemeentelijke garantierisico's zijn daarbij echter klein.

Leeswijzer

Het doel van deze beleidsnota is tweeledig. In de eerste plaats bevat deze nota kaders voor het omgaan met aanvragen voor garantstellingen. Het is daarmee een instrument dat zorg draagt voor een eenduidige behandeling van aanvragen tot garantstelling. In de tweede plaats zijn in de nota richtlijnen genoemd voor de beheersing van risico's die verbonden zijn aan garantstelling en de invloed hiervan op de vermogenspositie en het weerstandsvermogen.

De totaalstand garanties is ultimo 2015 afgerond 698 miljoen euro. 98 miljoen Euro daarvan raakt rechtstreeks de gemeente; het restant (voornamelijk sociale woningbouw) is een achtervangconstructie; met op dit moment een zeer beperkt risico voor de gemeente. Ruim 90 miljoen (van de 98 miljoen) Euro betreft de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente Dordrecht mede-eigenaar van is, inclusief Gevudo-garanties voor NV HVC. In 2015 waren er relatief grote uitbreidingen in garanties vanwege de financiering van Drechtwerk en de veiligheidsregio.

De resterende 7,5 miljoen Euro betreft garantstellingen voor hoofdzakelijk sportverenigingen en zorginstellingen (uitloop van gegarandeerde leningen uit de jaren 80/90) . Met name in de doelgroep sportverenigingen schuilen in toenemende mate risico's door (hier generiek bedoeld) ledenverloop, betaalgedrag, afnemende sponsorinkomsten en capaciteitsproblemen in verenigingsbesturen.

De nota borgstellingen 1999 wordt met de bestuurlijke vaststelling van deze nota gelijktijdig ingetrokken.

In de nota wordt/worden achtereenvolgens:

1. de begrippen garantstellingen en leningen toegelicht en gekaderd
2. de belangrijkste kaders en gemeentelijke mogelijkheden beschreven en toegelicht
3. uiteengezet waarom garantstelling de voorkeur heeft boven lening verstrekking
4. toe te laten doelgroepen onderscheiden
5. uit te sluiten doelgroepen onderscheiden
6. uiteengezet waarop een aanvraag getoetst wordt
7. uiteengezet wie waarover adviseert en wie beslist, met inbegrip van verduidelijking van de positie van de Gemeenteraad.

3. AFBAKENING BEGRIPPEN GARANTSTELLING EN LENINGEN

Garantstelling: wat is het?

Voor financiering van duurzame investeringen zoals gebouwen, inventarissen en materieel wordt door een externe partij, zoals een sportvereniging, veelal een lening aangetrokken.

De geldgever, meestal een institutionele belegger zoals een bank of pensioenfonds, kan bij het verstrekken van een lening als eis stellen dat een concreet genoemde "derde" partij zich onherroepelijk garant stelt voor tijdige betaling van rente, aflossing en eventueel ook boetes, ingeval van wanbetaling door degene die de lening is aangegaan. In dat geval moet de garant betalen. De geldgever loopt aldus zelf nauwelijks of geen risico. Dat betekent dat dan de rentevergoeding lager kan zijn dan in een situatie zonder garantie, omdat een ontvangstrisico vervalt.

Voor garantstelling bij investeringen door maatschappelijke doelgroepen is de door de geldgever aangewezen derde partij vaak de gemeente of een waarborgfonds.

Daarmee accepteert die garant een risico. Voor gemeenten betekent dit dat zij de risico's moeten beschouwen in hun begroting en jaarrekening; onder meer bij de bepaling van de weerstandsratio.

Garantstelling binnen de scope van deze nota

Alleen een garantie verbonden aan vastgoed/inventaris op verzoek/eis van een institutionele belegger past binnen de scope van gemeentelijke garantstelling.

Garantstelling buiten de scope van deze nota

Het garanderen van afdekking van een exploitatietekort door de gemeente aan een niet-overheidsorgaan, een zogenaamde garantiesubsidie, valt buiten de scope van deze nota. Dit is geen garantieproduct ten behoeve van institutionele beleggers, maar een zekerheid voor een instelling zelf: indien de instelling zelf te weinig inkomsten heeft, betaalt de gemeente het in de beschikking toegezegde bedrag naar de instelling uit als (extra) subsidie.

Dergelijke aanvragen/ voorstellen maken deel uit van (algemeen) subsidiebeleid; met inbegrip van het bepalen van subsidieplafonds.

Geldlening binnen de scope van deze nota

Voor deze nota wordt een geldlening beschouwd als beschikbaarstelling van gemeentelijke financiële middelen aan een derde; tegen vergoeding van minimaal de rente die de gemeente zelf op het beslismoment ook betaalt en met een in de markt gebruikelijke aflossingstermijn.

Geldlening buiten de scope van deze nota

Buiten de scope van deze nota valt een geldlening waarbij wordt overeengekomen:

- geen rente te betalen en/of
- achterstelling ten opzichte van andere schuldeisers te verlenen en/of
- om ongebruikelijke aflossingstermijnen te hanteren

Dergelijke geldleningen moeten getoetst worden aan subsidiekaders, met inbegrip van de daarbij behorende budgetten. Dit, om onbedoeld verkapte subsidiëring en/of eventuele beïnvloeding van de marktwerking te voorkomen. Ook is er een specifiek raadsbesluit nodig.

Een andere (kleine) uitzondering vormt de groep geldleningen waarbij de gemeente op grond van wetgeving gehouden is/wordt om die te verstrekken. In voorkomend geval moet daarvoor dan een aparte set criteria bestuurlijk vastgesteld worden (in het verleden bijvoorbeeld leenbijstand).

Omdat de nota betrekking heeft op garanties en leningen, zal hieronder – indien niet specifiek nodig – de verzamelterm 'financiering' worden gebruikt.

4. KADERS

4.1 Wettelijke kaders

Voor deze nota geldt een aantal belangrijke wettelijke kaders:

1. Een besluit over een garantstelling of lening geldt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat in principe bezwaar en beroep mogelijk zijn.
2. Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (Awb).
3. De uitwerking van de garantstelling vindt plaats in één of meer overeenkomsten. Deze valt onder het privaatrecht (Burgerlijk Wetboek)
4. Overheden moeten rekening houden met Europese regelgeving over (ongeoorloofde) staatssteun (EG-verdrag)
5. Een besluit over een garantstelling of lening moet passen binnen de publieke functie van de gemeente (Wet Fido). Dat wil zeggen dat het besluit tot toekenning moet passen binnen en bijdragen aan het gemeentelijk beleid en de publieke taak.
6. De gemeente moet haar financieringen via overzichten inzichtelijk maken en beschouwen in relatie tot het gemeentelijke weerstandsvermogen (BBV)
7. De financiën moeten houdbaar zijn (wet HOF)
8. Het college is bevoegd tot het treffen van conservatoire maatregelen zoals beslaglegging (Gemeentewet)
9. Ondertekening van overeenkomsten: de burgemeester vertegenwoordigt de gemeente (Gemeentewet)
10. De Gemeentewet voorziet in een actieve informatieplicht naar de gemeenteraad en naar het door deze raad kunnen uiten van wensen en bedenkingen

De bevoegdheid tot garantstelling ligt primair bij het college binnen de kaders van de nota. Het college informeert de gemeenteraad altijd na besluitvorming. Bij afwijking van de in deze nota opgenomen beleidskaders biedt het college de raad de mogelijkheid tot bedenkingen en zienswijzen.

De essentie uit bovenstaande wettelijke kaders wordt hieronder kort samengevat in 4 criteria:

Algemeen wettelijk criterium 1: Publieke taak staat bij financiering voorop

Een rentevoordeel via garantie ten opzichte van een financiële instelling is inmiddels op grond van Wet Fido onvoldoende reden voor verstrekking van garantie of een lening door de gemeente. De publieke taak die ermee gediend wordt staat voorop en moet voldoende zwaarwegend zijn.

Algemeen wettelijk criterium 2: Toetsen aan eigen financiële mogelijkheden en positie van belang

De gemeente moet haar besluit kunnen motiveren en moet daarbij ook naar haar eigen financiële mogelijkheden en risico's kijken. Dat betekent dat zij op grond van haar financiële positie een aanvraag kan afwijzen, ondanks dat deze voor het overige aan alle daaraan te stellen toetscriteria zou voldoen. Bij het onverhoopt in zicht komen van die grenzen kan de gemeente besluiten om hogere prioriteit te geven aan toekenning van een andere aanvraag. Er zijn dus bij deze aanvragen relatieve weigeringsgronden (een bepaling in de Awb) denkbaar.

Algemeen wettelijk criterium 3: Marktversturende werking vermijden

Hoewel een non-profit partij een maatschappelijke doelstelling met de financiering zou vervullen, is het niet gezegd dat een private partij dat belang niet eveneens in zou kunnen dienen. In die context moet rekening gehouden worden met het voorkomen van concurrentievervalsing. De gemeente verstrekt geen financiering aan ondernemingen - behalve in PPS-constructies-, maar anderzijds moet bewaakt worden dat non-profit partijen geen markt gerelateerde activiteiten ontplooiën met gemeentelijke hulp.

Algemeen wettelijk criterium 4: Geen ambtelijke deelname in bestuur garantiepartij

Uit de eis tot zorgvuldige belangenafweging volgt tevens dat participatie van gemeente(lijke) functionarissen in het bestuur van de aanvrager om eventueel "gemeentelijke vinger aan de pols te houden" niet geoorloofd is. Er is niet voor niets gekozen voor een aparte rechtspersoon.

4.2 Gemeentelijke criteria

Naast de 4 algemene wettelijke criteria die uit wettelijke kaders voortkomen, acht de gemeente de volgende criteria eveneens van belang bij de beoordeling van een aanvraag voor financiering.

Gemeentelijk criterium 1: Publiek belang voor gemeente Dordrecht

Het is belangrijk dat voor de gevraagde financiering de publieke taak en het lokale belang van de gemeente Dordrecht kan worden aangetoond.

Daartoe bestaan verschillende mogelijkheden:

1. Indien de aanvrager reeds gebruik maakt van een gemeentelijke subsidie is er een stevige indicatie dat het ook bij garantieverstrekingen of leningen gaat om publiek belang.
2. De aanvraag sluit ontegenzeggelijk aan op een door het college of de gemeenteraad van Dordrecht vastgestelde prioriteiten, vastgelegd met een specifiek besluit, kadernota, collegeprogramma of beleidsplan.
3. De investering waarvoor een aanvraag wordt ingediend wordt fysiek in Dordrecht gerealiseerd.
4. De aanvrager dient bij voorkeur als rechtsvorm een stichting of vereniging zonder winstoogmerk te hebben. Het ontbreken van een winstoogmerk kan een indicatie zijn voor publiek belang, maar deze indicatie alleen is niet voldoende om de publieke taak en het lokale belang van de gemeente Dordrecht aan te tonen.

Gemeentelijk criterium 2: weerstandsratio

Iedere aanspraak op een gemeentelijke financiering is van invloed op de beschikbare middelen en/of het risicoprofiel van de gemeente en daarmee op het weerstandsvermogen/de -ratio. De bepaling van de gewenste ratio is een bestuurlijke keuze en is vastgelegd in de Nota Risico's en Weerstandsvermogen (op dit moment 1,0). Een aanvraag moet inpasbaar zijn in het gemeentelijke financiële beleid.

Een verzoek tot garantstelling dient afgewogen wordt tegen de geprognosticeerde weerstandsratio van het lopende begrotingsjaar zoals opgenomen in de Begroting en aanvullend de ingeschatte werkelijke weerstandsratio van het einde van het betreffende jaar van de aanvraag. Dat gebeurt op basis van de laatste informatie over het verloop van de algemene reserve, welke als hoofdcomponent geldt bij de bepaling van het weerstandsvermogen.

Hiermee ontstaat een beeld van het effect van de gevraagde garantstelling op de weerstandsratio en of deze nog blijft voldoen aan de afgesproken norm.

Dit tweede gemeentelijke criterium is hiermee specifiek dan het tweede algemene wettelijke criterium.

Gemeentelijk criterium 3: zwaarwegend belang

Ook moet het belang voldoende zwaarwegend zijn. Dat leidt tot de volgende uitsluitingen:

1. Indien door de aanvrager een beroep kan worden gedaan op een voorziening in de vorm van een (nationaal) waarborgfonds zoals Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), Waarborgfonds voor de Zorg en Waarborgfonds Kinderopvang¹.
2. Indien door de aanvrager aan de geldgever het recht van hypotheek kan worden gevestigd; ter vermindering van dubbele zekerheden voor de geldgever.
3. Indien het om een commerciële partij gaat. Ter vermindering van discussies over ongeoorloofde staatssteun en de mate van publiek belang wordt deze categorie uitgesloten.

Bij punt 3 maken we een nuancering. De gemeente sluit het betaalde voetbal niet op voorhand uit van gemeentelijke financiering. Hierbij moet worden aangetekend dat geoorloofde staatssteun slechts overweegbaar is indien voldaan wordt aan Europese voorwaarden inzake staatssteun (verordening 651/2014).² Daarnaast is een toets nodig op de informatie, zoals beschreven in hoofdstuk 7. In werkelijkheid zal het dus heel lastig worden om überhaupt steun te mogen/ kunnen verlenen. Dergelijke verzoeken worden altijd ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad..

1 Bij het WSW heeft de gemeente echter een verplichte achtervangconstructie voor corporaties met woningen in Dordrecht. Het garantierisico voor gemeenten is recent door WSW als uiterst gering gekwalificeerd. Na een aantal schandalen in de sector is er verscherpt toezicht; bovendien moeten de corporaties zelf eerst collectief meebetalen bij een aanspraak, voor zover de eigen reserve bij het WSW ontoereikend zou zijn.

2 Een belangrijke Europese voorwaarde is dat de sportinfrastructuur niet uitsluitend door één gebruiker uit de profsport wordt gebruikt. Het daadwerkelijk gebruik van de sportinfrastructuur door andere prof- of amateursporters moet jaarlijks goed zijn voor ten minste 20 % van de tijds capaciteit.

Gemeentelijk criterium 4: Problematische betalingservaringen

Er moet sprake zijn van een financiële situatie en vermogenspositie van de belanghebbende instelling waarbij deze, ook in meerjarenperspectief, verantwoord kan functioneren en kan voldoen aan al diens (aan te gane) verplichtingen. Het is daarbij onvoldoende indien alleen naar de korte termijn wordt gekeken. Immers, de verplichtingen zijn langdurig van aard. Indien sprake is van herhaaldelijk problematische betalingservaringen uit het verleden moet het college – bij een honorering van de betreffende aanvraag, de raad in de gelegenheid stellen om zijn wensen en bedenkingen ten aanzien van dit voorgenomen besluit aan het college kenbaar te maken.

Gemeentelijk criterium 5: Lenen aan derden:nee, tenzij

Het ligt niet voor de hand om geld aan derden uit te lenen – bijvoorbeeld in plaats van een garantstelling te verlenen – om de volgende redenen:

1. Het vervullen van bancaire taken, zoals het verstrekken van leningen, is geen publieke taak. De gemeente is hier formatief niet op ingericht.
2. Met een garantstelling kan hetzelfde bereikt worden, namelijk dat een derde partij een lening verstrekt aan de instelling, met de zekerheid dat de gemeente als achtervang cq. zekerheid optreedt.
3. Het verlenen van een geldlening betekent dat de gemeente zelf ook dit geld zal moeten aantrekken (doorverstrekking). Dit heeft direct effect op de gemeentelijke schuldpositie. In 2014 heeft de gemeenteraad in een motie preventieve maatregelen bepleit bij de schuldontwikkeling. Een gemeentelijke lening verstrekken ligt in die context dan niet voor de hand.

Beleidslijn is om alleen in uitzonderlijke gevallen een lening te verstrekken; op basis van een specifiek raadsbesluit. Garantstelling verdient de voorkeur.

Gemeentelijk criterium 6: vastgoedfinanciering

Bij een financiering moet er altijd sprake zijn van (maatschappelijke) vastgoedfinanciering.

5. DOELGROEPEN

In de lijn van de voorgaande nota kiezen we voor een doelgroepenbenadering omdat daarmee duidelijk is welke organisaties in aanmerking kunnen komen voor een garantie.

Amateur sportverenigingen

Algemeen: Het publieke belang voor Dordrecht is hier duidelijk aanwezig, namelijk het voorzien in sportieve behoeften van Dordtse inwoners met behulp van in Dordrecht gevestigde sportaccommodaties op niet-commerciële basis.

Externe leningen zijn voor sportverenigingen in zijn algemeenheid niet aan te trekken vanwege de onmogelijkheid zekerheden aan bijvoorbeeld een bank te verstrekken. De ondergrond van een sportaccommodatie is namelijk in vrijwel alle gevallen van de gemeente en volgens het huidige grondbeleid wordt er geen recht van opstal verleend. Bovendien hebben banken in de huidige markt ook nauwelijks interesse in dergelijke zekerheden, omdat ze zeer specifiek en moeilijk verhandelbaar zijn. Dus is het logisch dat om garantstelling wordt gevraagd.

Voor de sportsector is er een waarborgfonds voor de sport. De gemeenteraad heeft voorafgaande aan de vaststelling van deze nota de wens uitgesproken om gebruik te maken van het waarborgfonds sport. Voordeel hiervan is dat het risico gedeeld wordt (deze organisatie staat garant tot in beginsel maximaal 250.000,- euro) en dat zij ook haar expertise inzet voor de beoordeling. Consequentie is wel dat de procedure iets complexer wordt, dat de looptijd van het SWS-deel van de lening en de lineaire aflossingsvorm daarbij voor sportverenigingen kunnen leiden tot extra lasten in met name de eerste jaren en dat er kosten voor de vereniging aan verbonden zijn. Ook dient bedacht te worden dat de gemeente soms andere afwegingen maakt om niet of juist wel garant te willen staan. In ieder geval moet de gemeente aan SWS een zekerheid geven dat zij dezelfde rechten krijgt als in het geval van hypotheek.

Verenigingsaccommodaties

Een verenigingsaccommodatie bestaat uit een kantine en kleedlokalen plus sanitaire voorzieningen op een gemeentelijk sportcomplex. Qua aantal aanvragen is dit veruit de grootste doelgroep. Het is raadzaam om een limiet te stellen aan het bedrag waarvoor de gemeente maximaal garant staat voor een accommodatie bij een vereniging. Het bedrag voor een financiering wordt gemaximeerd op € 300.000 per vereniging met inbegrip van reeds lopende financieringen. De vereniging hoeft in Dordrecht geen grond te kopen. Met dit maximumbedrag moet het mogelijk zijn om een doelmatige accommodatie te kunnen realiseren. De inventaris van een accommodatie heeft meestal nauwelijks waarde bij executie. Er wordt geen garantie verleend op financiering van inventaris van een sportaccommodatie. Achterstallig onderhoud wordt niet gefinancierd met financiering van de gemeente. Groot onderhoud kan uitsluitend worden gefinancierd indien er nog geen afspraak met de gemeente loopt dat een vereniging hier zelf voor reserveert.

Beleidslijn: Garantstelling door de gemeente voor verenigingsaccommodaties bij, op gemeentelijke sportcomplexen gevestigde, verenigingen is mogelijk met inbegrip van bovenstaande randvoorwaarden. Uitgangspunt is dat gebruik gemaakt wordt van het waarborgfonds sport zodat het risico dat gedragen wordt door de gemeente verkleind wordt, waarbij wel per situatie afgewogen wordt of dit van toegevoegde waarde, wenselijk en uitvoerbaar is. De eventuele garantstelling door het waarborgfonds vermindert het gemeentelijke risico-aandeel tot maximaal € 150.000.³

³ Een mogelijkheid had ook kunnen zijn daarmee het maximum bedrag voor garantstelling sportaccommodaties juist te verhogen naar bijvoorbeeld 500.000,- euro en de eventuele garantstelling door het waarborgfonds (maximaal 250.000,-) in te zetten als halvering van de gemeentelijke garantstelling. Bedacht dient te worden dat hiermee het risicoprofiel van de gemeente toeneemt na afloop van de garantstellingsperiode van het waarborgfonds (deze is veelal korter dan de volledige looptijd). Het college vindt een hoger bedrag zelf onwenselijk (ook vanwege mogelijk wegzuigend effect op andere clubs) en benadrukt daarom dat het door het waarborgfonds gegarandeerde bedrag in mindering wordt gebracht op het gemeentelijke risicodeel.

De voorgestelde variant zal in de praktijk in vrijwel alle gevallen voldoen. In het voorkomende geval dat het drempelbedrag overschreden wordt, overigens geldt dat voor alle doelgroepen, is dit een raadsbevoegdheid. Bedacht moet worden dat een sportvereniging/ stichting in de eerste plaats zelf moet kijken welke investeringsbehoefte er is voldoet en of zij de aflossingen, rentekosten en toekomstig onderhoud kan betalen; de gemeente en het waarborgfonds zullen toetsen of de vereniging deze mogelijkheid voldoende realistisch inschat.

Sporthallen

Bij de realisatie van sporthallen is binnen het eerder geldende garantiekader gewerkt met beheerstichtingen, waarbij de feitelijk belanghebbende sportclub zich dan weer als achtervang voor gemeentelijke garantstelling beschikbaar stelde. Voordeel van de uitgevoerde plannen is dat de gemeente nu zelf geen hallen exploiteert. Het financiële risico voor de gemeente is anderzijds bovengemiddeld.

Sporthallen komen in principe in aanmerking voor gemeentelijke garantstelling, maar alleen wanneer aantoonbaar de vraag naar deze extra capaciteit aanwezig is. Hiermee wordt een eventuele garantstelling voor een sporthal afhankelijk gemaakt van de vraag of deze uitbreiding van capaciteit in een behoefte voorziet.

Beleidslijn: Garantstelling door de gemeente voor sporthallen bij, op gemeentelijke sportcomplexen gevestigde, verenigingen is mogelijk, maar alleen indien de uitbreiding of vervanging van capaciteit voorziet in een behoefte en er geen sprake is van wegzuigende werking bij andere hallen binnen de gemeente. Hiervoor gelden daarnaast dezelfde randvoorwaarden als bij accommodaties ten aanzien van inventaris en groot- en achterstallig onderhoud. Er moet daarvoor dus zelf gespaard worden door de stichtingen/of direct belanghebbende verenigingen. Per geval moet bekeken worden of er maatwerk mogelijk is met behulp van het waarborgfonds voor de sport. Gezien de voorzienbare hoge omvang van de investerings- en leensom beslist de raad.

Velden

In (vrijwel) alle gevallen is de gemeente eigenaar van de grond. En mede met het oog op het behouden van voldoende sturingsmogelijkheden is het wenselijk het gebruik van sportvelden te reguleren middels verhuur.

Beleidslijn: Voor sportvelden wordt voorgesteld de bestaande beleidslijn te bestendigen dat de gemeente een sportveld met eigen middelen aanlegt en verhuurt aan de betreffende sportvereniging(en). Tennisverenigingen vormden hierop al een uitzondering en dat blijft zo.

Culturele instellingen

Voor deze instellingen houdt de gemeente voor de toekomst de mogelijkheden voor garantie open, mits voldaan wordt aan de toetsingscriteria in deze nota. Dat betekent ook dat een concrete aanvraag getoetst moet worden aan het betreffende bestaande culturele beleid ten aanzien van die soort instelling. Indien dat beleid er (nog) niet is, maar honorering van de aanvraag wel wenselijk wordt geacht is een raadsbesluit nodig.

De hoeveelheid culturele instellingen is groot. Indien het om een instelling gaat welke jaarlijks een subsidie van onder de € 50.000 ontvangt vindt de gemeente het publieke belang onvoldoende groot om een overheidsrol *in de vastgoedfinanciering* te rechtvaardigen. Culturele instellingen zonder subsidie of met een subsidie van minder dan € 50.000 komen daarom niet in aanmerking voor financiering

Veel huidige grote instellingen maken bovendien gebruik van gemeentelijk vastgoed, waarop deze nota niet van toepassing is. De verwachting is derhalve dat het aantal aanvragen tot garantstelling de komende jaren zeer beperkt zal zijn.

PPS-constructies

Publiek private samenwerking kan in algemene zin basis zijn om financiering te verlenen. Het doel van de betreffende samenwerking moet daarbij goed worden getoetst aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen (indien aanwezig).

De risico's moeten naast een juridische toets (op onder andere ongeoorloofde staatssteun) op basis van de financiële toets acceptabel zijn en naar rato verdeeld worden over publieke en private partijen.

De gemeente Dordrecht kan en wil niet de enige risicodrager zijn bij een financiering. Ook kan het niet de bedoeling zijn dat eventuele andere overheden zich aan risico's onttrekken en anderzijds bijvoorbeeld de lusten van de samenwerking vooral bij de private partners landen.

Bij een voorstel tot garantie aan een PPS-constructie wordt altijd een wensen- en bedenkingenprocedure voor de raad gevoerd.

Gemeenschappelijke regelingen

Dit is een bijzondere doelgroep omdat het in feite om verlengd lokaal bestuur gaat. Deelnemende gemeenten staat garant voor alle financiering aangetrokken door de gemeenschappelijke regeling. De betreffende deelnemer (dus onder andere Dordrecht) is op grond van de Wet Gemeenschappelijke regelingen altijd mede-*risicodrager*.

Een gemeenschappelijke regeling mag slechts financieringen afsluiten voor de aan haar toegewezen taken en doelen.

NV HVC

HVC betreft een overheidsgedomineerde onderneming met bijzondere garantieafspraken. De gemeente is deelnemer in GR Gevudo. Deze is op haar beurt aandeelhouder in afvalverwerker NV HVC. Deze onderneming heeft in Dordrecht het alleenrecht voor de inzameling van huishoudelijk afval. Het aandeelhouderschap in HVC is destijds overeengekomen onder gelijktijdige acceptatie van een garantie voor financieringen van HVC (zgn. *ballotageovereenkomst*, gebaseerd op zgn. type 1 investeringen). De raad heeft daarmee destijds ingestemd. Deze situatie is derhalve een historische, op basis van een overeenkomst waarmee de raad destijds heeft ingestemd, maar waar wel inmiddels grenzen aan zijn gesteld. Dat is uitgelegd in een raadsinformatiebrief van 2013. De garantieline voor het collectief aandeelhouders A is bepaald op 670 miljoen euro.

Omdat Gevudo ook geen eigen middelen meer bezit dragen alle deelnemers van deze Gemeenschappelijke regeling feitelijk rechtstreeks risico. De kans op een daadwerkelijke aanspraak door een bank is mede afhankelijk van de te hanteren tariefstellingen aan gemeenten, in de hoedanigheid van afnemer/ klant.

HVC investeert daarnaast in duurzame energieproductie. Toekomstige financiering daarvan valt buiten de *ballotageovereenkomst*. (type 2 investeringen). De gemeente is dan rechtstreeks *risicodrager* van deze productie. Per voorkomend geval zou bezien moeten worden of een garantie past binnen de wettelijke en lokale beleidskaders; zowel inhoudelijk als financieel als juridisch (o.a. voorkomen van marktverstoring). Het risicoprofiel van dit soort activiteiten is echter doorgaans hoog.

Garantstelling HVC bij duurzaamheidsinvesteringen (type 2) willen we niet op voorhand uitsluiten, maar toetsen aan de wettelijke en lokale kaders. Dergelijke verzoeken worden altijd ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

6. WELKE DOELGROEPEN KOMEN NIET IN AANMERKING

Naast beschrijving van te faciliteren doelgroepen beschrijven we ook welke doelgroepen niet (meer) in aanmerking voor een garantstelling (of lening) komen.

Zorginstellingen

In het verleden zijn hiervoor wél hypothecaire leningen en of garanties afgesloten. De zorgmarkt is echter inmiddels volledig gereguleerd. Daarnaast is er voor de sector een waarborgfonds. De gemeente is vaak zelf of via een gemeenschappelijke regeling klant. Denk bijvoorbeeld aan Jeugdzorg en WMO. De continuïteit van zorgverlening is een maatschappelijk doel; niet de instandhouding van instellingen die qua taakuitvoering meestal niet uniek zijn.

Beleidslijn: Huidige geaccepteerde risico's zijn een gegeven. Bij verkoop van het huidige bezit onder hypotheek dient de geldnemer haar schuld gelijktijdig af te lossen (afbouwen).

Bibliotheek

De gemeente heeft in het verleden in de financiering van bibliotheken in Dordrecht gefaciliteerd. Hoewel hier een publiek belang aanwezig is, zullen eventuele nieuwe aanvragen niet worden gehonoreerd. Immers, inmiddels is het bibliotheekwerk op regionaal niveau georganiseerd en is aldus de exploitatie niet meer alleen lokaal. De exploitatie/instandhouding van bestaande filialen is een subsidievraagstuk.

Beleidslijn: Huidige geaccepteerde risico's zijn een gegeven. Bij eventuele verkoop van het huidige bezit onder hypotheek dient de geldnemer haar schuld gelijktijdig af te lossen (afbouwen).

Onderwijsinstellingen

Helder is dat ook hier een publiek belang aanwezig is, mits het om een Dordtse locatie gaat. De huidige lijn is gebaseerd op het huidige beleid.

Beleidslijn: Onderwijsinstellingen komen niet in aanmerking voor financiering door de gemeente.

Kanttekening: Op het moment van opstellen van deze nota is er als onderdeel van het bestuurlijke traject Agenda voor de Stad een onderzoek gaande naar de doordecentralisatie van de middelen van onderwijshuisvesting en overdracht van scholen-vastgoed. Afhankelijk van besluitvorming daarover is het denkbaar dat dit standpunt wordt herzien.

7. TE LEVEREN INFORMATIE & STANDAARD-VOORWAARDEN

Toetsing van een aanvraag dient zo zorgvuldig en uniform mogelijk te gebeuren, om aldus ook willekeur (Awb) zoveel mogelijk uit te sluiten. Verzoeken dienen te worden gericht aan het college van burgemeester en wethouders via het Stads Bestuurs Centrum, Postbus 8, 3300 AA Dordrecht.

7.1 Te verstrekken informatie

Bij aanvragen is de volgende informatie benodigd:

- A. het totale (des) investerings- en financieringsplan. Inclusief kostenspecificaties
- B. de jaarrekeningen (bestaande uit verlies en winstrekening/ balans + toelichtingen inclusief verklaring accountant c.q. kascommissie) van de afgelopen 3 jaar, indien de gemeente daar nog niet over beschikt en indien de belanghebbende inmiddels 3 jaar bestaat .
- C. de actuele statuten c.q. conceptstatuten
- D. de tenminste sluitende meerjarige begroting, waarbij voor de komende vier jaar reeds rekening is gehouden met de aan de investering gekoppelde rente en afschrijving en welke voorzien is van een toelichting. In de toelichting worden tenminste de inkomstenramingen onderbouwd, (bijv. aantal leden maal contributiebedrag, specificatie -inclusief looptijd- van sponsorbijdragen etc.)
- E. de offerte van de geldgever, inclusief de concept-overeenkomst met gemeentelijke garantstelling.
- F. de notulen van de algemene ledenvergadering waaruit blijkt dat deze met de investering, de financiering en de begroting akkoord gaat (indien van toepassing op de rechtspersoon)
- G. naam en telefoonnummer (tijdens kantooruren) van de contactpersoon van belanghebbende
- H. een onderbouwde onderhoudsplanung voor de eerste 10 jaar; opgesteld door onderhoudsdeskundigen.
- I. ingeval van aankoop van een bestaande accommodatie, een taxatierapport, opgesteld door een beëdigd taxateur/ makelaar, welke niet direct of indirect betrokken is in de verwervingen/ of financieringstransactie.
- J. een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel

Dit is de basisinformatiebehoefte. Er kunnen aanvullingen kunnen worden opgevraagd. Als globale richtlijn wordt voor de behandelperiode -bij complete informatie- een termijn gehanteerd van ongeveer 2 maanden.

De gemeente behoudt zich het recht voor om de onderhoudsplanung aan derden ter toetsing voor te leggen. Indien dat gebeurt, dan wordt daarover met de aanvrager gecommuniceerd.

7.2 Standaard voorwaarden bij financiering

Het kan altijd zijn dat in een concrete situatie speciale voorwaarden moeten worden geformuleerd. In veel gevallen kan worden volstaan met de volgende voorwaarden:

- 1 De verbonden opstallen en daarin aanwezige inventarissen dienen ten minste te worden verzekerd en verzekerd te blijven tegen de risico's van brand, storm, ontploffing, bliksem, inductie en vliegtuigschade, e.e.a. conform een taxatie volgens BW artikel 7:960.
- 2 Een verbod tot verhuur en/of verpachting zonder schriftelijke toestemming van de borg
- 3 Een eis tot permanent goed onderhoud van opstallen en inventarissen en het jaarlijks geld daarvoor voldoende gaan sparen.
- 4 Verplichting tot jaarlijkse inzending van begroting en jaarrekening naar de gemeente.
- 5 Toestemming van garant vereist bij fusie, wijziging van rechtsvorm of statutenwijziging. De gemeente moet in deze gevallen eerst beoordelen of het risicoprofiel daarmee verslechtert.
- 7 Schriftelijke toestemming van gemeente is vereist voor het aangaan van nieuwe leningen.
- 8 Ingeval van aanspraak op een financiering verbonden aan vastgoed zonder zakelijk recht krijgt de gemeente de volledige beschikking over het vastgoed.⁴

⁴ Dit wordt bij nieuwe aanvragen ingeregeld

8. BEVOEGDHEDEN

In dit hoofdstuk worden de ambtelijke - en bestuurlijke verantwoordelijkheden beschreven.

8.1 Ambtelijk adviesproces

De stadscontroller is tezamen met het inhoudelijk betrokken lid van de directieraad leidend bij de college-advisering voor financiering. Eventuele verschillen van inzicht over het collegeadvies worden met de gemeentesecretaris besproken.

Bij eventuele leningen en voorstellen tot daadwerkelijke garantieverleningen adviseert het treasurycomité aan het college. Zij gaat na of de kaders van deze nota zijn gehanteerd, de gemeentelijke risico's in het voorstel adequaat zijn gepresenteerd en of de gewenste weerstandsratio voorzienbaar in het geding komt. Bij voorstellen tot afwijzing van een aanvraag adviseert het comité niet aanvullend.

De lid van de directieraad voor sector Stadsontwikkeling is verantwoordelijk voor de bewaking van de bij SVN ondergebrachte financiële middelen en het daarbij aansluiting houden met beoogde beleidsdoelen.

RISICOAFWEGING: Zwaartepunt op afweging vooraf

Het onherroepelijke karakter van met name garantstellingen brengt met zich mee dat vooraf de risico's moeten worden gewogen.

Hoewel met de geldnemer afspraken gemaakt worden over onder meer het leveren van financiële informatie tijdens de looptijd, is effectieve bijsturing of eventuele andere maatregelen in de meeste gevallen moeilijk te realiseren. Zie hoofdstuk 9.

Het belangrijkste afweegmoment is het besluitmoment om een garantie of lening te gaan verstrekken. Hierbij wordt getoetst aan de wettelijke én gemeentelijke kaders zoals deze zijn opgenomen in de nota. De in hoofdstuk 7 gevraagde informatie dient om een goede inschatting te maken van het risico dat we aangaan met de financiering.

De risico's moeten inzichtelijk worden en blijven zodat al in een vroeg stadium probleemgevallen kunnen worden gesignaleerd. Daarbij wordt gekeken naar inhoudelijke- en financiële aspecten:

Inhoudelijk

Het gaat hierbij om inzicht op de gang van zaken bij de aanvrager zonder direct naar de cijfers te kijken. Hierbij is aandacht voor:

- informatie over bedrijfsvoering en beleidsontwikkelingen bij de aanvrager;
- de mate van aandacht voor risicobeheersing;
- de mate waarin eerder gestelde verplichtingen naar de gemeente zijn nagekomen;
- ontwikkelingen in het activiteitsniveau van de instelling;
- klachten en negatieve publiciteit in de media;
- algemeen bekende ontwikkelingen en risico's bij soortgelijke instellingen.

Financieel

Hiervoor worden beoordeeld:

- de jaarrekening (eventueel met accountantsverklaring)
- de meerjarige begroting
- tussentijdse rapportages
- andere aanvullend gevraagde informatie

Na het aangaan van de financiering zetten we –binnen de gemeentelijke mogelijkheden- in op risicomanagement en wordt de raad actief geïnformeerd over risicovolle ontwikkelingen tijdens de looptijd.

8.2 Bestuurlijk besluitproces

Met deze nota willen we ook helderheid verschaffen over wie mag besluiten tot het verstrekken van financiering. Indien de aanvraag aan de kaders zoals genoemd in deze nota voldoet beslist het college. Indien de aanvraag op één of meerdere punten van de kaders afwijkt en het college toch positief staat tegenover de aanvraag wordt hieronder gespecificeerd in welke gevallen er sprake is van een collegebesluit met een wensen en bedenkingen procedure en in welke gevallen er sprake moet zijn van een raadsbesluit.

Wanneer besluit het college?

In beginsel beslist het college over aanvragen. Het college informeert de gemeenteraad altijd actief na besluitvorming, in de vorm van bijvoorbeeld een Raadsinformatiebrief.

Kanttekening die we er bij plaatsen is dat indien de raad er op voordracht van een commissie een bespreekstuk van wil maken, het besluitvormingsproces wordt vertraagd.

Wanneer eerst wensen en bedenkingen raad?

Hieronder wordt verduidelijkt welke situaties de Gemeenteraad in de gelegenheid wordt gesteld om wensen en bedenkingen te uiten. Samengevat uit deze nota is dat het geval wanneer:

- de weerstandratio door honorering van de aanvraag van financiering mogelijk in het geding komt (p 6)
- de aanvrager herhaalde problematische betalingservaringen heeft gehad (p 8)
- het gaat om een aanvraag inzake een PPS-constructie (p 10)

Wanneer raadsbesluit?

Een volledig instemmend raadsbesluit is nodig bij de volgende aanvragen:

- Aanvragen voor leningen (p. 8);
- Financiering van een culturele instelling voor wiens soort instelling geen inhoudelijk gemeentelijk beleid bestaat (p. 11)
- HVC eventueel een garantieaanvraag doet voor lokale duurzame energie-projecten
- Een betaald voetbal-organisatie eventueel een garantieaanvraag doet.
- Garanties voor de bouw van een sporthal
- Aanvragen die buiten de kaders van deze nota vallen, waarbij het college de aanvraag toch wil faciliteren

9. MONITOREN VAN RISICO'S NA AANGAAN FINANCIERING

Monitoren van risico's

Na verlening van de garantstelling monitoren we periodiek de aangegane risico's, met de kanttekening dat garantstellingen veelal een onherroepelijk karakter hebben. Instellingen met relatief hoge restschuld hebben daarbij prioriteit voor wat betreft verscherpte aandacht.

In geval van problemen vindt overleg plaats tussen de gemeente en het bestuur van de aanvrager. De gemeentelijke mogelijkheid tot ingrijpen is echter vaak beperkt.

Bij Gemeenschappelijke regelingen is de bestuurlijke invloedsmogelijkheid groot. Het volgen van de risico's aldaar wordt van toenemend belang; voor iedere deelnemer. Maar met verwijzing naar de beschrijving van gemeenschappelijke regelingen is het garantierisico aldaar niet zo groot. Eerder zal er in geval van een zich gemanifesteerd risico sprake zijn van een hogere jaarlijkse bijdrageplicht. Vanuit garantierisico hoeft dan niet apart te worden gemonitord.

Dit geldt ook ten aanzien van de zogenaamde WSW-garanties, waar het WSW zelf monitort en de kans op een uiteindelijke aanspraak voor de gemeente zeer klein is.

Financieel afdekken van risico's vanuit het weerstandsvermogen

Om de risico's van verleende garantstellingen op te kunnen nemen in het weerstandsvermogen en de berekening van de weerstandratio te bepalen is het goed om een methode vast te stellen waarmee de omvang van het geconsolideerde risico van garantstellingen kan worden ingeschat. Hiervoor wordt de volgende methode voorgesteld:

- de garanties betreffende de gemeenschappelijke regelingen en de WSW-achtervang worden als (vrijwel) risicoloos gezien,
- de directe garanties (feitelijk de 'lokale, maatschappelijke' garanties aan verenigingen, instellingen e.d. worden als geconsolideerd risico opgenomen in het risicoprofiel,
- als overall risicobedrag-percentages wordt 10% van het garantietotaal exclusief WSW-garanties en garanties t.b.v. Gemeenschappelijke regelingen aangehouden. Het kanspercentage wordt jaarlijks herzien op basis van de laatste inzichten bij de garanties.

Het risicobedrag en het percentage worden vervolgens verwerkt in het risicobeheersingssysteem Naris.