

# Onderzoek garantstellingen en leningen in Katwijk

*Rekenkamercommissie gemeente Katwijk*

# Onderzoek garantstellingen en leningen in Katwijk

INHOUD	Blz.
1	Inleiding ..... 1
1.1	Aanleiding ..... 1
1.2	Vraagstelling..... 2
1.3	Onderzoeksverantwoording ..... 3
1.4	Normenkader ..... 4
1.5	Opzet rapport ..... 5
2	Kwantitatieve analyse garantstellingen en leningen ..... 6
2.1	Vooraf ..... 6
2.2	Aard en omvang garantstellingen in Katwijk ..... 6
2.3	Aard en omvang leningen in Katwijk ..... 9
2.4	Casusselectie ..... 11
3	Het beleidskader..... 14
3.1	Vooraf ..... 14
3.2	Bovenliggend beleidskader ..... 14
3.3	Regelingen leningen en garantievoorzieningen..... 16
3.4	Tussenconclusies ..... 19
4	Kwalitatieve analyse van de garantstellingen..... 20
4.1	Vooraf ..... 20
4.2	Hoofdlijn van de casusanalyse ..... 20
4.3	Bevindingen casusanalyse ..... 22
4.4	Tussenconclusies ..... 28
5	Informatievoorziening en verantwoording ..... 30
5.1	Vooraf ..... 30
5.2	Werkwijze en verantwoording risico's ..... 30
5.3	Verwerking leningen en garantstellingen in risicoprofiel ..... 33
5.4	Tussenconclusies ..... 34
6	Conclusies ..... 36
7	Aanbevelingen..... 40
	Bijlage 1: geïnterviewde personen..... 42
	Bijlage 2a. Feitenoverzicht garantstelling Valkenburgse Tennisvereniging (VTV) ..... 44
	Bijlage 2b. Feitenoverzicht garantstelling Sportfaciliteiten De Krom ..... 47
	Bijlage 2c. Feitenoverzicht garantstelling woonvoorziening De Steenrots (Dunavie) ..... 50
	Bijlage 2d. Feitenoverzicht garantstelling Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) ..... 54
	Bijlage 2e. Feitenoverzicht garantstelling woonzorgcentrum DSV ..... 57
	Bijlage 2f. Feitenoverzicht garantstelling Dunavie ..... 62
	Bijlage 3. Reactie van het college ..... 65
	COLOFON..... 69

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De gemeente Katwijk verstrekt vanuit haar publieke taak leningen en garantstellingen aan deelnemers en derden. Het leningen- en garantiebeleid van de gemeente Katwijk dient de publieke zaak en wordt ingezet om maatschappelijke doelen te realiseren. De gemeente heeft hierbij de vrijheid om te bepalen welke taken binnen het publieke domein vallen. Als gevolg van deze vrijheid bij het verstrekken van garantstellingen en leningen is de keuze om een lening of garantstelling te verstrekken een politiek-bestuurlijke afweging.

Onder garantstellingen<sup>1</sup> wordt verstaan een overeenkomst waarbij een partij (in dit geval de gemeente) onder voorwaarden garant staat voor het voldoen van de rente- en aflossingsverplichtingen van een organisatie ten behoeve van een verstrekte financiering.

Het financieel belang van de beheerde garantstellingen en leningen door de gemeente Katwijk is groot. Per 1 januari 2016 bedraagt het uitstaande bedrag aan garantstellingen ruim €170 miljoen en het uitstaande bedrag aan leningen bijna €16 miljoen.

De gemeente loopt met het verstrekken van leningen en garantstellingen een financieel risico. Het financiële risico bij garantstellingen voor de gemeente bestaat uit het niet kunnen nakomen van de verplichtingen door de aanvrager van een garantstelling. De financier kan in dat geval een beroep doen op de door de gemeente afgegeven garantstelling. Bij de verstrekte leningen door de gemeente bestaat het risico dat de leningnemer niet in staat is om rente en aflossing aan de gemeente te voldoen.

Bij de keuze om een lening of een garantstelling te verstrekken dient de gemeente Katwijk een afweging te maken tussen het belang van de publieke taak en het financieel risico. Daartoe is een beleidskader vastgesteld: "Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011"<sup>2</sup>. Deze regeling is vastgesteld door de raad op 27 januari 2011 en gewijzigd op 16 mei 2013.

---

<sup>1</sup> Feitelijk gaat het bij garantstellingen om gewaarborgde geldleningen. In het rapport hanteren we steeds de term garantstellingen.

<sup>2</sup> Hierna wordt dit beleidskader ook wel aangehaald als 'de regeling'.

## 1.2 Vraagstelling

Voor het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*“In hoeverre is de besluitvorming in de gemeente over het verstrekken van garantstellingen en leningen en de wijze waarop risico-afwegingen worden gemaakt, adequaat georganiseerd? In hoeverre is de informatievoorziening en verantwoording aan de gemeenteraad over de beheersing van financiële risico's over nieuwe en reeds verstrekte garantstellingen en leningen in de bredere context van risicomanagement toereikend?”*

Deze hoofdonderzoeksvraag bestaat uit twee onderdelen, namelijk de wijze waarop risico's zichtbaar worden gemaakt en worden gewogen in het proces van besluitvorming bij het verstrekken van een (individuele) lening of garantie en de informatievoorziening en verantwoording over risico's van verstrekte garantstellingen en leningen in de P&C cyclus van de gemeente. Per onderdeel zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. De besluitvorming over het verstrekken van (individuele) garantstellingen en leningen:
  - a. Welke garantstellingen en leningen (aantallen en omvang) heeft de gemeente wanneer verstrekt? Is er onderscheid te maken in typen leningen en garantstellingen?
  - b. Welke kaders hanteert de gemeente voor het verstrekken van leningen en garantstellingen? Welke kaders hebben specifiek betrekking op het beperken van financiële risico's voor de gemeente?
  - c. Worden deze kaders in de praktijk toegepast? Is de gemeentelijke organisatie toegerust om deze kaders goed toe te passen? Zijn de kaders in de praktijk toereikend/adequaat voor adequate besluitvorming?
  - d. Hoe wordt de raad geïnformeerd over mogelijke financiële risico's in het besluitvormingstraject? Is deze informatie toereikend voor een adequate afweging door de raad?
  
2. Informatievoorziening en verantwoording over de beheersing van de financiële risico's van garantstellingen en leningen in de bredere context van risicomanagement:
  - a. Welke positie hebben leningen en garantstellingen binnen risicomanagement in de gemeentelijke organisatie? Welke instrumenten staan de gemeente ter beschikking? Is er voldoende aandacht voor leningen en garantstellingen binnen risicomanagement?
  - b. Hoe en wanneer wordt de raad geïnformeerd over financiële risico's in de gemeente (specifiek voor leningen en garantstellingen)?
  - c. Is de informatievoorziening over risico's aan de raad adequaat (tijdig, juist, volledig, toegankelijk)? Wordt de raad in staat gesteld om de risico-informatie op waarde te schatten?

Tijdens de behandeling van de onderzoeksopzet van dit onderzoek in de raadscommissie is verzocht om tevens de vraag op te nemen wat voor de gemeente een gezond plafond zou zijn voor het verstrekken van garantstellingen en leningen. In paragraaf 5.4 wordt hier op ingegaan.

Het onderzoek levert aanbevelingen op over de verbetermogelijkheden om de raad beter in staat te stellen om weloverwogen besluiten te nemen over te verstrekken leningen en garantstellingen en verbetering van de informatievoorziening aan de raad over financiële risico's (specifiek voor leningen en garantstellingen).

### **1.3 Onderzoeksverantwoording**

In het onderzoek is eerst een analyse gemaakt van het aantal verstrekte leningen en garantstellingen door Katwijk in de afgelopen jaren. Deze analyse heeft betrekking op vraag 1a van het onderzoek. Op basis daarvan is een selectie gemaakt van te onderzoeken casussen die relevant zijn voor het onderzoek. Daarbij heeft de rekenkamercommissie vooral gekeken naar twee criteria: de aanvraag moet van recente datum zijn en de aanvraag moet een zeker financieel risico voor de gemeente inhouden.

Na de kwantitatieve analyse en bijbehorende casusselectie zijn de beleidskaders geanalyseerd die de gemeente Katwijk heeft gesteld bij het verstrekken van leningen en garantstellingen (vraag 1b van het onderzoek). De 'Regeling leningen en garantvoorwaarden 2011' vormt het belangrijkste beleidskader. Bij de analyse van de beleidskaders is de vraag aan de orde of de kaders toereikende handvatten bieden voor zorgvuldige en adequate besluitvorming over een aanvraag.

Na analyse van de kaders is voor de geselecteerde casussen beoordeeld of de kaders in de praktijk ook worden toegepast. In bijlage 2 is per casus een feitenoverzicht opgenomen. Daarin is eerst per casus het besluitvormingsproces en informatievoorziening aan de raad beschreven – een zogenaamde beleidsreconstructie. Vervolgens is per casus een toets uitgevoerd of de verstrekking van de garantstelling volgens de eigen normen is uitgevoerd. Dit deel van het onderzoek geeft antwoord op de vragen 1c en 1d van het onderzoek. Per casus zijn de relevante documenten geanalyseerd en zijn interviews gehouden met de ambtelijk verantwoordelijke accounthouders<sup>3</sup>.

Voor het tweede onderdeel van het onderzoek over verantwoording en informatievoorziening aan de raad (de onderzoeksvragen 2a, 2b en 2c) is een analyse gemaakt van de P&C producten (met name jaarrekening en begroting) en zijn interviews gehouden met financiële deskundigen binnen de gemeente. Dat geeft een beeld van de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de totale risico's met garantstellingen en hoe het college verantwoording aflegt over deze risico's.

---

<sup>3</sup> In bijlage 1 is een lijst opgenomen met geïnterviewde personen.

De rekenkamercommissie heeft daarbij de nadruk gelegd op de wijze waarop risico's van garantstellingen zijn verwerkt in de beoordeling van het gemeentelijke risicoprofiel en berekening van het benodigde weerstandsvermogen van de gemeente.

Tenslotte zijn de bevindingen omtrent het beleidskader, het casusonderzoek en de informatievoorziening en verantwoording getoetst aan een normenkader. Dit normenkader is opgenomen in paragraaf 1.4. De getoetste bevindingen zijn de basis voor de opgestelde conclusies en aanbevelingen.

De rekenkamercommissie is bij het onderzoek ondersteund door Clemens Sengers en Maarten van Ooijen, werkzaam bij Lysias Advies te Amersfoort.

#### 1.4 Normenkader

De algemene toetssteen voor de bevindingen in dit onderzoek is vormgegeven aan de hand van een normenkader. De normen vinden haar oorsprong in algemeen geldende bestuurlijke, beleidsmatige en financiële principes. De inhoud betreft allereerst generieke normen, vervolgens normen over het beleidskader, het risicomanagement en de informatievoorziening/verantwoording.

##### Generiek

1. Er is sprake van een door de raad vastgesteld beleidskader voor leningen en garantstellingen.
2. De beleidskaders voor leningen en garantstellingen sluiten logisch aan op overige relevante (bovenliggende) beleidskaders, zoals Wet financiering decentrale overheden (wet fido), het Treasurystatuut, de financiële verordening, nota weerstandsvermogen en risicomanagement.

##### Het beleidskader

3. Het beleidskader geeft duidelijk aan onder welke voorwaarden leningen en garantstellingen mogen worden verstrekt.
4. Het beleidskader geeft duidelijk aan welke eisen aan een aanvrager worden gesteld.
5. Het beleidskader geeft duidelijk aan welke inhoudelijke en vormvereisten aan een aanvraag worden gesteld.
6. Het beleidskader geeft duidelijk aan op welke wijze de besluitvorming plaatsvindt en wie het besluit neemt.
7. Het beleidskader biedt duidelijke en concrete handvatten om de financiële risico's voor de gemeente te beperken, zowel bij het te nemen besluit als nadat het besluit tot verlening is genomen.
8. Het beleidskader biedt duidelijke kaders over de verhouding tussen de gemeentelijke inzet rond leningen en garantiestellingen en eventuele beschikbare waarborgfondsen.

#### Werking in de praktijk

9. De besluitvorming en beheersing van garantstellingen en leningen vindt in de praktijk plaats conform de gestelde beleidskaders en gestelde eisen door de gemeenteraad.
10. De gemeente geeft in de besluitvormingsprocedure aan op welke wijze de lening of garantstelling bijdraagt aan de uitvoering van de publieke taak.
11. De gemeentelijke organisatie is goed toegerust om de aanvragen voor leningen en garantstellingen te beoordelen.
12. Er is sprake van een adequate beheersing van risico's van lopende leningen en garantstellingen.

#### Risicomanagement

13. De gemeentelijke uitgangspunten van risicomanagement worden toegepast bij de verantwoording van risico's rond verstrekte leningen en garantstellingen.

#### Informatievoorziening/verantwoording

14. De raad stelt eisen ten aanzien van de informatievoorziening en verantwoording van leningen en garantstellingen in de P&C-cyclus.
15. De raad wordt adequaat geïnformeerd over risico's van individuele leningen en garantstellingen.
16. Financiële risico's van verstrekte leningen en garantstellingen worden conform de uitgangspunten van de nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement betrokken in de berekening van het risicoprofiel en weerstandsvermogen van de gemeente.
17. De raad wordt tussentijds en onverwijld geïnformeerd bij het ontstaan van omvangrijke risico's rond leningen en garantstellingen.

### 1.5 Opzet rapport

In hoofdstuk 2 is de kwantitatieve analyse gemaakt van de in Katwijk verstrekte leningen en garantstellingen. Op basis van deze analyse zijn zes casussen geselecteerd die diepgaand zijn bestudeerd.

Daarbij is gebleken dat de leningen die de gemeente Katwijk heeft uitstaan niet van recente datum zijn en nauwelijks een risico voor de gemeente vormen. Daarom is volstaan met alleen een kwantitatieve analyse van de geldleningen en is de focus van het onderzoek verder gericht op garantstellingen.

Hoofdstuk 3 gaat in op het beleidskader voor leningen en garantstellingen. Hoofdstuk 4 laat de belangrijkste bevindingen zien uit de bestudering van de casussen. Hoofdstuk 5 gaat over verantwoording en de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt over risico's rond leningen en garantstellingen. In hoofdstuk 6 presenteren we de belangrijkste conclusies. Afsluitend geven we in hoofdstuk 7 de aanbevelingen weer. In de bijlagen hebben we feitenoverzichten opgenomen van de zes onderzochte casussen.

## 2 Kwantitatieve analyse garantstellingen en leningen

### 2.1 Vooraf

In dit hoofdstuk is een kwantitatieve analyse gemaakt van de door de gemeente Katwijk verstrekte garantstellingen en leningen. Op basis van deze kwantitatieve analyse is een selectie gemaakt van te onderzoeken casussen. Dit hoofdstuk heeft betrekking op onderzoeksvraag 1a:

*Welke garantstellingen en leningen (aantallen en omvang) heeft de gemeente verstrekt wanneer zijn deze verstrekt? Is er onderscheid te maken in typen leningen en garantstellingen?*

### 2.2 Aard en omvang garantstellingen in Katwijk

In onderstaande overzicht zijn de uitstaande garantstellingen opgenomen in Katwijk per ultimo 2013 – 2015. Dit overzicht is afgeleid van de staat van leningen en garantstellingen van de gemeente Katwijk.

	2013	2014	2015
Aantal garantstellingen	23	24	21
Oorspronkelijk bedrag (€ mln)	206	207	198
Saldo einde jaar (€ mln) <sup>4</sup>	187	175	170

Tabel 1: garantstellingen (aantallen en omvang) 2013 – 2015.

---

<sup>4</sup> Het saldo aan het eind van het jaar geeft de resterende omvang van de garantstellingen weer (oorspronkelijk bedrag minus de gedane aflossingen door de aanvrager van de garantstelling).



In onderstaande tabel zijn de 21 garantstellingen uit 2015 weergegeven.

Geldnemer	jaar toekenning	oorspronkelijk bedrag	saldo eind 2015
Gemeenschappelijke Openbare bibliotheek	1982	€ 657.981	€ 236.873
Gemeenschappelijke Openbare bibliotheek	2003	€ 870.000	€ 493.000
LTC Zee en Duin (tennis)	1990	€ 186.050	€ 48.387
Soos de Peuk (jongerensociëteit)	1990	€ 113.445	€ 28.206
Soos de Peuk (jongerensociëteit)	1990	€ 22.689	€ 7.124
Valkenburgse tennisvereniging	1996	€ 102.101	€ 24.504
Stichting Boekerij De Klooster	1989	€ 761.370	€ 242.888
Stichting Hofweide	1998	€ 181.512	€ 19.966
Hypotheekfonds voor overheidspersoneel	oud/divers	€ 3.984.174	€ 2.450.473
Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM)	2010	€ 7.000.000	€ 7.800.000
tc MVKV (tennis)	2012	€ 186.000	€ 150.350
Stichting Tennispark De Krom	2012	€ 250.000	€ 200.000
Woonstichting Dunavie	divers	€ 148.317.328	€ 130.383.936
Woonzorgcentrum DSV	2013	€ 12.000.000	€ 11.200.000
Woonzorgcentrum DSV	2013	€ 3.000.000	€ 1.800.000
Woonzorgcentrum DSV	2013	€ 13.000.000	€ 12.480.000
Woonzorgcentrum DSV	2013	€ 952.938	€ 762.350
Woonzorgcentrum DSV	2013	€ 840.628	€ 711.300
Stichting de Steenrots	2014	€ 331.555	€ 250.560
Stichting Sportfaciliteiten De Krom	2014	€ 1.100.000	€ 1.072.500
Valkenburgse Tennisvereniging	2015	€ 37.500	€ 36.248
Totaal		€ 193.895.271	€ 170.398.665

Tabel 2: Garantstellingen 2015 (aantallen, oorspronkelijk bedrag en saldo eind 2015)

Van de 21 garantstellingen in 2015 was sprake van 11 garantstellingen die dateerden van voor het jaar 2011. Het oorspronkelijk bedrag van deze garantstellingen bedroeg ongeveer € 162,2 miljoen. Het saldo eind 2015 bedroeg ongeveer € 141,7 miljoen. 10 garantstellingen zijn verstrekt vanaf 2011 en vallen onder de werking van het huidige beleidskader. In totaal gaat het om een oorspronkelijk bedrag van € 31,7 miljoen en een saldo eind 2015 van € 28,7 miljoen.

In de beschouwde periode (2013 – 2015) is het niet voorgekomen dat een gemeentelijke garantstelling daadwerkelijk heeft geleid tot een betaling door de gemeente.

Verreweg de grootste garantstelling heeft betrekking op de WSW garantstellingen<sup>5</sup> aan de Woningbouwcorporatie Dunavie (oorspronkelijk bedrag ruim € 148 miljoen, saldo eind 2015 ruim € 130 miljoen). Het betreft in totaal 31 afzonderlijke garantstellingen, waarvan 6 garantstellingen van na 2010 met een hoofdsom van ongeveer € 36 miljoen. Daarnaast is de garantstelling aan Woonzorgcentrum DSV (vijf garantstellingen voor een totaalbedrag van bijna € 30 miljoen)<sup>6</sup> in financiële zin groot. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste mutaties in garantstellingen in 2013-2015 weergegeven.

<p><b>2013:</b></p> <p>In 2013 is één nieuwe garantstelling aangegaan:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Woonzorgcentrum DSV (ongeveer € 30 miljoen van in totaal 55 miljoen; het bedrag van 55 miljoen wordt in trances beschikbaar gesteld)</li></ul> <p>In 2013 zijn geen garantstellingen beëindigd.</p>
<p><b>2014:</b></p> <p>In 2014 zijn twee nieuwe garantstellingen aangegaan:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ De Reling/Steenrots (€ 331.555)</li><li>○ Stichting sportfaciliteiten De Krom (€ 1.100.000)</li></ul> <p>In 2014 is één garantstelling beëindigd:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Valken 68 (vervroegde aflossing garantstelling van € 61.000)</li></ul>
<p><b>2015:</b></p> <p>In 2015 is één nieuwe garantstelling aangegaan:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Valkenburgse Tennisvereniging voor een bedrag van € 37.500.</li></ul> <p>In 2015 zijn vier garantstellingen beëindigd:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Woningbouwcorporatie Dunavie (vervroegd afgelost: € 4 miljoen)</li><li>○ Woningbouwcorporatie Dunavie (vervroegd afgelost: € 3 miljoen)</li><li>○ Uitvaartvereniging De Laatste Eer (vervroegd afgelost € 200.000)</li><li>○ Woonzorgcentrum DSV (vervroegd afgelost € 1,3 miljoen)</li></ul>

<sup>5</sup> WSW garantie: Waarborgfonds Sociale Woningbouw. De Stichting WSW staat borg voor de rente- en aflossingsverplichtingen van door WSW geborgde leningen van corporaties. De werking van de WSW garantstellingen wordt uitgelegd in de casusbeschrijving Dunavie in bijlage 2.

<sup>6</sup> Deze vijf garantstellingen maken deel uit van een totale gemeentelijke garantstelling van € 55,5 miljoen, die in fasen beschikbaar wordt gesteld (zie ook de casusbeschrijving DSV in bijlage 2).

### 2.3 Aard en omvang leningen in Katwijk

In onderstaande overzicht zijn de uitstaande leningen opgenomen in Katwijk voor de jaren 2013 – 2015.

	2013	2014	2015
Aantal leningen	7	8	7
Saldo einde jaar (€ mln) <sup>7</sup>	39,5	39,9	15,7

Tabel 3: leningen (aantallen en omvang) 2013 – 2015.

Eind 2015 was sprake van zeven langlopende leningen in Katwijk met een saldo van € 15,7 miljoen. Daarbij merken we op dat de hypothecaire leningen en de startersleningen leningcategorïeën zijn, bestaande uit verschillende kleinere leningen.

Omschrijving	Bedrag (in mln. euro)	Aantallen leningen eind 2015
Hypothecaire leningen ambtenaren	3,20	31
Startersleningen	9,49	428
Leningen Valentgroep	1,07	1
Leningen stimuleringsfonds SVn	0,91	1
Monumentenleningen	0,30	1
Lening SVn (de Bloem)	0,75	50
Overige kleine leningen	0,09	-
<i>Totaal 31-12-2015</i>	<i>15,7</i>	

Tabel 4: leningen 2015 (aantallen en saldo eind 2015)

In 2015 is de lening aan Vattenfall voor een bedrag van ruim € 22 miljoen afgelost. Er hebben zich verder in de afgelopen jaren geen grote mutaties voorgedaan. De meeste van deze leningen vinden hun oorsprong in een ver verleden. Per lening geven we hieronder een korte toelichting:

1. Hypothecaire leningen aan ambtenaren is een oude regeling die langzaam uitfaseert.

<sup>7</sup> In de jaarstukken van de gemeente wordt alleen het saldo opgenomen, niet het oorspronkelijke bedrag.

2. De startersleningen hebben betrekking op laagrentende leningen voor hypotheekleningen aan inwoners van Katwijk. De maximale hoogte van de Starterslening bedraagt 20% van de koopsom van de woning met een maximum van € 30.000,-. De Starterslening dient te worden verstrekt met Nationale Hypotheek Garantie (NHG). De eerste drie jaar betaalt de lener geen rente en aflossing. Voor deze leningen is een afzonderlijk beleidskader van toepassing. Vanaf mei 2012 heeft de gemeente Katwijk besloten om alleen nog startersleningen te verstrekken voor bestaande woningen, met uitzondering van het project De Bloem (zie punt 6 hieronder). De jaarlijkse kosten voor de gemeente bedragen in 2013 – 2015 ongeveer €300.000 (aan gedeelde rentekosten). Deze kosten worden gedekt door de reserve Wonen van de gemeente Katwijk. De verwachting is dat het door de raad beschikbaar gestelde budget toereikend is tot eind 2018<sup>8</sup>.
3. Het betreft een lening aan de Valent-groep<sup>9</sup> die dateert van 1988 en is verstrekt ten behoeve van de zorginstelling De Wilbert.
4. Lening aan stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn) betreft een initiële lening. Het betreft de eerste inleg bij verkoop van Bouwfonds in 2001. Het stimuleringsfonds houdt zich bezig met de uitvoering van de startersleningen, de monumentenlening en de lening aan nieuwbouwplan De Bloem.
5. Monumentenlening. Er is door de gemeenteraad een (revolverend) fonds ingesteld van €300.000 voor groot onderhoud aan monumenten via de gemeentelijke monumentenregeling. Monumenteigenaren kunnen een beroep doen op een lening met lage rente. SVn voert deze regeling uit. Er is tot nu toe ongeveer 20.000 euro beschikbaar. Het door de eigenaar terug te betalen bedrag wordt in het fonds teruggestort.
6. De Bloem. Dit is een bijzondere starterslening voor het nieuwbouwplan De Bloem in Rijnsburg, waartoe de raad van Katwijk eind 2010 toe heeft besloten. Er is voor dit project een budget voor startersleningen beschikbaar gesteld van €750.000 door de ontwikkelaar van het project (De Raad Vastgoed). De Raad Vastgoed is verstrekker van deze lening (de gemeente verstrekt zelf geen startersleningen meer voor nieuwbouw; zie hiervoor bij startersleningen). Uitvoering van de starterslening ligt bij SVn. De gemeente heeft zelf geen bemoeienis, maar is intermediair naar SVn (aangezien SVn zelf niet rechtstreeks zaken mag doen met een marktpartij). Het risico voor de gemeente is nihil voor deze lening.

---

<sup>8</sup> Brief van het college aan de gemeenteraad Katwijk d.d. 3 februari 2015.

<sup>9</sup> Tot 2011 zorgaanbieder in onder andere Katwijk.

## 2.4 Casusselectie

Voor het onderzoek is een selectie van relevante casussen gemaakt voor de verstrekte garantstellingen en leningen. Bij de selectie is vooral gekeken naar de volgende aspecten:

- Datum van de verstrekking  
De lening of garantstelling moet van recente datum zijn. Reden daarvoor is dat leningen of garantstellingen van oudere datum (voor 2011) niet vallen onder het huidige beleidskader. Daarmee is de relevantie van de lening of garantstelling klein.
- Omvang financieel risico voor de gemeente  
In de vraagstelling van dit onderzoek is besloten dat het onderzoek zich richt op leningen of garantstellingen met een zeker financieel risico voor de gemeente. Juist voor casussen met een groter financieel risico is het van belang dat het lerend vermogen wordt versterkt en de raad in haar controlerende positie wordt gesteld.

Op basis van deze twee criteria zijn alleen garantstellingen als casus geselecteerd. De leningen die de gemeente Katwijk heeft uitstaan voldoen niet aan een van de twee criteria. De meeste leningen zijn niet van recente datum en/of vormen nauwelijks een risico voor de gemeente. We hebben derhalve volstaan met de kwantitatieve analyse van de geldleningen. Daarmee is de focus van het onderzoek gericht op garantstellingen.

Voor een selectie van de casussen is gebruik gemaakt van de inventarisatie van de verstrekte garantstellingen, zoals opgenomen in de staat van garantstellingen van de gemeente in 2015 (zie tabel 2). Voor de selectie is als uitgangspunt gehanteerd dat er de casussen in ieder geval aan één van de twee genoemde criteria voldoet. Verder gelden soms casus-specifieke aspecten als extra argument tot de selectie van deze casus.

Op basis van de genoemde criteria zijn de volgende garantstellingen geselecteerd:

- Valkenburgse Tennisvereniging (2015; € 37.500)
- Stichting Sportfaciliteiten De Krom (2014; € 1,1 miljoen)
- Stichting De Steenrots (2014; € 331.555)
- Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (2010; € 7 miljoen)
- Woonzorgcentrum DSV (2013; € 55,5 miljoen)
- Woningbouwcorporatie Dunavie (diverse jaren; € 148 miljoen)

We lichten deze cases hieronder kort toe.

#### *Valkenburgse Tennisvereniging (VTV)*

Begin 2015 besluit de gemeenteraad positief op een aanvraag voor garantstelling van VTV voor een bedrag van € 37.500,- voor de vervanging van drie gravelbanen naar ProVision-banen. Het financieel risico wordt door het college laag ingeschat, vanwege de goede financiële positie van VTV. De relevantie van deze casus ligt naast de actualiteit in het feit dat het een gecombineerde garantstelling betreft met Stichting Waarborgfonds Sport (SWS). In de raadsvergadering werd daarbij de vraag gesteld in welke mate de Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011 is toegespitst op een dergelijke gezamenlijke waarborging.

#### *Stichting Sportfaciliteiten De Krom*

In 2014 is een garantstelling verstrekt aan de Stichting Sportfaciliteiten De Krom voor een bedrag van € 1,1 miljoen. Aanleiding voor de aanvraag was dat Tafeltennisvereniging Rijnsoever (TTVR) en Voetbalvereniging Katwijk (vv Katwijk) beiden rond 2010 op zoek zijn naar geschikte vervangende huisvesting. Gaandeweg is het idee geboren om de tafeltennisvereniging in de planontwikkeling van vv Katwijk mee te nemen in het combigebouw vv Katwijk. De gemeenteraad neemt in november 2012 een principebesluit voor een garantstelling. Na verdere uitwerking besluit het college in maart 2014 tot toekenning van de garantstelling. Naast de actualiteit ligt de relevantie van deze casus in het nemen van een principebesluit door de raad in 2012 en de feitelijke toekenning van de garantstelling in 2014.

#### *Stichting De Steenrots / Dunavie*

De raad besluit in september 2014 een huurgarantstelling te verlenen aan Dunavie voor de huurbetaling door de Steenrots voor het gebruik van de beschermde woonvoorziening (voorheen bekend als De Reling). De raad heeft eerder in een unaniem aangenomen motie (november 2013) zich uitgesproken voor behoud van de beschermde woonvoorziening De Reling. De relevantie van deze casus ligt naast de actualiteit in het gegeven dat de garantstelling betrekking heeft op een huurgarantie voor een periode van vijf jaar (totaal bedrag € 331.555). Een huurgarantstelling is een bijzondere vorm van garantstelling die om een andere weging en beheersing van risico's vraagt.

#### *Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM)*

In het kader van de revitaliseringsopgave van de Duin- en Bollenstreek geeft de gemeente Katwijk in 2010 voor een bedrag van € 7 miljoen een garantstelling af aan de GOM. De GOM is een uitvoeringsorganisatie van en opgericht door zes greenportgemeenten (waaronder Katwijk) om deze revitalisering op ruimtelijke en economisch gebied op te pakken. De garantstelling betreft het aandeel van de gemeente Katwijk in de totale garantstelling van €42 miljoen door de zes deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling. Ten tijde van het verlenen van de garantstelling was nog geen sprake van het beleidskader dat nu geldt (de Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011'). Deze casus is ten eerste relevant vanwege de hoogte en risicoprofiel van de garantstelling. Ten tweede

betreft het een bijzondere garantstelling aan een gemeenschappelijke regeling met zes andere gemeenten.

#### *Woonzorgcentrum DSV*

In januari 2013 besluit de gemeenteraad om een garantstelling toe te kennen aan Woonzorgcentrum DSV voor vernieuwing van haar zorghuisvesting. Het betreft in eerste instantie vernieuwing van drie panden die in eigendom zijn van DSV (Duinrand, Salem en Vlietstede). Het tweede deel van de investeringen betreft het realiseren van zorghuisvesting in Haven fase II. In totaal gaat het om een garantstelling van € 55,5 miljoen (in twee tranches). De relevantie van deze casus ligt zowel in de actualiteit van deze ontwikkelingen als in het feit dat sprake is van een hoog risicoprofiel door het ontbreken van een mede-borgsteller.

#### *Woningbouwcorporatie Dunavie*

De gemeente Katwijk heeft aan woningcorporatie Dunavie diverse WSW geborgde geldleningen verstrekt. De gemeente loopt bij deze garantstellingen eigenlijk alleen een theoretisch financieel risico en het betreft overwegend garantstellingen die relatief oud zijn. Gelet op de totale omvang van deze garantstellingen binnen de totale garantstellingen is deze (bundeling van) casus(sen) relevant. Daarbij kan ook inzicht worden verkregen in de werking van een WSW geborgde lening.

## 3 Het beleidskader

### 3.1 Vooraf

In dit hoofdstuk gaan we in op het beleidskader voor garantstellingen en leningen. De kern van het beleid wordt gevormd door de Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011' die door de raad op 27 januari 2011 is vastgesteld. In dit hoofdstuk beschrijven we de eisen die de regeling stelt omtrent het verstrekken van garantstellingen. Dit hoofdstuk gaat in op onderzoeksvraag 1b:

*Welke kaders hanteert de gemeente voor het verstrekken van leningen en garantstellingen? Welke kaders hebben specifiek betrekking op het beperken van financiële risico's voor de gemeente?*

Het in dit hoofdstuk geschetste beleidskader is voor alle garantstellingen van toepassing, met uitzondering van de WSW geborgde garantstellingen. Die vallen onder een ander beleidsregime. Daar gelden de afspraken die zijn gemaakt tussen Rijk, corporaties, WSW en gemeenten<sup>10</sup>.

### 3.2 Bovenliggend beleidskader

In de Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011' is een verwijzing opgenomen naar het bovenliggende (nationaal en lokaal) beleidskader. Dat bestaat uit de artikelen 160 lid 1 en artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet, de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido), het Besluit Leningvoorzwaarden decentrale overheden en artikel 87 EG-verdrag inzake Staatssteun. Het bovenliggende lokale beleidskader wordt gevormd door de Financiële Verordening en het Treasury-statuut van de gemeente Katwijk. Hieronder geven we een korte beschrijving van het bovenliggende beleidskader voor zover relevant voor dit onderzoek.

#### *Artikelen 160 lid 1 en 169 lid 4 van de Gemeentewet*

Artikel 160 lid 1 geeft de bevoegdheden van het college weer richting de ambtelijke organisatie. Het betreft hier met name bevoegdheden over het aansturen van ambtenaren en het voorbereiden van besluiten voor de gemeenteraad. Belangrijk in het geval van garantstellingen is het feit dat het college ook bevoegd is tot privaatrechtelijke handelingen. In artikel 169 lid 4 staat dat het college de raad vooraf inlichtingen verstrekt indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

---

<sup>10</sup> Een beschrijving en evaluatie van dit kader valt buiten dit onderzoek. In de beleidsreconstructie van de gewaarborgde geldleningen aan Dunavie is enkel de werking van het mechanisme beschreven.



### *Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido)*

Het wet bevordert, volgens de memorie van toelichting “een solide financieringswijze bij openbare lichamen.” In feite beoogt de wet de een kader te geven voor het financieringsbeleid van openbare lichamen. Daarbij wordt gepoogd de kredietwaardigheid en de transparantie van het financieringsbeleid te bevorderen. De Wet Fido schept de mogelijkheid tot het verstrekken van garantstellingen. Randvoorwaarde is dat de garantstelling strekt tot uitvoering van de “publieke taak”. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente (c.q. de raad) om vast te stellen wat onder een publieke taak wordt verstaan.

### *Besluit Leningsvoorwaarden decentrale overheden*

Wet Fido (artikel 2, 3<sup>e</sup> lid) benoemt de mogelijkheid tot het uitzetten van leningen bij openbare lichamen. De regels inzake het aangaan, verstrekken en garanderen van geldleningen door openbare lichamen zijn vastgelegd in dit besluit.

### *Artikel 87 EG-verdrag inzake Staatssteun*

Het EG-verdrag vormt één van de basale bouwstenen van de Europese Unie. In artikel 87 (en 88) zijn in feite steunmaatregelen van Staten (of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd) die ondernemers bevoordelen onverenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt. In artikel 87 zijn verder steunmaatregelen opgenomen die wel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden geacht. Deze opsomming is relevant voor de vraag welke ondernemingen/organisaties inzet van financiële ondersteuning mogelijk is.

### *De Financiële Verordening*

In de Financiële Verordening beoogt de Gemeente Katwijk “de uitgangspunten van het financieel beleid vast te leggen.” (pagina 1). De hoofdstukken geven inzicht in de werkwijze en tijdsbepalingen over financiële organisatie, controle en beheersing.

### *Het Treasury Statuut van de gemeente Katwijk.*

Het Treasury Statuut van de gemeente Katwijk heeft tot doel een formeel kader te scheppen, waarbinnen de financierings- en beleggingsactiviteiten van de organisatie dienen plaats te vinden. In het statuut zijn vier elementen benoemd: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht. In het Statuut zijn de beleidskeuzes beschreven van de Treasury, waarin onder andere richtlijnen en limieten. Voor de gemeenteraad waarborgt het Statuut transparante kaders vooraf, en de mogelijkheid voor verantwoording achteraf. In het Treasurystatuut van Katwijk staat over leningen en garantstellingen het volgende:

- De gemeente mag leningen of garantstellingen op grond van de ‘publieke taak’ uitsluitend verstrekken aan de door de raad goedgekeurde derde partijen, waarbij vooraf advies wordt ingewonnen over de financiële positie en de kredietwaardigheid van de betreffende partij (artikel 3).
- Bij het verstrekken van leningen wordt op grond van de publieke taak zekerheden of garanties geëist. De gemeente hanteert een terughoudend beleid in het kader van verstrekken en/of waarborgen van geldleningen (artikel 6).

- Bij lenings- en garantiebepalingen groter dan € 250.000 dient de raad voorafgaand aan het verstrekken van een lening of garantstelling in te stemmen.

### 3.3 Regelingen leningen en garantievooraarden

Voor het verstrekken van garantstellingen en leningen heeft de raad van de gemeente Katwijk in 2011 de "Regeling leningen en garantievooraarden 2011" vastgesteld. In deze regeling is opgenomen wanneer, op welke wijze en onder welke randvoorwaarden de gemeente leningen of garantstellingen kan verstrekken. In 2013 is de regeling aangepast op het punt van de rol van waarborgfondsen, omdat volgens het college "de regeling niet goed op de praktijk van de waarborgfondsen aansluit." In paragraaf 3.4 volgt een uitgebreidere toelichting op deze aanpassing.

Voor 2011 was er geen afzonderlijke regeling voor leningen en garantstellingen. Het beleidskader werd voor 2011 gevormd door de artikelen 3 en 6 van het Treasurystatuut uit 2006. Daarin was opgenomen dat de gemeente garantstellingen en leningen op grond van de 'publieke taak' uitsluitend verstrekt aan de door de raad goedgekeurde derde partijen, waarbij vooraf advies wordt ingewonnen over de financiële positie en de kredietwaardigheid van de betreffende partij. Verder was in het Treasurystatuut opgenomen dat bij het verstrekken van leningen op grond van de publieke taak zekerheden of garanties worden geëist en dat de gemeente een terughoudend beleid voert in het kader van het verstrekken en/of waarborgen van geldleningen.

De 'Regeling leningen en garantievooraarden 2011' stelt kaders voor het toekennen van een garantstelling. Daarbij wordt ingegaan op de volgende elementen:

- Bovenliggend beleidskader (paragraaf 3.2)
- Object van de regeling
- Relatie met Waarborgfondsen
- Eisen aan de aanvrager en de aanvraag
- Zekerheden en financiering
- Beslissingsbevoegdheid

Deze kaders zijn compleet en relevant als afwegingskader voor het verstrekken van leningen en garantstellingen.

#### *Object van de regeling*

De 'Regeling leningen en garantievooraarden 2011' heeft betrekking op zowel garantstellingen als leningen. In de regeling is aangegeven dat leningen in principe niet worden verstrekt. Daar kan van worden afgeweken door toepassing van de in de regeling opgenomen hardheidsclausule. Overigens blijkt uit de regeling niet wanneer een beroep kan worden gedaan op deze clausule. Er is in de regeling slechts aangegeven dat het college *'in bijzondere gevallen, na goedkeuring of instemming van de raad, kan afwijken van de regeling'*.

Verder is in de regeling opgenomen dat een garantstelling alleen kan worden afgegeven als de aanvrager niet in staat is een lening te verwerven zonder garantie. Daarbij wordt aangegeven dat een eventueel rentevoordeel door een garantstelling op zichzelf onvoldoende reden is voor een garantstelling.

#### *Relatie met Waarborgfondsen*

In verschillende gevallen kan voor een garantieverlening een beroep worden gedaan op (nationale) Waarborgfondsen. In de regeling is een aantal Waarborgfondsen specifiek genoemd: het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), Waarborgfonds voor de Zorgsector (WfZ), Waarborgfonds Sport (SWS) en Waarborgfonds Kinderopvang.

In de oorspronkelijke regeling uit 2011 was opgenomen dat de aanvraag voor een garantstelling bij de gemeente eerst bij een eventueel voorliggend Waarborgfonds diende te worden ingediend. Uitsluiting door het betreffende Waarborgfonds was grond voor het niet in behandeling nemen van een aanvraag door de gemeente, tenzij de uitsluitingsgrond betrekking had op de reikwijdte van het betreffende Waarborgfonds. Daarnaast kon de gemeente alsnog een aanvraag in behandeling nemen als door de afwijzing de uitvoering van publieke taken ernstig in het gedrang dreigde te komen.

In mei 2013 is de regeling op dit aspect aangepast door middel van een besluit van de raad. Daarbij is in de regeling aangegeven dat afwijzing door een Waarborgfonds reden *kan* zijn voor het niet in behandeling nemen van een aanvraag voor garantstelling door de gemeente. Het college beargumenteerde deze wijziging vanuit de praktijk van Waarborgfondsen; sommige fondsen stellen als voorwaarde dat de gemeente mede borg staat of dat de gemeente als hoofdborg optreedt. Door wijziging van de regeling op dit punt is er ruimte gecreëerd om beter aan te sluiten op de werkwijze van waarborgfondsen.

#### *Eisen aan de aanvrager en de aanvraag*

De reikwijdte van de regeling is beperkt tot maatschappelijke organisaties zonder winstoogmerk en met rechtspersoonlijkheid. Verder is als eis gesteld dat de organisatie openstaat voor iedereen, niet uitsluitend gericht is op het uitdragen van (religieuze/politieke) overtuigingen en niet strijdig is met internationaal recht. Voor de maatschappelijke activiteiten waartoe de garantstelling wordt versterkt is als criterium opgenomen dat zij in het belang zijn van de Katwijkse gemeenschap, of dat een Katwijkse belang is gediend. In de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido) is aangegeven dat het verstrekken van leningen en het verlenen van garantstellingen en borgstellingen door overheden alleen is toegestaan voor de uitoefening van de publieke taak. De gemeente(raad) bepaalt zelf wanneer sprake is van een publiek belang.

In de regeling is een aantal eisen gesteld aan de aanvraag. De belangrijkste eisen zijn:

- De aanvraag moet volledig en schriftelijk bij het college worden ingediend
- De aanvraag dient te zijn voorzien van diverse onderliggende documenten:
  - Algemeen: uittreksel KvK, Statuten en bestuurssamenstelling
  - Object van garantstelling: tekeningen, technische omschrijvingen, onderpand
  - Juridische voorwaarden: bouwvergunning en voorwaarden bestemmingsplan
  - Financiële positie aanvrager: exploitatieoverzicht, begrotingen en jaarrekeningen

De aanvragende organisatie moet aantonen dat sprake is van een goede financiële positie, waaruit blijkt dat rente en aflossing (ook in de toekomst) kunnen worden betaald. De aanvragende organisatie dient het college alle inlichtingen te verstrekken die redelijkerwijs van belang zijn voor de afweging van de gemeente.

#### *Zekerheden en financiering*

In de 'Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011' is een aantal eisen opgenomen die dienen ter zekerheidsstelling van de gemeente Katwijk:

- Eisen aan de onderliggende stukken bij de aanvraag (zie toelichting hiervoor).
- Waarborgfondsen als voorliggende voorziening (zie toelichting hiervoor).
- Vestiging van recht van hypotheek op een onroerende zaak (in beginsel recht van eerste hypotheek; het college kan genoeg nemen met recht van tweede hypotheek als het object van hypotheek dat toelaat).
- Pandrecht op een onderliggende roerende zaak.
- Eisen ten aanzien van instandhouding en bestemming van het object van garantstelling (tegengaan vervreemding, verzekering, onderhoud)
- Monitoring van financiële positie van de aanvrager van de garantstelling.

De instrumenten die dienen tot zekerheidsstelling van de gemeente vallen daarmee uiteen in drie categorieën, te weten eisen aan de voorkant van het proces (beoordeling aanvraag), eisen aan de onderliggende zekerheden (hypotheekrecht en pandrecht) en eisen na de garantstelling (monitoren).

#### *Beslissingsbevoegdheid*

In de Regeling leningen en Garantievoorzwaarden 2011' is aangegeven dat het college beslist op een aanvraag nadat de raad goedkeuring (vooraf) of instemming (achteraf) voor het aangaan van de garantieverplichtingen heeft gegeven. In de regeling wordt niet aangegeven in welke gevallen goedkeuring is vereist en in welke gevallen instemming aan de orde is.

In het Treasury-statuut van de gemeente Katwijk uit 2014 (artikel 17 pagina 9) is opgenomen dat de gemeenteraad tenminste bij leningen en garantiebepsluiten boven € 250.000 vooraf informatie dient te ontvangen en dat besluitvorming plaatsvindt na instemming door de raad. Voor alle onderzochte garantstellingen (ook de kleinere garantstellingen) is vooraf goedkeuring aan de raad gevraagd, conform de eis in het beleidskader.

### 3.4 Tussenconclusies

In de tussenconclusies hebben we de bevindingen over het beleidskader getoetst aan de relevante onderdelen van het beleidskader. Voor het beleidskader gaat het om de normen 1 - 8.

Het beleidskader voor het verstrekken van leningen en garantstellingen in Katwijk wordt gevormd door de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden 2011', aangepast in mei 2013 op het aspect van de verbinding met andere waarborgfondsen. Dit kader is door de raad van Katwijk vastgesteld. Daarmee is voldaan aan de eerste norm uit het normenkader uit paragraaf 1.4.

In de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden 2011' wordt verwezen naar het bovenliggende beleidskader. Er is sprake van een logische aansluiting tussen het beleidskader voor leningen en garantstellingen en het bovenliggende nationale en gemeentelijke beleidskader. Daarmee is voldaan aan de tweede norm in het normenkader uit paragraaf 1.4.

Het beleidskader voor leningen en garantstellingen is in opzet adequaat. Het beleidskader voor leningen en garantstellingen geeft duidelijk aan onder welke voorwaarden leningen en garantstellingen mogen worden verstrekt. Daarbij is aangegeven dat leningen in beginsel niet worden verstrekt. Verder geeft het beleidskader duidelijk aan op welke wijze de besluitvorming plaatsvindt en wie het besluit neemt. Daarmee is voldaan aan de normen drie – zes in het normenkader uit paragraaf 1.4.

Het beleidskader biedt verder toereikende handvatten om de financiële risico's voor de gemeente te beperken, zowel bij het te nemen besluit als nadat het besluit tot verlening is genomen. Naast de eisen die specifiek in de regeling zijn gesteld, kan het college nadere aanvullende en specifieke regels stellen aan een aanvraag, indien het college dat wenselijk acht. Dat maakt het mogelijk om eisen 'op maat' te stellen aan een aanvrager. Met de wijziging van de regeling in 2013 zijn de kaders over de verhouding tussen de gemeentelijke inzet rond leningen en garantstellingen en eventuele beschikbare waarborgfondsen eveneens duidelijker geworden. Daarmee is voldaan aan de normen zeven en acht in het normenkader uit paragraaf 1.4.

## 4 Kwalitatieve analyse van de garantstellingen

### 4.1 Vooraf

In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen weer van de analyse van de zes geselecteerde casussen. Daarbij staan de onderzoeksvragen 1c en 1d centraal:

- *Worden de kaders uit de Regeling leningen en garantievoorwaarden 2011' in de praktijk goed toegepast? Is de gemeentelijke organisatie toegerust om deze kaders goed toe te passen? Zijn de kaders in de praktijk toereikend voor adequate besluitvorming?*
- *Wordt de raad adequaat geïnformeerd over mogelijke financiële risico's in het besluitvormingstraject? ? Is deze informatie toereikend voor een adequate afweging door de raad?*

In bijlage 2 zijn uitgebreide feitenoverzichten van de verschillende casussen opgenomen.

We merken vooraf op dat geen garantstelling hetzelfde is. Hoewel er sprake is van een generiek kader voor garantstellingen en leningen, is het verstrekken van garantstellingen en het beheersen van risico's van garantstellingen maatwerk. Verschillende factoren, zoals de beleidscontext, politiek-bestuurlijke aandacht en achterliggende redenen van een aanvraag zijn sterk bepalend voor de wijze waarop met garantstellingen wordt omgegaan.

### 4.2 Hoofdlijn van de casusanalyse

We hebben de zes casussen beoordeeld aan de hand van de gestelde beleidskaders uit de Regeling leningen en garantievoorwaarden 2011'. Daarbij hebben we een reconstructie gemaakt van het besluitvormingsproces, de wijze waarop de aanvraag voor de garantstelling tot stand is gekomen en hebben we getoetst of is voldaan aan de eisen die de regeling stelt aan de aanvraag, de aanvrager en aan de waarborgen die de gemeente stelt om de financiële risico's van de garantstelling te beheersen.

Bij de toets aan de eisen van de regeling hebben we de volgende aspecten beoordeeld die zijn opgenomen in de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden 2011'.

#### *Inhoudelijke vereisten aanvrager*

- Garantstellingen en leningen worden alleen verstrekt aan maatschappelijke organisaties met rechtspersoonlijkheid.
- De aanvrager dient maatschappelijke activiteiten te ontplooiën in het belang van de Katwijkse gemeenschap.
- De organisatie mag geen besloten karakter hebben en niet uitsluitend zijn gericht op het uitdragen van overtuigingen en denkbeelden van religieuze, levensbeschouwelijke of politieke aard.
- De activiteiten dienen open te staan voor alle groeperingen zonder onderscheid naar ras, godsdienst, levensovertuiging, sekse of seksuele geaardheid.
- De organisatie mag geen winstoogmerk hebben.
- De doelstellingen en werkwijze van de aanvrager mogen niet strijdig zijn met bepalingen van het (inter)nationaal recht.
- De aanvrager dient het object van de garantie voldoende te verzekeren, in goede staat te houden en mag het object zonder toestemming van de gemeente niet vervreemden.

#### *Vormvereisten aanvraag*

- De aanvraag moet volledig en schriftelijk bij het college van B&W worden ingediend.
- De aanvraag wordt vergezeld van een aantal algemene documenten betreffende de aanvrager, namelijk een uittreksel van het KvK, de statuten en de bestuurssamenstelling.
- De aanvraag wordt vergezeld van een specifieke documenten betreffende het object van de garantstellingen, namelijk eventuele tekeningen en technische omschrijvingen, een document waaruit blijkt dat het onderpand vrij is van pand of hypotheek, en de laatst bekend taxatiewaarde van het pand.
- De aanvraag wordt vergezeld van een aantal specifieke documenten betreffende de exploitabiliteit van de aanvrager, namelijk een exploitatieoverzicht van het huidige boekjaar, de begroting van het vorige, huidige en komende boekjaar, de jaarrekening van de afgelopen twee boekjaren en eventueel de concept leningovereenkomst of offerte.
- De organisatie verstrekt aan het college alle inlichtingen waarvan zij redelijkerwijs kan verwachten dat die van belang zijn voor de verstrekking van de garantie.

#### *Vereisten ten aanzien van financiële risico's*

- Leningen worden in principe niet versterkt, tenzij door een hardheidsclausule.
- Uit een financiële toets blijkt dat de organisatie beschikt over een financiële positie (inclusief prognoses, gebaseerd op reële verwachtingen) waaruit blijkt dat rente en aflossing (ook in de toekomst) kunnen worden betaald.
- De af te sluiten geldlening worden afgesloten bij een financiële onderneming onder Nederlands of EER-toezicht<sup>11</sup>.
- De organisatie toont aan dat het niet mogelijk is om zonder een gemeentegarantie een lening te verwerven op voor haar marktconforme voorwaarden. Een rentevoordeel is op zichzelf onvoldoende reden voor een garantstelling<sup>12</sup>.
- Er wordt alleen een garantstelling verleend voor een geldlening die dient ter financiering van een (on)roerende zaak, die voldoende zekerheid biedt voor verhaal (met recht van (eerste) hypotheek).
- De geldlening waarvoor de garantstelling wordt afgegeven mag uitsluitend worden aangewend voor de financiering van het in de aanvraag genoemde object dan wel de in de aanvraag aangegeven financieringsbehoefte.
- De aanvraag voor een garantstelling wordt eerst ingediend bij een eventueel voorliggende voorziening in de vorm van (nationaal) waarborgfonds.
- Indien de aanvraag van een organisatie door een waarborgfonds wordt afgewezen, kan dit reden zijn voor afwijzing door de gemeente.
- Na de garantstelling versterkt de aanvrager binnen vier maanden na het verstrijken van het boekjaar de jaarstukken en zes maanden voor de aanvang van het boekjaar een gespecificeerde exploitatiebegroting voor het volgende jaar.

### **4.3 Bevindingen casusanalyse**

Op basis van de analyse van de garantstellingen komen we tot een aantal bevindingen op de volgende onderwerpen:

- Het aanvraagproces voor een garantstelling
- Het stellen van zekerheden door de gemeente
- De betrokkenheid van de gemeente
- Het duiden van risico's van garantstellingen voor de gemeente.

#### *Het aanvraagproces voor een garantstelling*

In de onderzochte casussen is nadrukkelijk aandacht voor de in de regeling gestelde eisen aan de garantstelling. De eisen die worden gesteld aan de aanvrager, de aanvraag en de beheersmaatregelen vormen in alle casussen expliciet het uitgangspunt van de behandeling van de aanvraag. Het aanvraagproces in de onderzochte casussen typeren we als gedegen. De gemeente gaat niet over één nacht ijs bij het toekennen van garantstellingen en leningen.

<sup>11</sup> EER: Europese Economische Ruimte. EER bestaat uit de landen van de Europese Unie aangevuld met Noorwegen, IJsland en Liechtenstein

<sup>12</sup> In de 'Regeling Leningen en Garantstellingen' wordt de term garanties gehanteerd.



In de raadsvoorstellen besteedt de gemeente ruim aandacht aan het doel dat door de gemeente wordt nagestreefd met het verstrekken van de garantstelling. Daarmee wordt het begrip publieke taak (zoals in de wet Fido is opgenomen) per onderzochte casus concreet gemaakt. De raad kan zich op basis van de verstrekte informatie een oordeel vellen over de wenselijkheid van het verlenen van een garantstelling.

De regeling stelt een aantal eisen aan de aanvrager en de aanvraag. Die eisen zijn voor elk type aanvraag voor een garantstelling hetzelfde; er wordt geen onderscheid gemaakt in kleine/grote garantstellingen of onderscheid naar de omvang van het risico van een garantstelling. Wel is in de praktijk zichtbaar dat bij een aanvraag rekening wordt gehouden met de aard, complexiteit en omvang van de garantstelling. In de praktijk zien we dat er gebruik wordt gemaakt van de gemeentelijke bevoegdheid om nadere regels te stellen aan de aanvraag.

Hoewel het verlenen van een garantstelling op zichzelf een standaardproces is, is het verlenen van een garantstelling voor de meeste (beleids)ambtenaren bij de betrokken casussen geen automatisme. Weinig ambtenaren krijgen te maken met meerdere garantstellingen in hun loopbaan. Het is in dat opzicht voor de betrokken ambtenaren een bijzonder en vaak eenmalig proces. Er is geen standaard stappenplan voor een aanvraag van een garantstelling. We constateren dat dit gevolgen heeft voor de doelmatigheid van het aanvraagproces. Bij elke aanvraag voor een garantstelling moet feitelijk het wiel opnieuw worden uitgevonden. Het kost de betrokken beleidsambtenaren relatief veel tijd om de essentie van de regeling te doorgronden en het aanvraagproces strak uit te lijnen.

#### *Het stellen van zekerheden*

In hoofdstuk 3 is al aangegeven dat er verschillende mogelijkheden zijn voor de gemeente om de financiële risico's van garantstellingen te beheersen. Grofweg zijn er drie categorieën voor het beperken van financiële risico's, te weten eisen aan de voorkant van het proces (beoordeling aanvraag), eisen aan de onderliggende zekerheden (hypotheekrecht en pandrecht) en eisen na de garantstelling (monitoren).

In de onderzochte casussen is de inzet van deze instrumenten verschillend. In onderstaande tabel hebben we per casus aangegeven hoe de gemeente op hoofdlijnen de financiële risico's beheerst.

<b>Valkenburgse Tennisvereniging (VTV)</b>		
<b>Vooraf:</b>	<b>Onderliggende zekerheden:</b>	<b>Achteraf:</b>
gemeentelijke toets financiële draagkracht, aanvraag medeborging waarborgfonds SWS borgstellingsrapport waarborgfonds SWS	recht van opstal, medeborging SWS	jaarlijkse risicoanalyse waarborgfonds SWS
<b>Stichting Sportfaciliteiten De Krom</b>		
<b>Vooraf:</b>	<b>Onderliggende zekerheden:</b>	<b>Achteraf:</b>
businesscase door extern bureau, aanvraag achterborg waarborgfonds SWS, borgstellingsrapport waarborgfonds SWS	recht van opstal en hypotheekrecht, achterborg SWS	overleg met waarborgfonds SWS over jaarlijkse risicoanalyses SWS
<b>Stichting De Reling (Dunavie)</b>		
<b>Vooraf:</b>	<b>Onderliggende zekerheden:</b>	<b>Achteraf:</b>
externe check op de businesscase De Steenrots	betalingsregeling met Dunavie voordat garantstelling in werking treedt.	geen (check op jaarstukken en begroting is niet uitgevoerd)
<b>Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM)</b>		
<b>Vooraf:</b>	<b>Onderliggende zekerheden:</b>	<b>Achteraf:</b>
Gezamenlijke garantstelling zes gemeenten, aandeelhouderschap	grondposities.	aandeelhouderschap
<b>Woonzorgcentrum DSV</b>		
<b>Vooraf:</b>	<b>Onderliggende zekerheden:</b>	<b>Achteraf:</b>
externe businesscase voor fase 1 en fase 2	recht van eerste hypotheek en afspraken over mogelijk vervroegde aflossing lening.	extern ontwikkelde monitor om financiële situatie DSV te volgen
<b>Woningbouwcorporatie Dunavie</b>		
<b>Vooraf:</b>	<b>Onderliggende zekerheden:</b>	<b>Achteraf:</b>
Beoordeling lening door waarborgfonds WSW	afspraken over WSW borging met rijk, corporaties en gemeenten	jaarlijkse check waarborgfonds WSW

Bij het beoordelen van een aanvraag voor een garantstelling maakt de gemeente vooraf een afweging welke beheersmaatregelen voor de betreffende aanvraag worden ingezet om de financiële risico's van de gemeente te beperken.

Specifiek voor de rol van waarborgfondsen geldt dat zij op verschillende manieren een rol spelen bij de beheersing van risico's bij garantstellingen waar de gemeente en het waarborgfonds samen garant staan. Bij de aanvraag geldt dat eerst bij het betreffende waarborgfonds een garantstelling moet worden aangevraagd. Als het waarborgfonds positief beslist voor een deel van de lening, ontleent de gemeente zekerheid aan de door het waarborgfonds uitgevoerde toets. De toets van de gemeente is dan beperkt. Het waarborgfonds staat vervolgens borg voor een deel van de lening. Dat betekent dat daarmee het risico van de gemeente wordt verminderd. Afsluitend toetst het waarborgfonds jaarlijks achteraf aan de hand van de financiële stukken van de aanvrager of het risico van de garantstelling toe- of afgenomen is. Ook daar ontleent de gemeente zekerheid aan.

Het stellen van zekerheden lichten we in het bijzonder toe voor vier van de zes onderzochte garantstellingen:

#### **Garantstelling VTV**

In het raadsvoorstel geeft het college aan dat onvoldoende duidelijk is of VTV zelf een lening zou kunnen aantrekken zonder gemeentegarantie. Gelet op de financiële buffer van de vereniging zou hier mogelijk sprake van kunnen zijn. Het college geeft aan dat sprake is van een opschortende voorwaarde in de garantstelling van het SWS. Die voorwaarde is dat het SWS alleen een garantstelling verstrekt als de gemeente ook garant staat voor 50%. Het college geeft aan dat in vergelijkbare situaties ook een garantstelling is verleend en dat daarom wordt voorgesteld om ook in dit geval de garantstelling te verlenen. Formeel biedt de Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011 geen ruimte voor deze interpretatie.

#### **Garantstelling De Steenrots**

Bij de garantstelling voor De Steenrots gaat het om een huurgarantie aan Dunavie. Formeel biedt de Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011' geen mogelijkheid voor het afgeven van een huurgarantie. Artikel 7 lid 2 van de regeling geeft aan dat er slechts een garantstelling wordt verstrekt voor een geldlening die dient ter financiering van een (on)roerende zaak. Daar is in dit geval geen sprake van. In het raadsvoorstel is wel aangegeven dat het om een huurgarantie gaat, maar er is niet expliciet aangegeven dat dit formeel niet kan binnen de kaders van de regeling. Daarnaast zijn de beheersmaatregelen van de gemeente om de financiële risico's te verminderen, beperkt. Er is geen medeborging en er is geen onderpand. Daarover is het raadsvoorstel niet expliciet. En verder heeft de gemeente over 2014 geen beoordeling gemaakt van de jaarstukken van De Steenrots om te beoordelen hoe de risico's van deze garantstelling zich ontwikkelen.

Verder is het opvallend dat het verzoek tot garantstelling van de eigenaar van het pand (Dunavie) als verhuurder van de panden afkomstig is en niet van de gebruiker (De Steenrots). Bij andere garantstellingen is het gebruikelijk dat de aanvraag wordt gedaan door de partij die de garantstelling nodig heeft. In dit geval is de aanvraag dus ingediend door de partij die de garantstellingseis stelt. Formeel kan dat niet binnen de regeling.

### **Stichting sportfaciliteiten De Krom**

De raad neemt in november 2012 het principebesluit aangaande de gemeentegarantstelling voor Sportfaciliteiten de Krom. Daarna vindt verdere uitwerking van de garantstelling plaats. Begin maart 2014 vraagt de stichting De Krom formeel de garantstelling aan bij de gemeente. Op 11 maart 2014 neemt het college een besluit over de definitieve garantieverstreking. Het besluit wijkt op een aantal onderdelen af van het principebesluit door de raad

- Er is sprake van een achterborgstelling van SWS jegens de gemeente in plaats van een gecombineerde borgstelling. Door de garantstelling van het SWS als achterborg ter waarde van € 250.000 is een feitelijke borgstelling voor de gemeente ontstaan van € 850.000.
- De hoogte van de borgstelling is – rekening houdend met de wijziging naar een situatie van achterborg door SWS – € 50.000 hoger dan in het raadsvoorstel is aangegeven.
- In het collegebesluit is sprake van het afzien van retributiebetalingen (gebruiksrechten) door de stichting voor een periode van 5 jaar. Het budgettaire nadeel voor een bedrag van € 28.000 wordt gecompenseerd uit de te laag geraamde pachtopbrengsten voor de kleedkamers v.v. Katwijk. Het afzien van retributiebetalingen maakte geen onderdeel uit van het principebesluit door de raad.

De raad is door het college niet actief geïnformeerd over het feit dat het collegebesluit afwijkt van het eerdere principebesluit van de raad.

### **Garantstelling DSV**

De businesscase van Woonzorgcentrum DSV is vooraf beoordeeld door een extern bureau. Er is geen sprake van medeborging door een waarborgfonds (WfZ) WfZ geeft aan niet garant te willen staan voor de investeringen, omdat de uitkomsten van de businesscase niet voldoen aan de eisen die WfZ stelt. Er is geen contact geweest tussen de gemeente en WfZ over de reden van afwijzing. Nadat de ontwikkeling van de nieuwe locaties in twee fasen is gesplitst, is er met WfZ geen contact geweest of door de fasering mogelijkheden zijn ontstaan voor borging door WfZ.

Ter zekerheidsstelling van de gemeente is sprake van het recht van eerste hypotheek op de panden van DSV. Echter, de marktwaarde van deze panden is waarschijnlijk niet toereikend om het financiële risico van de gemeente te dekken ingeval van faillissement. Dat heeft de gemeente onderkend. De gemeente heeft een extern bureau opdracht gegeven om een monitor te ontwikkelen om de financiële positie van DSV per kwartaal te monitoren. DSV moet zelf de benodigde informatie aanleveren. In de praktijk blijkt tot nu toe dat het zeer lastig is om deze monitor te voorzien van de juiste informatie. Daardoor heeft de monitor als beheersmaatregel nog niet voldoende effect.

In het vorige hoofdstuk constateerden we dat artikel 4 van de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden' in 2013 is aangepast. Hoewel de aanpassing van artikel 4 meer ruimte geeft aan de gemeente om in de relatie met waarborgfondsen vorm te geven, sluit het artikel 4 nog niet aan bij de praktijk van de waarborgfondsen. Sommige waarborgfondsen stellen als voorwaarde voor borging dat de gemeente medeborgt of hoofdborger is<sup>13</sup>. Dit is in de raadsbehandeling van 19 maart 2015 over de garantstelling VTV door de wethouder ook benoemd. In die vergadering heeft de wethouder toegezegd dat dit punt wordt meegenomen in de actualisering van de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden'. Tot op heden heeft er geen actualisatie van de regeling plaatsgevonden.

#### *De betrokkenheid van de gemeente*

De betrokkenheid van de gemeente is per garantstelling verschillend. Soms raakt de gemeente pas betrokken bij een officiële aanvraag, zoals bij de casus van VTV Valkenburg. In de onderzochte casussen komt het echter vaker voor dat een garantstelling al eerder in beeld is, bijvoorbeeld omdat ze voortvloeit uit een overeengekomen intentieverklaring (de GOM en DSV). Bij De Relling/De Steenrots is sprake van een garantstelling die in beginsel voortvloeide uit een aangenomen motie in de gemeenteraad.

De betrokkenheid van de gemeente en de gemeenteraad voor de aanvraag voor garantstelling bepaalt voor een groot deel de ruimte en onderhandelingspositie bij de eventuele verstrekking. Zo is het bij een al eerder gesloten intentieovereenkomst weliswaar mogelijk de garantstelling niet te verlenen, maar de (gepercipieerde) vrijheid om daartoe te besluiten is beperkter. Datzelfde geldt voor de verstrekking van een garantstelling na een aangenomen motie van de gemeenteraad.

Dit verschil in betrokkenheid leidt ook tot een verschil in onderhandelingspositie per garantstelling. Wanneer de gemeente later is betrokken is ze beter in staat om meer objectief naar de risico's van een aanvraag te kijken en te sturen op toereikende inzet van risicobeheersingsinstrumenten.

#### *Het duiden van de risico's van garantstellingen voor de gemeente*

We constateerden eerder dat de gemeente niet over één nacht ijs gaat met het toekennen van garantstellingen. In de onderzochte cases hebben we op basis van documentanalyse en interviews geconstateerd dat door de gemeente op adequate wijze een afweging wordt gemaakt van de in te zetten beheersmaatregelen om de financiële risico's van de gemeente te beperken. Daarbij plaatsen we wel een belangrijke kanttekening ten aanzien van de wijze waarop de raad wordt meegenomen in het beoordelen van het risicoprofiel en het afwegingsproces om te komen tot beheersmaatregelen.

---

<sup>13</sup> Overigens is in de argumentatie van het college wel aandacht besteed aan de verschillende verschijningsvormen van borgstelling door waarborgfondsen.

In vrijwel alle bestudeerde raadsvoorstellen voor garantstellingen wordt niet aangegeven hoe risicovol (in termen van de kans dat de garantstelling wordt ingeroepen en het financiële effect als dat gebeurt) de aangevraagde garantstelling is. Alleen bij de kleinste onderzochte garantstelling (VTV) is in de toelichtende tekst in het raadsvoorstel aangegeven dat het risico van de aangevraagde garantstelling laag is. Bij de overige garantstellingen wordt soms wel ingegaan op risico-elementen, maar het ontbreekt aan een duiding van het risico van de garantstelling. Ook de wijze waarop de risico's van een garantstelling door het college worden geduid en verwoord in de raadsvoorstellen is sterk verschillend qua vorm en inhoud. Dat geldt ook voor de toepassing van de beheersmaatregelen om de risico's te verminderen. Vaak ontbreekt een afzonderlijke risicoparagraaf waarin expliciet wordt ingegaan op het risicoprofiel en de keuze voor een mix aan beheersmaatregelen.

#### 4.4 Tussenconclusies

De negende norm uit het normenkader gaat over de vraag of de werking in de praktijk plaatsvindt binnen de gestelde eisen door de gemeenteraad. Op basis van de analyse van de zes geselecteerde cases stellen we vast dat de kaders die zijn gesteld in de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden 2011' in de praktijk op hoofdlijnen worden toegepast.

Wel constateren we dat bij een aantal onderzochte cases sprake is van afwijkingen van de gestelde kaders:

- Er is een garantstelling VTV afgegeven, terwijl onvoldoende duidelijk is of VTV zelf een lening zou kunnen aantrekken zonder gemeentegarantie. Daarover is de raad geïnformeerd in het raadsvoorstel, maar formeel biedt de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden 2011' echter geen ruimte voor deze interpretatie.
- Bij de garantstelling voor De Steenrots is sprake van een huurgarantie. Dat is formeel niet in overeenstemming met de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden 2011'. In het raadsvoorstel is wel aangegeven dat het om een huurgarantie gaat, maar er is niet expliciet aangegeven dat dit formeel niet kan binnen de kaders van de regeling. Daarnaast is de aanvraag gedaan door de verhuurder en niet door de huurder. Dat is eveneens niet in overeenstemming met de regeling.

- Bij de garantstelling Stichting De Krom wijkt het collegebesluit uit 2014 op een aantal onderdelen af van het principebesluit van de raad uit 2012. Er is uiteindelijk sprake van een achterborgstelling van SWS in plaats van een gecombineerde borgstelling, de hoogte van de uiteindelijke borgstelling is € 50.000 hoger en er wordt afgezien van de betaling van retributiebetalings voor een periode van 5 jaar, terwijl dat geen onderdeel uitmaakte van het principebesluit door de raad. De raad is door het college niet actief geïnformeerd over het feit dat het collegebesluit afwijkt van het eerdere principebesluit van de raad.
- Het is opmerkelijk dat bij de garantstelling DSV na het besluit om het project in twee fasen op te knippen niet opnieuw contact is gezocht met WfZ om te bezien of borging door WfZ wellicht mogelijk was geworden.

Daarnaast constateren we dat het aangepaste artikel 4 (relatie waarborgfondsen) van de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden' breed is geformuleerd en nog niet aansluit bij de praktijk van de waarborgfondsen. De door de wethouder in maart 2015 toegezegde actualisatie van de regeling (zie bijlage 2a) op dit punt heeft nog niet plaatsgevonden.

In de raadsvoorstellen bij de onderzochte cases wordt ruim aandacht besteed aan de invulling van het begrip 'publieke taak'. Daarmee wordt voldaan aan norm 10 van het normenkader uit paragraaf 1.4.

Op basis van de onderzochte cases concluderen we dat de gemeentelijke organisatie is toegerust om op adequate wijze uitvoering te geven aan de regeling. We hebben vastgesteld dat het aanvraagproces gedegen wordt uitgevoerd door de ambtelijke organisatie en dat de beoordeling van een aanvraag en het stellen van beheersmaatregelen om financiële risico's voor de gemeente te beperken adequaat plaatsvindt. Daarmee voldoet de gemeente aan normen 11 en 12 van het normenkader uit paragraaf 1.4. Wel ontbreekt het aan een concreet stappenplan om het aanvraagproces goed te stroomlijnen. Dat heeft nadelige gevolgen voor de doelmatige inzet van ambtelijke capaciteit. Daarnaast zien we dat bij de garantstelling DSV dat de opgezette monitor als beheersmaatregel nog onvoldoende effectief is. Juist als sprake is van de gemeente als enige borgsteller, is de gemeente extra kwetsbaar en loopt de gemeente meer financiële risico's.

Op de vraag of de raad adequaat wordt geïnformeerd over de risico's van leningen en garantstellingen voor een adequate afweging bij het nemen van besluiten (norm 15 van het normenkader uit paragraaf 1.4) concluderen we dat in de raadsvoorstellen veelal ontbreekt aan een afzonderlijke en herkenbare risicoparagraaf waarin expliciet wordt ingegaan op het risicoprofiel en de keuze voor een mix aan beheersmaatregelen.

## 5 Informatievoorziening en verantwoording

### 5.1 Vooraf

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop informatievoorziening en verantwoording aan de raad wordt afgelegd over de risico's van leningen en garantstellingen. Dit hoofdstuk heeft betrekking op de tweede onderzoeksvraag over informatievoorziening en verantwoording over de financiële risico's van leningen en garantstellingen.

- *Welke positie hebben leningen en garantstellingen binnen risicomanagement in de gemeentelijke organisatie? Welke instrumenten staan de gemeente ter beschikking? Is er voldoende aandacht voor leningen en garantstellingen binnen risicomanagement?*
- *Hoe en wanneer wordt de raad geïnformeerd over financiële risico's in de gemeente (specifiek voor leningen en garantstellingen)?*
- *Is de informatievoorziening over risico's aan de raad adequaat (tijdig, juist, volledig, toegankelijk)? Wordt de raad in staat gesteld om de risico-informatie op waarde te schatten?*

Tevens gaan we in op de door de raad gestelde vraag over een voor de gemeente 'gezond' plafond voor het verstrekken van garantstellingen en leningen.

Eerst schetsen we op hoofdlijnen de werkwijze rond de verantwoording van risico's. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop de risico's van garantstellingen en leningen onderdeel zijn van het risicomanagement van de gemeente.

### 5.2 Werkwijze en verantwoording risico's

De informatievoorziening en verantwoording van het college aan de raad over de belangrijkste risico's die de gemeente loopt vindt plaats in de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekening en begroting van de gemeente Katwijk. De gemeenteraad in Katwijk wordt in de reguliere P&C cyclus dus minimaal tweemaal per jaar op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen van het risicoprofiel en het weerstandsvermogen van de gemeente.



Om het risicoprofiel van de gemeente Katwijk in beeld te brengen worden ambtelijk periodiek inventarisaties uitgevoerd van de risico's van de gemeente<sup>14</sup>. Het risicoprofiel wordt bepaald door de aard en omvang van de risico's waarmee de gemeente wordt geconfronteerd en de mate waarin de gemeente beheersmaatregelen treft ter vermindering van de risico's. Deze risico's worden geïdentificeerd, geanalyseerd en gemonitord. De belangrijkste risico's worden door de ambtelijke top beoordeeld en door het college vastgesteld. De risico's van leningen en garantstellingen worden in deze cyclus meegenomen. De aldus geïdentificeerde risico's vormen input voor het risico-programma Naris, waarin risico's door middel van simulatie systematisch in kaart worden gebracht en gewogen. In de jaarrekening en begroting van de gemeente Katwijk wordt de uitkomst van deze simulatie vertaald in een risicotabel, waarin op basis van deze simulatie de belangrijkste 10 risico's zijn benoemd die mogelijk van invloed zijn op het realiseren van doelstellingen van de gemeente. Door middel van kansberekening wordt de waarschijnlijkheid berekend van het zich gelijktijdig voordoen van risico's en het bedrag dat daarmee gemoeid is. De financiële omvang van de risico's wordt vervolgens geconfronteerd met de beschikbare weerstandscapaciteit. De beschikbare *weerstandscapaciteit* wordt gedefinieerd als: *'de mate waarin de organisatie in staat is om middelen vrij te maken om de financiële gevolgen van risico's op te vangen'*

Het *weerstandsvermogen* is het verhoudingsgetal tussen de beschikbare *weerstandscapaciteit* (vrij te maken middelen) en alle materiële risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen (de uitkomst van de kansberekening). Het weerstandsvermogen is een belangrijke indicator voor de robuustheid van de financiële huishouding van de gemeente en vormt de financiële sluitsteen op het risicomangement in de planning & control cyclus. Een toereikend weerstandsvermogen kan voorkomen dat onverwachte en ongewenste ingrepen in de begroting nodig zijn, wanneer zich tegenvallers voordoen.

---

<sup>14</sup> In ambtelijke kwartaalrapportages wordt gerapporteerd over de risico's waarvan, gezien de risico-omvang en/of de bijzondere actualiteit, de directie of het college op de hoogte moet zijn. Deze analyses vormen de basis voor de risico's die in paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en rekening worden weergegeven.

Wat de gemeente een toereikend weerstandsvermogen vindt is vastgelegd in de door de raad vastgestelde Nota Weerstandsvermogen uit 2009. Op grond van onderstaande waarderingstabel<sup>15</sup> heeft de raad vastgesteld dat voor het bepalen van het weerstandsvermogen uitgegaan wordt van de ratio C, voldoende.

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$2,0 < x$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$x < 0,6$	Ruim onvoldoende

Met andere woorden, de gemeente streeft de situatie na waarbij de beschikbare weerstandscapaciteit tussen de 1,0 en 1,4 x groter is dan alle materiële risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen. Met de keuze voor ratio C is in ieder geval voldoende weerstandsvermogen beschikbaar en wordt voorkomen dat onnodig beslag wordt gelegd op reservecapaciteit. In de Kadernota begroting 2017 heeft het college de raad geïnformeerd dat de ratio weerstandsvermogen aan de onderkant van de bandbreedte 'Voldoende' zit en dat het raadzaam is scherp te blijven op de ontwikkeling van de reservepositie.

*Uit de kadernota begroting 2017*

*'...In de jaarrekening 2015 resulteert een ratio weerstandsvermogen van 1,09 welke aan de onderkant staat van de bandbreedte (1,0 < ratio < 1,4) 'voldoende'. De gemeente gaat in de nota weerstandsvermogen uit van minimaal ratio C: voldoende. Het weerstandsvermogen van Katwijk is met een ratio van 1,09 op dit moment voldoende. Met dit weerstandsvermogen is de gemeente in staat eventuele tegenvallers afdoende te kunnen opvangen. Daarbij voldoet Katwijk aan het eigen beleidskader en monitort de ontwikkeling van de reservepositie. Het is wel raadzaam scherp te blijven en eventueel de algemene reserve aan te vullen om binnen die vrije middenpositie voldoende weerstandscapaciteit op te bouwen...'*

<sup>15</sup> Deze normeringssystematiek voor het weerstandsvermogen is ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement in samenwerking met de Universiteit Twente.

### 5.3 Verwerking leningen en garantstellingen in risicoprofiel

In de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Katwijk wordt in de paragraaf weerstandsvermogen een overzicht gegeven van de meest omvangrijke risico's die de gemeente loopt. In de afgelopen jaren staan risico's als gevolg van garantstellingen in deze lijst. Het betreft twee risico's: de garantstelling GOM en de (optelsom van) overige garantstellingen. Leningen komen niet in deze lijst voor, aangezien deze niet als belangrijkste risico's worden beoordeeld. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van deze risico's in de afgelopen jaren in omvang en positie in de risicolijst.

	2013	2014	2015
Risico-omvang garantstelling GOM	7,5 mln	8,5 mln	7,8 mln
plaats in de risicolijst	nr. 6	nr. 6	nr. 6
Risico-omvang overige garantstellingen	3 mln	3 mln	3 mln
plaats in de risicolijst	nr. 7	nr. 7	nr. 7
aandeel garantstellingen in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit	16,8%	14,2%	14,7%

Tabel 5: risico's van garantstellingen in de lijst met hoogste risico's gemeente Katwijk.

Uit bovenstaande overzicht blijkt dat de inschatting van de risico's voor garantstellingen de afgelopen 3 jaar vrij constant is. Het aandeel van garantstellingen in de benodigde weerstandscapaciteit ligt tussen 16,8% (2013) en 14,2% (2014).

#### *Toelichting risico-inschatting overige garantstellingen*

Het totale risico van overige garantstellingen (exclusief GOM) is op basis van de risico-inventarisatie en risicoberekening ingeschat op € 3 miljoen. Dat bedrag is tot stand gekomen door de jaarbedragen voor rente en afschrijving van alle (overige) garantstellingen<sup>16</sup> van het voorgaande jaar te totaliseren. Achterliggende gedachte is dat als er een probleem ontstaat de gemeente aan te spreken is op rente en aflossing in het eerste jaar en dat dit tijd geeft om tot een oplossing te komen. Alle garantstellingen<sup>17</sup> worden daarbij even zwaar gewogen; er wordt geen onderscheid gemaakt in risicoprofiel van de garantstellingen. De keuze voor deze benadering is ambtelijk gemaakt en bestuurlijk vastgesteld in de verschillende P&C producten die aan de raad worden aangeboden (begroting en rekening).

Aangezien het aantal garantstellingen vanaf 2013 vrijwel niet is veranderd, is het bedrag in de risicotabel ook onveranderd.

<sup>16</sup> Het betreft de jaarlijkse rente en aflossing die de aanvrager van de garantstelling betaalt aan de financiële instelling die de lening verstrekt heeft.

<sup>17</sup> Daarbij zijn de garantstellingen aan woningcorporatie Dunavie niet meegeteld, aangezien de gemeente daar vrijwel geen risico loopt.

De rekenkamer zet vraagtekens bij de huidige weging van de garantstellingen. Alle garantstellingen worden even zwaar worden gewogen, ongeacht het risicoprofiel. Daarmee wordt voorbij gegaan aan het feit dat bijvoorbeeld de omvangrijke garantstelling aan DSV een intrinsiek hoog risicoprofiel heeft en dat de gemeente er nog niet in is geslaagd om de monitor als adequaat beheersinstrument in te richten. De huidige, ongewogen berekening leidt daarmee tot een onderschatting van het financiële risico voor de gemeente.

#### *Toelichting risico-inschatting GOM*

Het risico van de Garantstelling GOM in de risicotabel in de jaarrekeningen is op een andere wijze berekend dan bij de overige garantstellingen. Bij de GOM wordt in de jaarrekeningen over 2013-2015 in de risicotabel in de paragraaf weerstandsvermogen het bedrag opgenomen van de uitstaande geldleningen bij de GOM per ultimo jaar.

De gemeente staat voor 1/6 deel van deze geldleningen garant. In de toelichting op de borgstellingen in de jaarrekeningen is dit ook opgenomen. In de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekeningen wordt echter niet risico op het borgstellingsdeel van de gemeente Katwijk weergegeven (bijvoorbeeld voor 2015 1/6 deel van € 7,8 miljoen = € 1,3 miljoen) maar het risico op het totale bedrag van de geldleningen van de GOM per ultimo jaar (voor 2015 dus het gehele bedrag van € 7,8 miljoen). Dat leidt tot een te hoge voorstelling van het financiële risico dat de gemeente loopt op de borgstelling GOM. Dat geldt voor alle onderzochte jaren. Daarmee is in de jaarrekeningen over de jaren 2013-2015 de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente te hoog vastgesteld.

## **5.4 Tussenconclusies**

De raad wordt tenminste tweemaal per jaar geïnformeerd over de (ontwikkeling van de) belangrijkste risico's voor de gemeente in de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekening en begroting. Dat is overeenkomstig de afspraken die zijn gemaakt over de P&C cyclus. Daarmee wordt voldaan aan norm 14 van het normenkader uit paragraaf 1.4.

In dit hoofdstuk is op hoofdlijnen het proces van risico-identificatie, analyse en monitoring geschetst met als sluitstuk de berekening van het weerstandsvermogen. De door de gemeente Katwijk gehanteerde systematiek om de risico's van garantstellingen te wegen en te beoordelen is in de basis adequaat en sluit aan bij de risicosystematiek die door de raad is vastgesteld. Leningen en garantstellingen lopen in dat proces mee. Daarmee is voldaan aan norm 16 uit het normenkader van paragraaf 1.4.

Ten aanzien van de duiding van de risico's van garantstellingen maken we echter twee kanttekeningen:

- Garantstelling GOM. Bij de risico-inschatting van deze garantstelling wordt het totale bedrag aan uitstaande geldleningen bij de GOM opgenomen in de risicoberekening in de paragraaf weerstandsvermogen. Dat is een onjuiste voorstelling van de risico's van de gemeente die leidt tot een te hoge berekening van de benodigde weerstandscapaciteit voor de gemeente Katwijk.
- Garantstelling DSV binnen de overige garantstellingen. Daarvan is de rekenkamercommissie van mening dat deze garantstelling zwaarder zou moeten wegen binnen de overige garantstellingen.

#### *Gezond plafond leningen en garantstellingen*

De vraag die de raad heeft gesteld over een gezond plafond voor leningen en garantstellingen is in onze optiek niet objectiveerbaar en eenduidig te beantwoorden. De omvang van de risico's voor leningen en garantstellingen maken deel uit van de bredere afweging van de risico's van de gemeente en vormen aldus een onderdeel van de berekening van de gewenste en benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente, met als sluitstuk de ratio weerstandsvermogen. Die ratio bepaalt of sprake is van een toereikend weerstandsvermogen<sup>18</sup>. Het benoemen van een plafond voor een van de onderdelen van de risicoanalyse (namelijk garantstellingen) is niet gebruikelijk, doet geen recht aan verschillen in risico's per garantstelling en past daarmee ook niet in de huidige opvattingen over risicomanagement bij gemeenten.

---

<sup>18</sup> Beantwoording van de vraag of Katwijk een toereikend weerstandsvermogen heeft, valt buiten het bestek van de opdracht.

## 6 Conclusies

Op basis van de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken, komt de rekenkamercommissie tot de volgende conclusies:

*Conclusie 1: de raad heeft met de Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011' kaders gesteld voor het verstrekken van leningen en garantstellingen in Katwijk*

De raad van de gemeente Katwijk heeft kaders gesteld voor het verstrekken van leningen en garantstellingen. De Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011' en de wijziging in 2013 zijn beide door de raad vastgesteld. Daarmee heft de raad kaders gesteld waarbinnen het college uitvoering dient te geven aan leningen en garantstellingen.

*Conclusie 2: de kaders voldoen op hoofdlijnen aan de daaraan te stellen eisen*

Het beleidskader voor leningen en garantstellingen is in opzet adequaat voor het besluitvormingsproces rond een aanvraag en biedt toereikende handvatten om aanvragen te toetsen op vormvereisten, eisen aan de aanvrager en inhoudelijke vereisten. De regeling biedt eveneens voldoende handvatten om de financiële risico's van een garantstelling voor de gemeente te beperken. De mogelijkheid in de regeling om nadere aanvullende en specifieke regels te stellen aan een aanvraag, maakt het mogelijk om eisen 'op maat' te stellen aan een aanvrager.

Met de wijziging van de regeling in 2013 zijn de kaders over de verhouding tussen de gemeentelijke inzet rond garantstellingen en leningen en eventuele beschikbare waarborgfondsen eveneens duidelijk geworden. De verschillende vormen van borging die in de praktijk voorkomen (mede-borging, achterborging en voorwaardelijke borging) passen binnen de huidige regeling.

De enige kanttekening betreft het feit dat in het treasurystatuut is opgenomen dat het college van B&W besluit over lenings- en garantiebepsluiten tot € 250.000,-. In de Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011 staat dat het college beslist op een aanvraag nadat de raad goedkeuring of instemming heeft gegeven voor het aangaan van een garantieverplichting. In de praktijk leidt dit overigens niet tot onduidelijkheid; alle garantstellingen worden in Katwijk ter goedkeuring aan de raad voorgelegd.

*Conclusie 3: de uitvoering van de regeling is op hoofdlijnen conform het vastgestelde kader, maar de kaders worden in de praktijk niet altijd goed toegepast*

De aanvragen voor een garantstelling worden behandeld conform de eisen die zijn gesteld in de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden 2011'. De gemeentelijke organisatie is toegerust om op adequate wijze uitvoering te geven aan de regeling. De kaders uit de regeling zijn in de praktijk toereikend voor adequate besluitvorming op een aanvraag voor een garantstelling.

Hoewel op hoofdlijnen wordt gewerkt volgens de kaders die zijn gesteld in de regeling, hebben we in vier van de zes onderzochte cases afwijkingen geconstateerd ten opzichte van de kaders uit de regeling. In twee gevallen (VTV en de Steenrots; zie paragraaf 4.3 en bijlagen 2a en 2c) is sprake van een interpretatie die strijdig is met de regeling, zonder dat de raad daarover expliciet is geïnformeerd. Bij één casus (De Krom; zie paragraaf 4.3 en bijlage 2b) wijkt het collegebesluit af van het principebesluit door de raad. Verder is het opmerkelijk dat bij de garantstelling DSV (zie paragraaf 4.3 en bijlage 2e) na het besluit om het project in twee fasen op te knippen niet opnieuw contact is gezocht met WfZ om te bezien of borging door WfZ wellicht mogelijk was geworden.

*Conclusie 4: het proces van beoordeling van een aanvraag voor een garantstelling kan doelmatiger worden georganiseerd*

Het aanvraagproces van een garantstelling wordt gedegen uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Het ontbreekt echter aan een concreet stappenplan om het aanvraagproces goed te stroomlijnen. Betrokken accounthouders moeten daarom steeds het wiel opnieuw uitvinden. Dat leidt tot een ondoelmatige inzet van ambtelijke capaciteit.

*Conclusie 5: de raad wordt te weinig expliciet geïnformeerd over het risicoprofiel van een specifieke garantstelling en over de waarborgen die de gemeente heeft gesteld om het risico van een garantstelling voor de gemeente beheersbaar te houden*

De gemeente kan het risico van een garantstelling dat de gemeente loopt op verschillende manieren en op verschillende momenten in het proces beperken. De regeling biedt voldoende handvatten om deze instrumenten in te zetten. Ambtelijk is sprake van een zorgvuldige weging van de in te zetten mix van beheersmaatregelen. In de raadsvoorstellen ontbreekt het echter in de meeste onderzochte cases aan een afzonderlijke en herkenbare risicoparagraaf waarin expliciet wordt ingegaan op het risicoprofiel van de garantstelling en de keuze voor een mix aan beheersmaatregelen. Daarmee is de informatiepositie van de raad voor besluitvorming over de garantstelling niet optimaal.

*Conclusie 6: het monitoren van de ontwikkeling van risico's van afgegeven garantstellingen zonder medeborging door een ander waarborgfonds behoeft extra aandacht.*

Het monitoren van de ontwikkeling van het risico van een afgegeven garantstelling is een van de beheersmaatregelen die de gemeente ter beschikking heeft om de risico's van een garantstelling beheersbaar te houden. In geval van een medeborging door een waarborgfonds, maakt de gemeente gebruik van de monitoringsinformatie van het betreffende waarborgfonds. Bij twee van de onderzochte cases is de monitoring van de ontwikkeling van de risico's een aandachtspunt. Het betreft de Steenrots en DSV. Bij de Steenrots heeft geen eigenstandige analyse van de jaarcijfers van de aanvrager plaatsgevonden en bij DSV is sprake van een nog niet goed werkend monitoringssysteem. In beide gevallen betreft het een garantstelling waar de gemeente enige borgsteller is en dus ook als enige risico loopt.

*Conclusie 7: risico's als gevolg van garantstellingen door de gemeente maken deel uit van de belangrijkste (top 10) risico's voor de gemeente.*

De raad wordt tenminste tweemaal per jaar geïnformeerd over de (ontwikkeling van de) belangrijkste risico's voor de gemeente in de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekening en begroting. De garantstellingen zijn terug te vinden in de risicotabel in de paragraaf weerstandsvermogen van de gemeente Katwijk. Daarmee vormen de risico's van garantstellingen een substantieel onderdeel van de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente.

*Conclusie 8: de berekening van de risico's van garantstellingen in de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekeningen is onjuist*

In de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekeningen wordt het totale bedrag van de uitstaande geldlening aan de GOM per ultimo jaar opgenomen als risico voor de gemeente en niet het deel van de lening (1/6 deel) waar de gemeente Katwijk borg voor staat. Dat leidt tot een overschatting van het gemeentelijke risico en daarmee tot een te hoge weergave van de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente Katwijk in de onderzochte jaarrekeningen (2013-2015).

De 'overige garantstellingen' in de risicotabel in de paragraaf weerstandsvermogen is een ongewogen optelsom van verschillende risico's van de verschillende garantstellingen. Toepassing van een weging van risico's van garantstellingen leidt in het geval van Katwijk tot een hogere risico-omvang van de post overige garantstellingen.



*Conclusie 9: er is geen 'gezond' plafond te benoemen voor de omvang van leningen en garantstellingen.*

De berekening van de omvang van de risico's voor leningen en garantstellingen maken deel uit van de bredere afweging van de risico's van de gemeente. De leningen en garantstellingen vormen daarmee een onderdeel van de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente, met als sluitstuk de ratio weerstandsvermogen. Die ratio bepaalt of sprake is van een toereikend weerstandsvermogen. Het benoemen van een plafond voor een van de onderdelen van de risicoanalyse (namelijk garantstellingen) is niet gebruikelijk, doet geen recht aan verschillen in risico's per garantstelling en past daarmee ook niet in de huidige opvattingen over risicomangement bij gemeenten.

## 7 Aanbevelingen

De conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

### *Aanbeveling 1: stroomlijn het aanvraagproces van garantstellingen.*

Om het aanvraagproces verder te stroomlijnen en te waarborgen dat aanvragen doelmatig worden behandeld is het wenselijk om een stappenplan op te stellen om een aanvraag te beoordelen. Een dergelijk plan maakt het eenvoudiger om aanvragen te beoordelen en maakt het afwegingsproces transparanter. In het stappenplan kan ook expliciet aandacht worden besteed aan de relatie tussen de omvang van het risico van een garantstelling en de (eisen aan de) benodigde informatie en in te zetten beheersmaatregelen door de gemeente.

### *Aanbeveling 2: informeer de raad meer expliciet en eenduidig over het risicoprofiel van een garantstelling en de wijze waarop de gemeente beheersmaatregelen stelt.*

De informatiepositie van de raad kan worden verbeterd door het opnemen van een afzonderlijke en herkenbare risicoparagraaf in de raadsvoorstellen waarin expliciet wordt ingegaan op het risicoprofiel van de garantstelling en de keuze voor een mix aan beheersmaatregelen, inclusief de specifieke rol van een waarborgfonds in de garantstelling. Daarmee neemt de transparantie toe in de wijze waarop de gemeente de risico's van een garantstelling voor de gemeente beperkt.

### *Aanbeveling 3: besteed ambtelijk en bestuurlijk meer aandacht aan het monitoren van risico's gedurende de looptijd van de garantstellingen. Dat geldt met name voor garantstellingen die geen medeborger kennen.*

Voor garantstellingen met medeborging door een waarborgfonds is sprake van een extra waarborg voor de beheersing van de risico's. Een belangrijk deel van de monitoring geschiedt dan door het waarborgfonds. Juist voor de garantstellingen waar de gemeente als enige borgsteller optreedt, is het financiële risico voor de gemeente groter dan wanneer er sprake is van (mede)borging door een waarborgfonds. Daarnaast kan de gemeente in dat geval ook niet leunen op beheersmaatregelen van een waarborgfonds. Het is in die gevallen van groot belang om bij het besluit over de garantstelling expliciet afspraken te maken over gestructureerde monitoring van de risico's en daar gedurende de looptijd van de garantstelling ook strak op te sturen. Voorkomen moet worden dat de afspraken daarover met de organisatie die de garantstelling aanvraagt in de loop van de tijd verwateren.

*Aanbeveling 4: overweeg de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden' op een aantal aspecten aan te passen.*

Er is geconstateerd dat bij de toekenning van een aantal garantstellingen is afgeweken van de regeling 'Leningen en Garantievoorwaarden 2011'. Overweeg of het wenselijk is om de 'Regeling Leningen en Garantievoorwaarden' te verruimen zodat het formeel mogelijk wordt om garantstellingen mogelijk te maken voor bijvoorbeeld:

- huurgaranties
- garantstellingen zonder of met een beperkt onderpand
- garantstellingen waarbij de aanvrager mogelijk ook zonder garantstelling een lening kan aangaan.

Aanpassing van de regeling voorkomt niet dat ook in de toekomst aanvragen mogelijk formeel niet binnen de kaders van de regeling vallen. Van belang is om in die gevallen in het raadsvoorstel expliciet en gemotiveerd aan te geven dat wordt afgeweken van de formele vereisten in de regeling.

*Aanbeveling 5: geef het college opdracht om een beargumenteerde keuze te maken in de duiding van risico's van garantstellingen in de paragraaf weerstandsvermogen.*

Maak een beargumenteerde en expliciete keuze bij de weging van de risico's van garantstellingen (hoog/laag risico) die worden meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen. Maak daarbij ook een weging van het risicoprofiel van individuele garantstellingen naar financiële risico's die de gemeente loopt. En breng bij de eerstvolgende berekening van de benodigde weerstandscapaciteit in beeld wat het effect is van de risicoweging van de garantstellingen.

*Aanbeveling 6: breng de berekening van het risico van de garantstelling GOM in lijn met eerdere afspraken dat de gemeente Katwijk voor 1/6 deel van de leningen GOM garant staat.*

Pas de omvang van het risico van de garantstelling GOM aan conform de afspraken en breng ook voor deze aanpassing bij de eerstvolgende berekening van de benodigde weerstandscapaciteit in beeld wat het effect is.

## **Bijlage 1: geïnterviewde personen**

- J.B. van Duijvenbode (Financieel adviseur)
- J.A.C. Roeleveld (Medewerker administratie organisatie en interne controle)
- A. Rustenhoven (Beleidsmedewerker ruimte)
- A.W. Hoek (Adviseur kwaliteitsontwikkeling)
- P. Mejan (Beleidsmedewerker maatschappelijke zaken)
- A. Westerneng (Senior beleidsmedewerker ruimtelijk beleid)
- L. Visser (Beleidsmedewerker samenleving)

## **Bijlage 2: Feitenoverzichten cases garantstelling**

## **Bijlage 2a. Feitenoverzicht garantstelling Valkenburgse Tennisvereniging (VTV)**

### **Reconstructie van besluitvorming**

In september 2014 vraagt de Valkenburgse Tennisvereniging (VTV) een offerte bij de Antea Group voor de vervanging van drie gravelbanen naar ProVision-banen met als ondergrond smashcourt. Blijkens de offerte bedragen de kosten voor de vervanging van de drie banen ongeveer € 120.000,-.

Daarop stemt de ALV van de VTV in met de ambitie om de investering voor €40.000,- uit eigen middelen te financieren, voor € 5.000,- door eigen werkzaamheden en voor de overige € 75.000,- een lening aan te trekken. Verder wenst men in maart 2015 te starten waarna volgens planning de banen in april 2015 kunnen worden opgeleverd en met het nieuwe seizoen kunnen worden gebruikt.

In de periode daarna voert de VTV gesprekken met de Rabobank voor financiering van de ombouw en verzoekt de VTV de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) om een garantstelling. Op 5 januari 2015 deelt de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) aan het bestuur van de VTV mee dat ze heeft besloten de borgstelling te verlenen, gedurende 10 jaar voor de helft van de lening (€ 37.500,-). SWS geeft daarbij als belangrijkste randvoorwaarde dat de gemeente Katwijk bereid dient te zijn voor de andere helft van de financiering borg te staan.

### **Aanvraag garantstelling**

Op 6 januari 2015 dient de VTV een aanvraag voor garantstelling in bij de gemeente Katwijk voor een bedrag van € 37.500,-.

Op 22 januari 2015 verstuurt het college het raadsvoorstel inclusief alle relevante bijlagen<sup>19</sup> naar de gemeenteraad. Het college noemt daarbij verschillende argumenten om de garantstelling te verlenen:

- De garantstelling valt binnen het gemeentelijk sportbeleid waarin wordt uitgegaan van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid en waar mogelijk de uitbreiding van speelmogelijkheden. Aangegeven wordt dat de plannen op initiatief van de tennisvereniging zelf zijn ontstaan en dat met de garantstelling vanuit het SWS en de gemeente de eigen verantwoordelijkheid wordt gesteund. Van belang is dat na realisatie van de renovatie van de tennisbanen ook 's winters kan worden getennist.
- De aanvraag voldoet aan diverse vormvereisten uit de regeling leningen en garantievoorzaken (artikel 8).
- Door de combinatie met een waarborg door SWS wordt voldaan aan de uitgangspunten met betrekking tot voorliggende waarborgfondsen uit de regeling leningen en garantievoorzaken (artikel 4).
- Op basis van het weerstandsvermogen is de financiële draagkracht van de vereniging voldoende en het risicoprofiel voor de garantstelling laag.

<sup>19</sup> De bijlagen zijn: de aanvraag van de VTV, toekenningsbesluit SWS, rapport borgstelling SWS, offerte Antea en diverse vertrouwelijke financiële bijlagen).

Op 19 maart 2015 besluit de gemeenteraad unaniem en na korte beraadslaging in te stemmen met het verlenen van de garantstelling van € 37.500,-.

In de vergadering van 19 maart 2015 geeft de wethouder desgevraagd aan dat in het huidige artikel 4 van de Regeling leningen en garantievooraarden 2011 geen rekening wordt gehouden met het feit dat het Waarborgfonds tot 50% garandeert en de gemeente daarom voor het overige garant dient te staan. Er wordt door de wethouder toegezegd dat dit punt wordt meegenomen in de actualisering van deze regeling. De garantstelling wordt op 21 april 2015 door de burgemeester getekend.

### **Toetsing met Regeling leningen en garantievooraarden 2011**

We hebben onderzocht of de afhandeling van de aanvraag van de garantstelling voldoet aan de gestelde eisen in de Regeling leningen en garantievooraarden 2011. Deze stelt ten eerste inhoudelijke vereisten aan de aanvrager, ten tweede vormvereisten aan de aanvraag en ten derde vereisten ten aanzien van de financiële risico's. De precieze vereisten waaraan is getoetst zijn vermeld in paragraaf 4.2.

#### *Inhoudelijke vereisten aanvrager*

Volgens het raadsvoorstel voldoet de VTV aan de inhoudelijke vereisten en heeft de gemeente deze eisen getoetst.

#### *Vormvereisten aanvraag*

De aanvraag voor garantstelling is schriftelijk ingediend bij B&W. Daarbij zijn een uittreksel van de KvK en de bestuurssamenstelling bijgevoegd, maar niet de statuten van de VTV. Verder zijn verschillende specifieke stukken betreffende de exploitatie bijgevoegd (de begrotingen en jaarrekeningen van de twee voorgaande boekjaren, het huidige boekjaar en de offerte).

Met betrekking tot het object van de garantstelling is een tekening van de ondergrond opgenomen in de offerte van Antea. Er is niets opgenomen in de financiële stukken over de taxatiewaarde van de banen na de ombouw. Gebruikelijk is dat daarvoor de WOZ-waarde wordt gebruikt.

Met betrekking tot het onderpand geeft het college in het raadsvoorstel aan dat het eerste recht van hypotheek aan SWS wordt gegund, hoewel de regeling dit wel als voorwaarde stelt. Door het recht van opstal dat de gemeente al heeft<sup>20</sup>, gaat de gemeente akkoord met het tweede hypotheekrecht.

#### *Vereisten ten aanzien van financiële risico's*

Uit de financiële stukken van VTV en de financiële toets door de SWS blijkt een laag risicoprofiel van de garantstelling. Verder wordt voldaan aan de vereiste dat de lening onder Nederlands toezicht valt, omdat de lening is aangegaan met de Rabobank. Ook is er voldaan aan de vereisten omtrent voorliggende

---

<sup>20</sup> Recht van opstal is gevestigd op 4-10-2004.

waarborgfondsen, mede gelet op de aanpassing van de regeling garantstelling en leningen uit april 2013.

SWS maakt jaarlijks een rapport om de risico's van de borgstelling te beoordelen. Deze rapporten worden beschikbaar gesteld aan de gemeente. De gemeente voert zelf geen jaarlijkse toets uit aan de hand van financiële informatie van de aanvrager. Bij een eventueel faillissement van de VTV valt het recht van opstal terug aan de gemeente.

Tenslotte benoemt het college in voorliggende voorstel zelf dat onvoldoende duidelijk is of VTV zelf een lening zou kunnen aantrekken zonder gemeentegarantie. Gelet op de financiële buffer van de vereniging zou hier mogelijk sprake van kunnen zijn. Het college geeft aan dat sprake is van een opschortende voorwaarde in de garantstelling van het SWS. Die voorwaarde is dat het SWS alleen een garantstelling verstrekt als de gemeente ook garant staat voor 50%. Het college geeft aan dat in vergelijkbare situaties ook een garantstelling is verleend en dat daarom wordt voorgesteld om ook in dit geval de garantstelling te verlenen. Formeel biedt de Regeling leningen en garantievoorzaken 2011 geen ruimte voor deze interpretatie.



## Bijlage 2b. Feitenoverzicht garantstelling Sportfaciliteiten De Krom

### Reconstructie van besluitvorming

Tafeltennisvereniging Rijnsoever (TTVR) en Voetbalvereniging Katwijk (vv Katwijk) zijn beiden rond 2010 op zoek naar geschikte vervangende huisvesting. De huur van TTVR op 't bedrijventerrein 't Ambacht is opgezegd per 31 december 2012 (maximaal verhuur tot 2014) en vv Katwijk heeft plannen om de sterk verouderde tribune te vervangen in combinatie met kleedkamers. Gaandeweg is het idee geboren om de tafeltennisvereniging in de planontwikkeling van vv Katwijk mee te nemen in het combigebouw vv Katwijk.

In oktober 2012 informeert het college de raad over deze ontwikkelingen. Ten behoeve van de ontwikkelingen zijn meerdere besluiten nodig, onder andere over de ruimtelijke ontwikkelingen, het vrijgeven van het gereserveerde krediet, het extra krediet en een eenmalige bijdrage in de investeringskosten in de huisvesting. Ook wordt een principebesluit gevraagd voor garantstelling.

Het principebesluit aangaande de gemeentegarantie voor de geldleningen worden verder als volgt gespecificeerd:

- € 300.000,= voor TTVR ervan uitgaande dat de stichting erin slaagt om dit bedrag op de markt tegen gunstige(r) condities aan te trekken en
- € 500.000,= voor vv Katwijk (totale geldlening ca € 750.000,=), er van uitgaande dat het Waarborgfonds Sport (SWS) voor € 250.000,= (is maximum) garant staat voor aanvraag van de beide leningen van zowel de TTVR als vv Katwijk.

Op 1 november 2012 besluit de raad aangaande de garantstellingen (punt 3 van het besluit): *“In principe mee te gaan met het voorstel om garanties te verstrekken voor de benodigde externe geldleningen onder voorwaarde dat wordt voldaan aan de daartoe strekkende regeling leningen en garantievoorwaarden 2011.”* In het raadsvoorstel is niet aangegeven hoe risicovol de garantstelling is.

In de daarop volgende periode vindt onder andere overleg plaats met de financier (BNG). De BNG stelde als voorwaarde voor het afsluiten van een lening dat dat de gemeente hoofdborg was. Met het waarborgfonds SWS als achterborg had de BNG geen probleem. De gemeente is daarmee akkoord gegaan, mede omdat het rentepercentage van de lening en de lengte van de looptijd gunstig waren. Het aanvaarden van de BNG als financier van de lening bracht met zich mee dat de voorwaarde in de borgstelling van hoofdborg / achterborg voor de gemeente en SWS niet ter discussie kon staan.

Begin maart 2014 vraagt de stichting De Krom formeel de garantstelling aan bij de gemeente. Op 11 maart 2014 neemt het college een besluit over de definitieve garantieverstrekking. Het besluit is als volgt:

- Borg te staan jegens de geldverstrekkers tot een maximum bedrag van € 1.100.000,=
- Tussen de gemeente en Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) een akte van borgstelling aan te gaan, waarin SWS zich voor een bedrag van € 250.000,= garant stelt als achterborg jegens de gemeente.
- Instemmen met de ontwerpakte van vestiging van het recht van opstal met daarin opgenomen hypotheekrechten voor SWS en de gemeente tezamen alsmede een tweede aanvullende hypotheek voor de gemeente als extra zekerheid.
- Voor een periode van 5 jaar af te zien van het recht van in rekening brengen van retributie. Dit budgettaire nadeel (€ 28.000) wordt gecompenseerd uit de te laag geraamde pachtopbrengsten voor de kleedkamers v.v. Katwijk.

Het collegebesluit wijkt op een aantal punten af van het raadsbesluit in 2012, namelijk:

- Er is sprake van een achterborgstelling van SWS jegens de gemeente in plaats van een gecombineerde borgstelling. Door de garantstelling van het SWS als achterborg ter waarde van € 250.000 is een feitelijke borgstelling voor de gemeente ontstaan van € 850.000.
- De hoogte van de borgstelling is – rekening houdend met de wijziging naar een situatie van achterborg door SWS – € 50.000 hoger dan in het raadsvoorstel is aangegeven.
- Afzien van retributie (gebruiksrechten) maakte geen onderdeel uit van het principebesluit door de raad.

De B&W besluitenlijst van 11 maart 2014 (waaronder het besluit van deze garantstelling) is aangeboden aan de raad op 24 maart 2014.

Op 30 juli 2014 is de akte van borgtocht door de gemeente getekend. Daarnaast wordt op 5 juni 2014 het recht van opstal gepasseerd<sup>21</sup>.

### **Toetsing met Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011**

We hebben onderzocht of de afhandeling van de aanvraag van de garantstelling voldoet aan de gestelde eisen in de Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011. Deze stelt ten eerste inhoudelijke vereisten aan de aanvrager, ten tweede vormvereisten aan de aanvraag en ten derde vereisten ten aanzien van de financiële risico's. De precieze vereisten waaraan is getoetst zijn vermeld in paragraaf 4.2.

---

<sup>21</sup> Het recht van opstal wordt naar aanleiding van opmerkingen van de accountant partieel gewijzigd op 22 mei 2015.

#### *Inhoudelijke vereisten aanvrager*

In het collegevoorstel wordt ingegaan op de eisen uit de regeling. De aanvrager is een maatschappelijke organisatie met rechtspersoonlijkheid die openstaat voor alle inwoners van Katwijk. De garantstelling past binnen de beleidskaders van de Sportnota van Katwijk. Verder is van belang dat de stichting zelf initiatief heeft genomen. Die eigen verantwoordelijkheid vormt de basis van het sportbeleid van de gemeente en komt mede tot uiting door de door de stichting gevraagde en gekregen borging vanuit de SWS.

#### *Vormvereisten aanvraag*

In het collegevoorstel is aangegeven dat de aanvraag is getoetst aan de regeling leningen en garantievooraarden 2011 (artikel 8) en dat is voldaan aan de voorwaarden die aan een aanvraag worden gesteld. Alle relevante stukken die nodig waren voor besluitvorming zijn aangetroffen in de dossiers van de gemeente.

#### *Vereisten ten aanzien van financiële risico's*

Uit de stukken blijkt dat de lening onder Nederlands toezicht valt. Ook is voldaan aan de vereisten omtrent voorliggende waarborgfondsen, hoewel de Regeling leningen en garantievooraarden 2011 niet expliciet aangeeft dat achterborgstelling door een waarborgfonds mogelijk is.

Wat betreft de verzekering dat uit een rapportage blijkt dat rente en aflossing kunnen worden voldaan, heeft het college een extern bureau opdracht gegeven om een businesscase op te stellen. De uitkomst daarvan was positief. Daarnaast heeft SWS de aanvraag zelf beoordeeld. De gemeente heeft gebruik gemaakt van deze analyse bij het nemen van het besluit. Daarnaast maakt SWS jaarlijks een rapport om de risico's van de borgstelling te beoordelen. Deze rapporten worden beschikbaar gesteld aan de gemeente en daarover vindt ook overleg plaats tussen de gemeente en het waarborgfonds. Als laatste heeft de gemeente zekerheid door de eisen die worden gesteld aan het recht van opstal.

## **Bijlage 2c. Feitenoverzicht garantstelling woonvoorziening De Steenrots (Dunavie)**

### **Reconstructie van besluitvorming**

Op 7 november 2013 is unaniem in de raad de motie aangenomen (motie 182), voor het behoud van de beschermde woonvoorziening De Reling. In de motie wordt aangegeven dat het voor een aantal kwetsbare burgers een ernstig gemis zal zijn, wanneer de woonvoorziening zal wegvallen. De gemeenteraad heeft aan het college verzocht om de mogelijkheden te onderzoeken de woonvoorziening in Katwijk te behouden. Aanleiding van de motie was het feit dat De Reling haar activiteiten zou moeten staken wegens een niet sluitende exploitatie, waarop Stichting Eleos GGGZ (voormalig eigenaar van De Reling) per kwartaal € 35.000 toelegt.

Tot medio 2014 heeft Eleos, op verzoek van het college, diverse gesprekken gevoerd met de gemeente en eventuele overnamepartners met als resultaat dat stichting De Steenrots i.o. als mogelijke overnamepartner uit het proces kwam. Tussen de vier betrokken partijen (De Steenrots i.o., Eleos, Dunavie en gemeente Katwijk) is de intentie uitgesproken gezamenlijk zich te willen inspannen de overname te laten slagen. Die uitspraak is vastgelegd in een intentieovereenkomst op 17 juni 2014, die mede is onderstekend door de gemeente Katwijk. Van belang voor deze casus is dat de gemeente zich bereid verklaard om *'...wanneer dit noodzakelijk is als achtervang te functioneren voor de huurbetaling gedurende de eerste contractperiode van 5 jaar...'* Daarbij wordt aangetekend dat daarover bij de gemeente nog besluitvorming moet plaatsvinden.

De gemeenteraad is op 1 juli 2014 door middel van een brief van het college geïnformeerd over de gesloten intentieovereenkomst. In die brief wordt expliciet benadrukt dat Eleos tot 1 oktober 2014 de vestiging openhoudt en dat daarna de overname definitief geregeld moet zijn.

Vervolgens zijn partijen in de overeenkomst aan de slag gegaan om op een drietal punten onderzoek te doen om de overname te regelen en vast te leggen. Het betreft:

1. een onafhankelijk check op de haalbaarheid van de businesscase van De Steenrots;
2. structurele verzekering van de financiering voor het Beschermd Wonen;
3. inventarisatie van bouwkundige aanpassingen (t.b.v. scheiden wonen en zorg).

Op 4 september hebben de vier partijen besloten dat de overname van De Reling door De Steenrots doorgang kan vinden. Daarbij stelt Dunavie (als eigenaar van het pand) als voorwaarde voor overname dat de gemeente garantstaat voor de huur gedurende de eerste vijf jaar.

### Aanvraag garantstelling

Op 11 september 2014 stuurt het college een vooraankondiging voor de aanvraag van deze garantstelling aan de raad. Het college geeft aan dat er haast geboden is, aangezien 1 oktober de definitieve overnamedatum is. In de brief wordt aangegeven dat op de drie genoemde punten het onderzoek een positieve uitkomst heeft. Verder blijkt dat Dunavie daarbij wel een borgstelling van de huur van de gemeente vraagt voor de eerste vijf jaar, die in totaal € 331.555 bedraagt. Vanwege de positieve beoordeling van de businesscase wordt het risico bij deze garantstelling door het college laag geacht. Wel is er door het college aangegeven dat er een aantal risico's in de businesscase zit. De belangrijkste zijn de onzekere toekomst van Beschermd Wonen en onzekerheid in de contractering van de Steenrots door de Centrumgemeente Leiden.

Op hetzelfde moment stuurt Dunavie een brief aan de gemeenteraad van Katwijk waarin ze de vraag voor een garantstelling van de Gemeente Katwijk nader toelicht. Ze geeft daarbij aan dat het huidige contract tussen Dunavie en Eleos een looptijd van vijftien jaar kende, waarbij de looptijd van het contract met Stichting De Steenrots is verkort naar vijf jaar, met een optie van verlenging met nogmaals vijf jaar. Deze verandering duidt Dunavie als een risico, omdat de huurinkomsten voor een langere periode wegvallen en de Steenrots niet de gebruikelijke bankgarantie kan afgeven. Daarbij doet Dunavie het verzoek aan de Gemeente Katwijk om deze risico's 'te delen'.

Op 25 september 2014 vergadert de raad over het voorstel voor garantstelling De Reling. De raad stemt in met het door het college gevraagde besluit, dat luidt:

1. Garant te staan voor de huur van de Steenrots aan Dunavie voor de eerste vijf jaar voor het eerder genoemde bedrag
2. Als voorwaarden te stellen:
  - a. Een garantstellingsovereenkomst wordt afgesloten met de drie betrokken partijen, niet alleen met Dunavie
  - b. Stichting de Steenrots verplicht wordt gedurende de looptijd van de garantstelling de financiële jaarstukken ter beoordeling aan de gemeente en Dunavie voor te leggen.

De gemeente heeft in het voorstel een aantal overwegingen en argumenten opgenomen voor het verlenen van de garantstelling:

- De Steenrots kan geen bankgarantie afgeven voor de huur, terwijl dat wel gebruikelijk is bij de huur van maatschappelijk of commercieel vastgoed. Daarom vraagt Dunavie de gemeente om dit risico met Dunavie te delen door garant te staan voor de eerste vijf jaar.
- Het businessplan van de Steenrots is gecheckt door K+V Organisatieadvies, en op basis daarvan is het plan op een aantal punten verder aangescherpt. Het businessplan biedt vertrouwen in een structurele gezonde exploitatie.

- Mocht er sprake zijn van een betalingsachterstand heeft Dunavie aangegeven een mogelijkheid voor betalingsregeling aan de Steenrots te willen bieden en er voor een oplossing samen met de Gemeente uit te willen komen. Verder geeft het college aan de risico's verder te beperken door een garantstelling met de drie partijen te willen opnemen (zie besluitpunt 2a).
- Er is geen mogelijkheid de garantstelling door het voorliggende Waarborgfonds voor Zorg (WFZ) onder te brengen, omdat zij alleen garantstellingen afgeven aan instellingen die deelnemer zijn van dit waarborgfonds en alleen garantstellingen afgeeft voor leningen ten behoeve van fysieke investeringen – en dus niet op huurgaranties.

Op 21 november 2014 wordt de garantstellingsovereenkomst getekend tussen de gemeente Katwijk, Stichting De Steenrots en Dunavie. De gemeente staat garant voor de huurbetalingen van de Steenrots aan Dunavie voor de periode van 5 jaar.

#### **Toetsing met Regeling leningen en garantievoorwaarden 2011**

We hebben onderzocht of de afhandeling van de aanvraag van de garantstelling voldoet aan de gestelde eisen in de Regeling leningen en garantievoorwaarden 2011. Deze stelt ten eerste inhoudelijke vereisten aan de aanvrager, ten tweede vormvereisten aan de aanvraag en ten derde vereisten ten aanzien van de financiële risico's. De precieze vereisten waaraan is getoetst zijn vermeld in paragraaf 4.2.

#### *Inhoudelijke vereisten aanvrager*

Stichting De Steenrots voldoet aan de inhoudelijke vereisten. De reformatorische identiteit van de Steenrots staat daarbij niet in de weg, omdat er geen sprake is van uitsluiting van cliënten noch van een doelstelling ter bevordering van de reformatorische overtuiging.

#### *Vormvereisten aanvraag*

Uit de vormvereisten aan de aanvraag blijkt de regeling uit te gaan van garantstellingen op leningen ter financiering van een (on)roerende zaak. Daar is in dit geval geen sprake van. Het betreft namelijk een garantstelling voor huurbetalingen van De Steenrots aan Dunavie. Daarmee voldoet deze aanvraag in formele zin niet aan de eisen die in de regeling zijn gesteld. In het raadsvoorstel van is wel aangegeven dat het gaat om een garantstelling voor huurbetaling, maar in het raadsvoorstel is niet aangegeven dat hiermee feitelijk wordt afgeweken van de Regeling leningen en garantievoorwaarden 2011'.

Door de bijzondere kenmerken van deze garantstelling komt het verzoek tot garantstelling van de eigenaar van het pand (Dunavie) als verhuurder van de panden en niet van de gebruiker (De Steenrots). Bij andere garantstellingen is het gebruikelijk dat de aanvraag wordt gedaan door de partij die de garantstelling nodig heeft. In dit geval is de aanvraag dus ingediend door de partij die de garantstellingseis stelt. Formeel kan dat niet binnen de regeling.

#### *Vereisten ten aanzien van financiële risico's*

Aangezien deze garantstelling een huurgarantie betreft, is er geen sprake van een onderpand. Daarmee lijkt de verstrekking van deze garantstelling in formele zin in strijd te zijn met de Regeling leningen en garantievoorzieningen 2011'. In het raadsvoorstel wordt geen beroep gedaan op de hardheidsclausule in de regeling.

In dit specifieke geval vormt het onafhankelijk onderzoek door K+V Organisatieadvies naar het businessplan van de Steenrots de basis voor het verstrekken van de garantstelling. Daaruit blijkt dat De Steenrots zou moeten kunnen voldoen aan de huur voor de komende vijf jaar. Verder is door het emailcontact met het Waarborgfonds voor de zorgsector (WFZ) in principe voldaan aan de voorwaarde dat het indienen van een aanvraag voor garantstelling eerst bij het voorliggende waarborgfonds wordt gedaan. Het verzoek is pas heel laat gedaan (september 2014), terwijl al eerder, namelijk ten tijde van de ondertekende intentieovereenkomst (juni 2014), bekend was dat Dunavie mogelijk om deze garantstelling zou vragen. Gezien de afwijzingsgrond (namelijk dat Dunavie als woningcorporatie geen deelnemer is van dat fonds) zou dat weliswaar niet tot een ander conclusie hebben geleid.

In de regeling is aangegeven dat de gemeente jaarlijks relevante (financiële) informatie ontvangt van de aanvrager van de garantstelling. Deze stukken heeft de gemeente nodig om een oordeel te kunnen vormen over de ontwikkeling van de risico's van de garantstelling. De gemeente heeft deze informatie over 2014 voor deze garantstelling niet beoordeeld. In 2015 heeft Dunavie de gemeente bericht dat er geen huurachterstand is per ultimo 2015.

## **Bijlage 2d. Feitenoverzicht garantstelling Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM)**

### **Reconstructie van besluitvorming**

In 2009 stellen de zes gemeenten Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen, gezamenlijk vast dat de Duin- en Bollenstreek staat voor een belangrijke revitaliseringsopgave, op zowel economisch als ruimtelijk gebied. Die opgave is vastgelegd in de 'Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport' (ISG), vastgesteld in de gemeenteraden in december 2009. De ISG heeft een bindend karakter voor de zes gemeenten.

De ISG vloeit voort uit de eerdere samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen de zes gemeenten, die door de raad van Katwijk is vastgesteld op 18 december 2008. Deze SOK staat aan de basis voor de oprichting van de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). In de SOK is in artikel 6.7 al een onderdeel opgenomen over een eventuele garantstelling ten behoeve van de financieringsbehoefte van de GOM. In het artikel is opgenomen dat *“teneinde de financieringslasten voor de GOM (...) zoveel mogelijk te beperken, de partijen in beginsel bereid zijn onder nader te stellen voorwaarden en voldoende zekerheden de GOM garanties te verstrekken...”*

In de ISG zijn de ambities opgenomen voor de herstructureringsopgave in de Duin- en Bollenstreek en is de thematische uitwerking opgenomen van onder andere landschapspectief, cultuur en toerisme, wonen en werken. In de structuurvisie wordt opnieuw de aard van de GOM benoemd, namelijk een uitvoeringsorganisatie zonder publiekrechtelijke taken, waarvan de zes greenportgemeenten voor een gelijk deel aandeelhouder van zijn. Verder komen onder andere de financieringsopgave en de besluitvormende bevoegdheid van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) aan de orde.

Vanaf de vaststelling van de ISG gaat de GOM in samenwerking met ambtenaren van de zes betrokken gemeenten aan de slag voor een financieringsvoorstel voor de opgave die is vastgelegd in het ISG. Op 5 oktober 2010 ontvangt het college van Katwijk daartoe van de GOM het 'Voorstel gemeentelijke garantstelling voor de GOM'. In dit voorstel worden de zes betrokken gemeenten/aandeelhouders van de GOM gevraagd te besluiten tot elk een garantstelling ter grootte van € 7 mln (1/6 deel van de totaal benodigde kredietfaciliteit van € 42 mln).

In het voorstel van de GOM worden verschillende vormen van financiering gepresenteerd: gemeentelijke voorfinanciering, financiering met garantstelling en financiering zonder garantstelling. Daarbij wordt het financiële perspectief van de verschillende scenario's benoemd, zoals de rentepercentages en het verwachte resultaat. Met betrekking tot het scenario van financiering zonder garantstelling is benoemd dat dit met name een theoretisch scenario is, tenzij de aandeelhouders bereid zijn meer eigen vermogen te storten (op dat moment 390.000 euro).



In het voorstel van de GOM wordt een voorkeursscenario gepresenteerd voor een garantstelling. De volgende argumenten worden daarbij gegeven:

- De rentekosten zijn bij dit scenario de laagste (4 procent).
- Dit scenario voorkomt een groot vermogensbeslag of invloed op de leencapaciteit van de gemeenten/aandeelhouder.
- Met dit scenario zijn de rentelasten van elk project gelijk, terwijl bij voorfinanciering de mogelijkheid bestaat dat gemeente verschillende rentes rekenen.

Ten aanzien van het risicomangement worden in het voorstel twee verschillende zekerheden genoemd: de Planning & Control van de GOM en het onderpand door grondaankopen. Ten aanzien van de P&C wordt de zekerheid verkregen door de besluitvormende bevoegdheid van de aandeelhouders in de AvA. Door de gronden in onderpand te hebben blijft het verlies beperkt tot mogelijke renteverliezen over de verwervingsprijs, planontwikkelingskosten en het prijsrisico.

### **Aanvraag garantstelling**

Op basis van het voorstel van de GOM vraagt het college op 2 november 2010 in een raadsvoorstel instemming van de gemeenteraad voor de gevraagde garantstelling van € 7 mln. Ze geeft daarbij als argumentatie dat voor de start van de herstructurering van de Greenport Duin- en Bollenstreek een werkkapitaal benodigd is in de vorm van vreemd vermogen. Verder wil het college voorkomen dat er ongelijkheid ontstaat tussen de aandeelhouders van de GOM (de verschillende greenportgemeenten). Het risico voor de gemeente ligt met name in de mate waarin de beoogde ontwikkeling op de aangekochte gronden door planologische keuzes geen doorgang kan vinden. De gemeente geeft aan dat in het voorstel het risico voor de gemeente Katwijk wordt geschat op maximaal € 2,3 mln<sup>22</sup>.

Op 1 december vergadert de commissie Ruimte over het raadsvoorstel. Daarbij wordt besloten het voorstel als hamerstuk naar de raadsvergadering te geleiden. De gemeenteraad besluit op 16 december 2010 om:

1. In te stemmen met het verstrekken van een garantstelling voor de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) B.V. ter grootte van € 7 miljoen jegens een nader te bepalen financier.
2. In te stemmen met de GOM te verzoeken om een regeling dat de aandeelhouders die een garantstelling hebben afgegeven bij de liquidatie van de GOM voorrang hebben op de aandeelhouders die geen garantstelling hebben afgegeven.

Deze laatste passage is opgenomen als extra zekerheidsstelling ingeval er gemeenten zijn die geen garantstelling afgeven. Uiteindelijk hebben alle gemeenten een garantstelling afgegeven.

---

<sup>22</sup> Dit risico is opgebouwd uit gemaakte plankosten, gemaakte rentekosten en verkoopverlies in geval van gedwongen verkoop. Het risico wordt ingeschat op maximaal € 14 miljoen. 1/6 deel daarvan zou voor rekening van de gemeente Katwijk kunnen komen (€ 2,3 miljoen).

### **Toetsing met Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011**

De Regeling leningen en garantvoorwaarden 2011 was nog niet van toepassing bij het aangaan van de garantstelling GOM (deze garantstelling heeft het proces om tot de regeling te komen versneld).

Het Treasurystatuut 2006 vormde het beleidskader bij toekenning van deze garantstelling. Daarin staat onder artikel 3 en 6 het volgende:

Artikel 3:

Met betrekking tot risicobeheer gelden de volgende algemene uitgangspunten:

1. De gemeente mag leningen of garanties op grond van de 'publieke taak' uitsluitend verstrekken aan de door de raad goedgekeurde derde partijen, waarbij vooraf advies wordt ingewonnen over de financiële positie en de kredietwaardigheid van de betreffende partij.

Artikel 6:

Met betrekking tot kredietrisicobeheer gelden de navolgende uitgangspunten:

1. Bij het uitzetten van middelen op grond van treasury gelden de volgende uitgangspunten:
  - a. Het college heeft uit het oogpunt van de Wet Dualisering Gemeentebestuur de bevoegdheid de financiering van de gemeente te regelen.
  - b. Bij het verstrekken van leningen worden op grond van de publieke taak zekerheden of garanties geëist.
  - c. De gemeente hanteert een terughoudend beleid in het kader van het verstrekken en/of waarborgen van geldleningen.

Als de Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011 er wel zou zijn geweest, dan zou de garantstelling GOM niet passen binnen de eisen en criteria van de regeling. Toekenning van de garantstelling aan de GOM zou in dat geval buiten dit beleidskader zijn gedaan.

## Bijlage 2e. Feitenoverzicht garantstelling woonzorgcentrum DSV

### Reconstructie van besluitvorming

Woonzorgcentrum DSV is rond 2010 op zoek naar een geschikte vorm, mogelijkheid en financiering voor vernieuwing van haar zorghuisvesting. In de gemeente Katwijk heeft DSV drie panden in eigendom (Duinrand, Salem en Vlietstede). Zowel de technische als functionele staat van de voorzieningen maken investeringen dringend noodzakelijk. Verder huurt DSV een pand van corporatie Eigen Haard buiten de gemeente Katwijk (Rustoord in Lisse) en heeft DSV op uitnodiging van de gemeente Katwijk tot doel om zorgwoningen te realiseren in Haven fase II.

In december 2011 stelt DSV een initiële businesscase op voor sloop/nieuwbouw van de drie woonvoorzieningen in eigendom en nieuwbouw van de woningen in Haven fase II. Het Waarborgfonds voor Zorg (WfZ) wijst een eventuele borgstelling voor deze businesscase af omdat ze de nieuwbouw van Haven fase II in combinatie met de vernieuwing van het bestaande aanbod te risicovol acht. Ook een eventuele gezamenlijke borging met de gemeente Katwijk is voor het WfZ niet aan de orde. Ze vindt de opgaaf tot vernieuwing van de drie intramurale locaties al groot genoeg voor DSV en is van mening dat de nieuwbouwplannen (Haven Fase II) een onnodige grote druk legt op de beschikbare middelen.

Vervolgens sluit de gemeente Katwijk met DSV een intentieovereenkomst over nieuwbouw van panden in Haven fase II. Daarin zegt de gemeente als inspanningsverplichting toe om *“de grondaankoop en nieuwbouw van dit gebouw voor DSV te borgen.”*

Daarop komt DSV in april 2012 met een nieuwe businesscase, waarin bewust een variant met en een variant zonder Haven fase II is opgenomen en aangegeven wordt een partner te zoeken voor de stichting en exploitatie van Haven fase II. Door de nieuwbouw over een langere periode uit te strekken beoogt DSV de liquiditeitsdruk te verminderen. In de planning start de bouw van Vlietstede in 2012, Rustoord en Haven fase II in 2013, Duinrand in 2014 en Salem in 2020. De totale investering (inclusief tijdelijke huisvesting vanwege sloop) bedraagt € 54,6 mln.

Deze integrale businesscase laat DSV toetsen door Deloitte. Op 20 augustus 2012 doet Deloitte aan de raad van bestuur en de raad van toezicht van Stichting DSV het onderzoeksrapport prognose kasstromen Stichting DSV 2012 tot en met 2045 toekomen. Volgens Deloitte kan het voorstel voor derden dienen ter oordeelsvorming over de in de businesscase opgenomen investeringen en de financiering daarvan. In het rapport focust Deloitte op beantwoording van de volgende vragen:

- Is financiering niet mogelijk met borging van Waarborgfonds voor de zorg of zonder borging?
- Op grond van welke belangen kan de gemeente Katwijk een rol bij de financiering c.q. borging overwegen? Zijn de investeringen noodzakelijk en in het belang van de inwoners van Katwijk?
- Welke risico's brengt borgstelling voor de gemeente Katwijk met zich mee en hoe kunnen die beperkt worden?

In de rapportage geeft Deloitte de berekening van verschillende financiële ratio's. Daarbij geeft Deloitte aan dat het onwaarschijnlijk is dat DSV een lening kan krijgen zonder borgstelling van de gemeente. Tegelijkertijd noemt Deloitte ook dat dat op basis van de prognoses, DSV in alle jaren aan de verplichtingen van rente en aflossing kan voldoen.

### **Aanvraag garantstelling**

Op 16 oktober 2012 stuurt het college het raadsvoorstel 'Investerings Zorgwoningen DSV' naar de gemeenteraad. Daarbij vraagt het college om instemming met de garantstelling voor DSV in twee tranches, met in totaal € 55 mln. Daarbij benoemt het college verschillende argumenten:

- Door de demografische ontwikkeling neemt het aantal ouderen sterk toe, inclusief de groep die zware zorg nodig heeft, en is het noodzakelijk het aantal geschikte woningen te vergroten.
- De technische staat van de huidige woningen is onvoldoende en de functionele staat sluit onvoldoende aan bij zwaardere zorggroepen.
- De financiële ratio's overtuigen het college dat DSV constant in staat zal zijn haar verplichtingen voor rente en aflossing te voldoen.
- Financiering zonder garantstelling van de gemeente wordt door Deloitte onhaalbaar geacht.
- De getaxeerde netto contante waarde van de panden van DSV overstijgt de investeringsom met € 4 mln. en het hoogste te borgen saldo met bijna € 14 mln.

Verder benoemt ook het college dat het WfZ niet bereid is garant te staan voor de investeringen, omdat de uitkomsten van de businesscase niet voldoen aan de eisen die WfZ stelt. Er is geen contact geweest tussen de gemeente en WfZ over de reden van afwijzing.

In het raadsvoorstel wordt ook ingegaan op de mogelijkheid om een lening te verstrekken (in plaats van borgstelling). Voordeel daarvan is dat de gemeente kan lenen tegen een lagere rente dan DSV. Het verschil in rentepercentage kan de gemeenten dan opbouwen als buffer voor financiële risico's. Als nadeel van deze mogelijkheid wordt genoemd dat de gemeentelijke organisatie niet is ingericht op het beheren en volgen van leningen.

Op 17 januari 2013 bespreekt de gemeenteraad het raadsvoorstel in de raadscommissie Samenleving en op 31 januari 2013 in de gemeenteraad. Tussentijds is er sprake van een schriftelijke vragenronde en op de dag van de raadsvergadering ontvangt de gemeenteraad een brief van de directeur-bestuurder van Dunavie met het verzoek om het besluit voor een garantstelling voor de tweede tranche los te koppelen van het besluit voor de eerste tranche. Dunavie is van mening dat door de mogelijke samenwerking tussen Dunavie en DSV een beslissing op dit moment over garantstelling fase II niet nodig is.

In de raadsvergadering wordt een amendement ingediend waarin het college wordt gevraagd geen lening maar een garantstelling af te geven. Het college heeft in de oordeelsvormende vergadering toegezegd om conform de tekst van het aangekondigde amendement het voorstel van het college aan de raad aan te passen en opnieuw aan te bieden.

Daarnaast stelt de wethouder voor, op zorgen vanuit de raad, om bij de tweede tranche een nieuwe toets op de businesscase te laten uitvoeren. Als deze afwijkend is, zal het college de raad een nieuw voorstel toesturen. Daarmee kent het raadsbesluit de volgende besluitpunten:

1. Ondanks het feit dat een andere partij niet garant staat in te stemmen met het garanderen aan Woonzorgcentrum DSV van € 55,5 mln. verspreid over 10 jaar en opgedeeld in twee tranches van € 26,5 mln. en € 29 mln.
2. Voordat de garantie op de tweede tranche geëffectueerd wordt dient nogmaals een toets op de businesscase plaats te vinden.
3. De eerste tranche aan DSV te garanderen en de tweede tranche, afgezien van de onder 2 genoemde toets op de businesscase, alleen te garanderen als de financiering van de tweede tranche niet afdoende in een samenwerking tussen Dunavie en DSV kan worden geregeld.
4. Als voorwaarden op te nemen dat de Gemeente Katwijk het recht van eerste hypotheek ontvangt, het overschot aan liquide middelen wordt aangewend voor versnelde aflossing en risicobeperking wordt vastgelegd in een contract met DSV.

In het raadsvoorstel is niet aangegeven hoe risicovol deze garantstelling is.

Er is met WfZ geen contact geweest of er mogelijkheden zijn ontstaan voor borging door WfZ door het opknippen van de garantstelling in twee tranches.

Na het besluit van de gemeenteraad stelt het college met Stichting DSV een garantieovereenkomst op. Op 10 juli 2013 vraagt het college aan de raad om in te stemmen met de garantieovereenkomst tussen gemeente Katwijk en Stichting DSV ten behoeve van de vier zorgaccommodaties. Het college tekent vervolgens de garantstellingsovereenkomst met DSV op 16 juli 2013.

De garantstelling is gekoppeld aan de fasering van de nieuwbouw en afhankelijk van de aangetrokken leningen. Eind 2015 was van de eerste tranche (€ 26,5 miljoen) een garantstelling afgegeven voor bedrag van ongeveer € 17 miljoen. Daarnaast was voor de tweede tranche (€ 29 miljoen) een garantstelling afgegeven van € 13 miljoen. Het college heeft de raad geïnformeerd<sup>23</sup> over de onafhankelijke toets die is

---

<sup>23</sup> Door toezending van het collegebesluit 'Overeenkomst geldlening Aegon-DSV) op 25 september 2014. Ter onderbouwing van het collegebesluit is als bijlage een nadere toets op de geactualiseerde businesscase door Deloitte opgenomen. De raad is daarbij niet per brief geïnformeerd. Dat is hersteld door het college door op 5 februari 2016 de raad nogmaals te informeren over een tweede garantstelling voor de tweede tranche en er op te wijzen dat er een toets op de businesscase heeft plaatsgevonden door Deloitte.

uitgevoerd op de businesscase voor de tweede tranche. Dat was een voorwaarde voor het verlenen van de garantstelling voor de tweede tranche bij het raadsbesluit van 31 januari 2013.

### **Toetsing met Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011**

We hebben onderzocht of de afhandeling van de aanvraag van de garantstelling voldoet aan de gestelde eisen in de regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011. Deze stelt ten eerste inhoudelijke vereisten aan de aanvrager, ten tweede vormvereisten aan de aanvraag en ten derde vereisten ten aanzien van de financiële risico's. De precieze vereisten waaraan is getoetst zijn vermeld in paragraaf 4.2.

#### *Inhoudelijke vereisten aanvrager*

In de beantwoording op ingediende schriftelijke vragen (vraag 16) door de raad geeft het college aan dat de aanvraag van DSV is getoetst aan de Regeling leningen en garantievoorzwaarden 2011 en van mening is dat de aanvraag voldoet aan de genoemde voorzwaarden, waaronder de inhoudelijke vereisten aan de aanvrager.

Op een aantal punten komt het college expliciet terug. Zo geeft het college in de beantwoording op schriftelijke vraag 21 aan dat de organisatie iedere cliënt welkom heet, ongeacht de identiteit. De vereiste dat de organisatie activiteiten ontplooit in het belang van de Katwijkse gemeenschap is expliciet getoetst door Deloitte. In de rapportage staan daartoe een aantal feiten opgenomen over de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de zorg, de demografische ontwikkelingen en de noodzaak van nieuwbouw (bouwtechnische staat van de panden in eigendom). Uit de concept hypotheekakte (artikel 2, lid 2 en artikel 4, lid 1 en artikel 6, lid 2) blijkt eveneens dat de gemeente Katwijk gestand doet aan de kaders in de regeling dat de woningen voldoende dienen te zijn verzekerd, in goede staat worden gehouden en niet dienen te worden vervreemd – tenzij de gemeente Katwijk daartoe instemming verleent.

#### *Vormvereisten aanvraag*

Uit de geraadpleegde onderliggende documenten bij het raadsbesluit blijkt dat de aanvraag voorzien was van alle relevante documenten. Wel valt op dat de informatieplicht die de gemeente Katwijk met DSV afsprekt (in artikel 6 van de garantieovereenkomst) afwijkt van de informatieplicht zoals deze is opgenomen in de Regeling leningen en garantstellingen 2011. In de regeling is de termijn voor de ontvangst van de jaarstukken vier maanden na het verstrijken van het boekjaar, in de garantieovereenkomst 14 dagen na vaststelling door de raad van toezicht van DSV (artikel 6, lid 3). Een gelijksoortig verschil geldt voor de informatieplicht met betrekking tot de begroting. In de regeling is de termijn voor ontvangst zes maanden voor de aanvang van het boekjaar, in de garantieovereenkomst uiterlijk 31 december van ieder kalenderjaar.

### *Vereisten ten aanzien van financiële risico's*

In de rapportage van Deloitte wordt beargumenteerd waarom een geldlening zonder garantstelling of een garantstelling bij het WfZ waarschijnlijk niet zullen worden gehonoreerd. Eventueel zou het geactualiseerde businessplan bij het WfZ ter toetsing kunnen zijn neergelegd, maar hier is door DSV niet voor gekozen. De waarschijnlijkheid van een ander oordeel werd daarvoor te klein geacht. Ook is er niet voor gekozen de plannen zo aan te passen dat het WfZ wel een garantstelling zou afgeven. In het rapport geeft Deloitte verder argumentatie waarom het publieke belang in dat geval zou kunnen worden geschaad.

De vereisten ten aanzien van de financiële risico's zijn in deze casus door de gemeente Katwijk expliciet getoetst en benoemd. In de rapportage van Deloitte geven de verschillende ratio's met name weer in welke mate DSV in staat is om rente en aflossing ook in de toekomst te voldoen. Omdat de geprognosticeerde ratio's niet onder het niveau dalen waarin rente en aflossing niet meer kunnen worden betaald, concludeert het college dat er inderdaad sprake is dat DSV in staat zal zijn aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Om het risico verder te beperken neemt de gemeente Katwijk meerdere rechten van hypotheek op alle leningen. Dat is een vereiste die voortvloeit uit de regeling en ook een van de risicobeperkende voorstellen van Deloitte.

Ter beheersing van de financiële risico's heeft de gemeente verder de volgende maatregelen genomen:

- de gemeente heeft het recht van eerste hypotheek gevestigd op de onderliggende panden. Daarmee wordt echter slechts een deel van het risico van de gemeente verminderd. Hoewel bij het ontwerpen van het nieuwe vastgoed zoveel mogelijk is getracht het vastgoed zo 'courant' mogelijk te maken, is de opbrengstwaarde bij gedwongen verkoop waarschijnlijk niet toereikend om de garantstelling af te dekken.
- De gemeente heeft daarom specifieke afspraken gemaakt over de informatievoorziening van DSV aan de gemeente over de voortgang van de bouw en de financiële situatie van DSV. Aanleiding voor deze afspraken ligt in het feit dat er geen andere partij garant staat voor de leningen en de gemeente dus zelfstandig de risico's in beeld moet krijgen en beheersen. Aanvullend op de reguliere financiële stukken die de gemeente (standaard) vraagt aan aanvragers van een garantstelling heeft het college aan Deloitte opdracht gegeven om een Dashboard te ontwikkelen dat wordt gevuld door DSV en inzicht geeft in relevante ontwikkelingen per kwartaal. Dat proces van monitoren is lastig op gang gekomen. Inmiddels zijn er kwartaalrapportages beschikbaar voor het 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> kwartaal van 2015, maar die voldoen nog niet aan de eisen die de gemeente heeft gesteld. De gemeente heeft eind 2015 DSV gemaand om de gemaakte afspraken na te komen.

## **Bijlage 2f. Feitenoverzicht garantstelling Dunavie**

### **Toelichting**

Van de verstrekte garantstellingen van de gemeente Katwijk is de verstrekking van garantstellingen voor woningbouwcorporatie Dunavie een bijzonder geval. Dat heeft te maken met een aantal unieke aspecten in vergelijking met de andere garantstellingen, namelijk:

- Het totale bedrag aan garantstellingen voor Dunavie is verreweg het hoogste, namelijk € 152,7 miljoen (bedrag is opgenomen in de staat van gewaarborgde geldleningen van de gemeente).
- De garantstelling is opgebouwd uit verschillende leningen uit een diverse tijdsperiode.
- De garantstelling van de gemeente kent de vorm van een achterborg op het Waarborgfonds Sociale Woningen (WSW).
- De risicobeheersing van de geborgde geldleningen ligt grotendeels bij het WSW.
- De gemeente heeft geen actieve rol bij de verstrekking van de garantie.
- Het college is voor haar informatievoorziening over de risico's afhankelijk van de informatie die zij krijgt vanuit het WSW.

Deze garantstellingen vallen niet onder de werking van de Regeling leningen en Garantstellingen 2011', maar vallen onder afspraken die zijn gemaakt tussen Rijk, WSW, corporaties en gemeenten.

Voor deze casus is geen beleidsreconstructie opgenomen van de verstrekte garantstellingen aan Dunavie. Een dergelijke reconstructie zou niet zozeer iets weergeven over de opstelling en keuzes van de gemeente Katwijk, maar met name over de werking van het WSW. Dat valt buiten de kaders van dit onderzoek. Daarom spitsen we hier toe op de risicobeheersing over deze garantstellingen.

### **Omvang garantstellingen**

Het totaalbedrag van € 152,7 miljoen euro aan garantstellingen verleend via de achterborg van de WSW is opgebouwd uit 32 leningen. Alle leningen zijn primair onder WSW garantie verstrekt. Volgens opgave van de gemeente vormen deze leningen ongeveer 10% van het onderpand van Dunavie (de WOZ-waarde van het woningbestand). Eind 2015 was de restschuld nog ongeveer € 129 miljoen. De meeste leningen zijn oude leningen (11 leningen voor 2000; 15 leningen tussen 2000 en 2010 en 6 leningen na 2010, waarvan 1 uit 2012 en 1 uit 2014).



## Risicobeheersing

### *Beheersingsinstrumenten door WSW*

Bij het verstrekken van eventuele garantstellingen bepaalt het WSW aan de hand van het risicoprofiel van de corporatie of een lichte of een zware toets wordt uitgevoerd ter beoordeling van de eventuele verstrekking van de garantie. De zware toets behelst een extra opgave van financiële ratio's en verificatie of deze ratio's onder de norm van het WSW zouden komen na een verstrekking van de garantie. Voor de beoordeling hanteert WSW een model met een combinatie van financiële ratio's omtrent solvabiliteit, dekkingsratio en Loan to value. Daarnaast is in het model een deel opgenomen over de inschatting van de bedrijfsrisico's.

Voor de beheersing van lopende garantstellingen verstrekt het WSW informatie aan de betrokken gemeenten. Dat betreft onder andere een leningen- en schuldoverzicht. In het leningenoverzicht is de informatie over alle afzonderlijke lopende leningen opgenomen met informatie over de restschuld en het actueel rentepercentage. In het schuldoverzicht is informatie opgenomen over de geborgde schuld van de corporatie inclusief het vermelde deel van de gemeente. Ook de WOZ-waarde van het onderpand is opgenomen. Voor de beheersing van de nieuwe borgstellingen geeft het WSW informatie over het borgingsplafond. Deze informatie komt de gemeenten jaarlijks toe.

Het WSW informeert de gemeenten verder wanneer er belangrijke ontwikkelingen zijn over de financiële positie van de corporatie. Bijvoorbeeld wanneer corporaties niet (langer) kredietwaardig zijn of een sterk verhoogd risico lopen. De betrokken gemeenten bij de achtervang worden daar direct over geïnformeerd. Datzelfde geldt bij een tijdelijk liquiditeitstekort of ten tijde dat WSW een corporatie een aanwijzing wil geven.

### *Eerste vangnetten*

Ondanks de risicobeheersingsmaatregelen van het WSW is er de mogelijkheid dat de garantstelling wordt aangesproken. Dan zijn er verschillende vangnetten voor een adequate aanpak van dit probleem, die allen de onderlinge solidariteit tussen corporaties als uitgangspunt hebben. Uiteraard zal voordat een vangnetregeling in beeld komt de kasstroom en vermogensbuffer van de corporatie zelf worden aangesproken.

Vervolgens is er sprake van eventuele saneringssteun. Deze financiële steun wordt opgebracht door de onderlinge verbonden corporaties, wanneer er sprake is van een te lage kredietwaardigheid bij een van de deelnemers. Saneringssteun gaat altijd samen met een breder pakket aan maatregelen binnen de corporatie zelf (bijvoorbeeld verkoop van woningen).

Ten derde is het eigen risicovermogen van het WSW aansprakelijk om een eventueel beroep op de garantstelling op te vangen. Ook dit valt vaak samen met een breder pakket aan maatregelen die het WSW oplegt. Het kan in dit pakket bijvoorbeeld gaan om het uitwinnen (te gelde maken van activa) van het onderpand.

### *De achtervang als sluitstuk*

Wanneer deze onderlinge solidariteitsbuffers zijn uitgenut kan er een beroep worden gedaan op het sluitstuk van de zekerheid: de achtervang door de Gemeenten en het Rijk. Dit volgt uit een situatie dat het WSW de betaalverplichting (rente en aflossing) van een lening van een corporatie heeft overgenomen, en de eerste vangnetten onvoldoende mogelijkheden bieden om aan de overgenomen betaalverplichting te voldoen.

Op dat moment wordt de achtervang van Gemeenten en Rijk van kracht. Zij zijn dan gezamenlijk verplicht een renteloze lening te verstrekken aan het WSW, zodat die in positie komt om de overgenomen betaalverplichtingen te voldoen. De renteloze lening wordt voor vijftig procent verstrekt door het rijk, 25 procent door de 'schadegemeenten' (de gemeenten die vermeld zijn in de leningen waarvoor WSW betaalverplichting heeft) en 25 procent voor alle gemeenten die achtervanger zijn.

### **Bijlage 3. Reactie van het college**

Postbus 589 - 2220 AN Katwijk

Rekenkamercommissie  
t.a.v. J. van Wijk

**Contactpersoon:**  
De heer E. Juch

**Afdeling:**  
Bedrijfsvoering

**Te bereiken op:**  
071 - 406 5651  
e.juch@katwijk.nl

**Ons kenmerk:** 795680  
**Bijlage(n):** geen

**Verzenddatum:** 25 OKT 2016

**Uw kenmerk:** 725191

**Onderwerp:** antwoord op het rekenkamerrapport: Onderzoek garantstellingen en leningen in Katwijk

Katwijk, 19 oktober 2016

In uw brief van 13 september vraagt u om een reactie op de eindrapportage: Onderzoek garantstellingen en leningen in Katwijk. In uw rapport doet u 9 aanbevelingen die in deze brief puntsgewijs wordt voorzien van een reactie. Daarnaast doet u zes aanbevelingen, waarbij het college zich kan vinden in 5 van de zes aanbevelingen.

De belangrijkste aanpassing die het college ziet is dat er centraal één persoon grondige kennis heeft van de regeling leningen en garantvoorwaarden en accounthouders begeleidt en ondersteunt. Daarnaast zal er in de toekomst "periodiek onderhoud" op de garantstellingen en leningen gaan plaatsvinden om de risico's beter in kaart te brengen en te beheersen. Het college ziet geen meerwaarde in het aanpassen van de systematiek van de duiding van risico's van garantstellingen in de paragraaf weerstandsvermogen.

*Conclusie 1: de raad heeft met de 'Regeling leningen en garantvoorwaarden 2011' kaders gesteld voor het verstrekken van leningen en garantstellingen in Katwijk*

Het college kan zich vinden in deze conclusie.

*Conclusie 2: de kaders voldoen op hoofdlijnen aan de daaraan te stellen eisen*

Het college kan zich vinden in deze conclusie.

*Conclusie 3: de uitvoering van de regeling is op hoofdlijnen conform het vastgestelde kader, maar de kaders worden in de praktijk niet altijd goed toegepast*

Het college kan zich vinden in deze conclusie. Het proces van een garantstelling is geen routinematig proces. De verantwoordelijkheid kan ook per garantstelling bij een andere accounthouder liggen. Het juist toepassen van kaders kan in de toekomst worden ondervangen door een centraal aanspreekpunt in de organisatie, die kennis heeft van de regeling garantstellingen en leningen en de accounthouder ondersteunt met de aanvraag.

---

**gemeente Katwijk:** Koningin Julianalaan 3, 2224 EW Katwijk, Postbus 589, 2220 AN Katwijk, **website:** www.katwijk.nl, (T) 071 - 406 5000, (F) 071 - 406 5065, **IBAN:** NL13BNGH0285120271, **BIC:** BNGHNL2G, **KvK:** 27.37.09.56

Op alle opdrachten zijn onze algemene voorwaarden van toepassing, die zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Leiden.



*Conclusie 4: het proces van beoordeling van een aanvraag voor een garantstelling kan doelmatiger worden georganiseerd*

Het college kan zich vinden in deze conclusie. De oplossing wordt vooral gezien door het centraal te borgen van kennis van het proces en te zorgen voor een goede ondersteuning van de accounthouder.

*Conclusie 5: De raad wordt te weinig expliciet geïnformeerd over het risicoprofiel van een specifieke garantstelling en over de waarborgen die de gemeente heeft gesteld om het risico van een garantstelling voor de gemeente beheersbaar te houden.*

Het college kan zich vinden in deze conclusie. Informatie over een specifieke garantstelling is belangrijk om op het niveau van individuele garantstellingen de juiste beslissingen te maken. Om op individueel niveau de juiste beslissingen te maken ligt het zwaartepunt van informatie vóór in het traject. Nadien kan dan de vinger aan de pols gehouden worden en kan de raad, indien nodig, geïnformeerd worden. In het aanvraagproces en het eerste voorstel aan de raad zal het risicoprofiel en de wijze van monitoring nadrukkelijker aan de orde komen. Dat kan door middel van een afzonderlijke en herkenbare risicoparagraaf.

*Conclusie 6: Het monitoren van de ontwikkeling van risico's van afgeven garantstellingen zonder medeborging door een ander waarborgfonds behoeft extra aandacht.*

Het college kan zich vinden in deze conclusie. Het monitoren van de ontwikkeling van het risicoprofiel past feitelijk bij het 'periodieke onderhoud' van de verstrekte garantstellingen. Op individueel niveau kan, juist als geen sprake is van medeborging, de monitor plaatsvinden aan de hand van de vooraf gestelde diagnose (risicoprofiel). De uitkomsten van de monitor geven vervolgens aanleiding om de gestelde diagnose indien noodzakelijk bij te stellen. De risico-indicatoren (bijvoorbeeld aantal leden, demografische ontwikkelingen) zijn onvoldoende in beeld om daar vroegtijdig op te anticiperen. Omgekeerd wordt bij het bepalen van het beleid niet zichtbaar rekening gehouden met reeds verstrekte garantstellingen. Die aspecten zullen in samenhang toegepast moeten worden.

*Conclusie 7: Risico's als gevolg van garantstellingen door de gemeente maken deel uit van de belangrijkste (top 10) risico's voor de gemeente*

Het college kan zich vinden in deze conclusie. De garantstellingen door de gemeente hebben een forse omvang als het gaat om de absolute waarde. Ook de verplichting van de gemeente als het komt tot aanspraak op de garantstelling is in €'s omvangrijk. De gemeente heeft alleen vooraf invloed (evt. met plafond) op de omvang van de absolute waarde. Het totaal is nu sinds enkele jaren relatief stabiel en leidt met inschatting van kans tot optreden tot een top-10-risico.

*Conclusie 8: De berekening van de risico's van garantstellingen in de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekeningen is onjuist.*

Het college kan zich deels vinden in deze conclusie. De risicoberekening in de paragraaf is juist en zal op dezelfde wijze blijven plaatsvinden. De hoogte van de garantstelling GOM in de paragraaf weerstandsvermogen zal in de toekomst worden aangepast aan het feitelijke bedrag waar de gemeente zich voor heeft garant gesteld.



*Conclusie 9: Er is geen 'gezond' plafond te benoemen voor de omvang van leningen en garantstellingen.*

Het college is het niet eens met deze conclusie. Er is wel een 'gezond' plafond te benoemen voor de omvang van de garantstellingen.

De omvang van de garantstellingen die de gemeente aangaat kan en mag niet uitgroeien tot een te hoog niveau. Op enige wijze is normering op dit punt noodzakelijk om de gemeente te behoeden voor een mogelijk te zware last. De gemeenteraad heeft gevraagd om een 'gezond plafond' voor het verstrekken van garantstellingen en leningen. Dat plafond kan worden gevonden in een ratio / kengetal: het risicoprofiel van de te verstrekken garantstelling mag niet, of alleen expliciet uitgezonderd, hoger zijn dan het gemiddelde risicoprofiel van de totale portefeuille garantstellingen.

*Aanbevelingen:*

Het college kan zich vinden in alle aanbevelingen op aanbeveling 5 na.

*Aanbeveling 5: geef het college opdracht om een beargumenteerde keuze te maken in de duiding van risico's van garantstellingen in de paragraaf weerstandsvermogen.*

Conform de mening bij conclusie 8 is het college van mening dat de huidige methodiek bij de risicoparagraaf voldoet. Een weging van het risicoprofiel van alle individuele garantstellingen heeft onvoldoende meerwaarde om het risicoprofiel en weerstandsvermogen van de gehele gemeente te verbeteren.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Katwijk,  
de secretaris, de burgemeester

drs. E. Stolk

J.F. Koen

## COLOFON

Uitvoerend onderzoeksbureau:

Lysias Advies BV

Soesterweg 310d  
3812 BH AMERSFOORT

[www.Lysiasgroup.com](http://www.Lysiasgroup.com)  
[info@Lysiasgroup.com](mailto:info@Lysiasgroup.com)  
Telefoon (033) 464 70 70

Onderzoekers:

Drs. Clemens Sengers CMC  
Maarten van Ooijen MSc