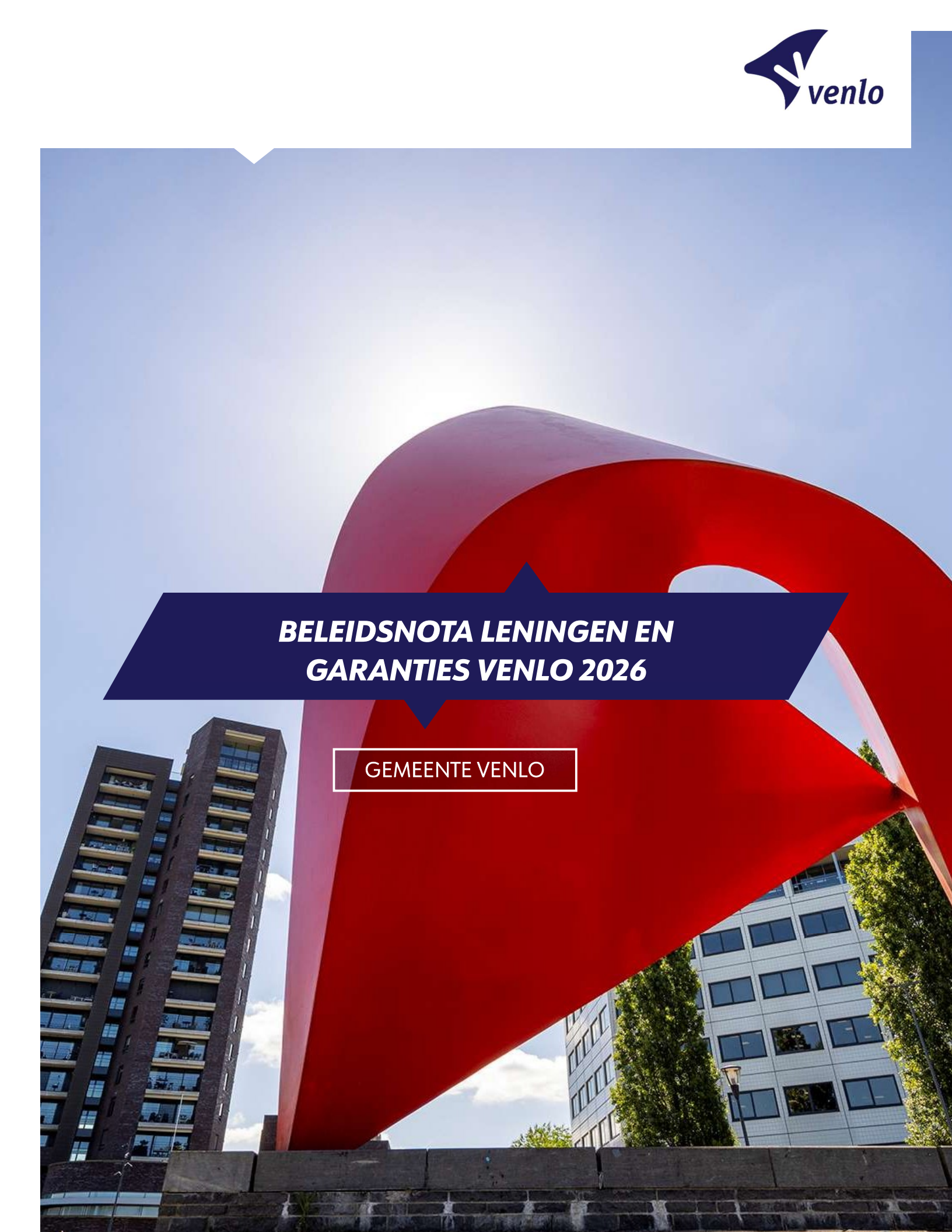


The background of the cover is a photograph of a large, red, curved sculpture in the foreground. In the background, there are modern buildings, including a tall brick apartment building on the left and a glass-fronted office building on the right. The sky is blue with some light clouds. A dark blue banner with white text is overlaid on the center of the image.

BELEIDSNOTA LENINGEN EN GARANTIES VENLO 2026

GEMEENTE VENLO

Teamnaam: Financiën
Datum: 28 januari 2026
Ons kenmerk: 572814



1 INLEIDING	4
1.1 VISIE EN MISSIE FINANCIËEL BELEID	4
1.2 KADER FINANCIËEL BELEID VENLO	5
1.3 NOTA LENINGEN EN GARANTIES VENLO 2026	5
2 REGELGEVEND KADER	8
2.1 EXTERNE WET- EN REGELGEVING	8
2.2 INTERNE WET- EN REGELGEVING	10
3 BELEID TEN AANZIEN VAN HET VERSTREKKEN VAN LENINGEN EN AFGEVEN VAN GARANTIES	12
3.1 ALGEMENE UITGANGSPUNTEN	12
3.2 WANNEER KAN EEN AANVRAAG WORDEN INGEDIEND?	13
3.3 HOE DIENT DE AANVRAAG TE WORDEN INGEDIEND?	15
3.4 HOE WORDT EEN AANVRAAG BEOORDEELD?	15
3.5 VERSTREKKING BIJ POSITIEF BESLUIT	17
4 BEHEER VERSTREKTE EN GEGARANDEERDE LENINGEN	22
BIJLAGE 1 BEGRIPPEN- EN AFKORTINGENLIJST	25

1 Inleiding

1.1 Visie en missie financieel beleid

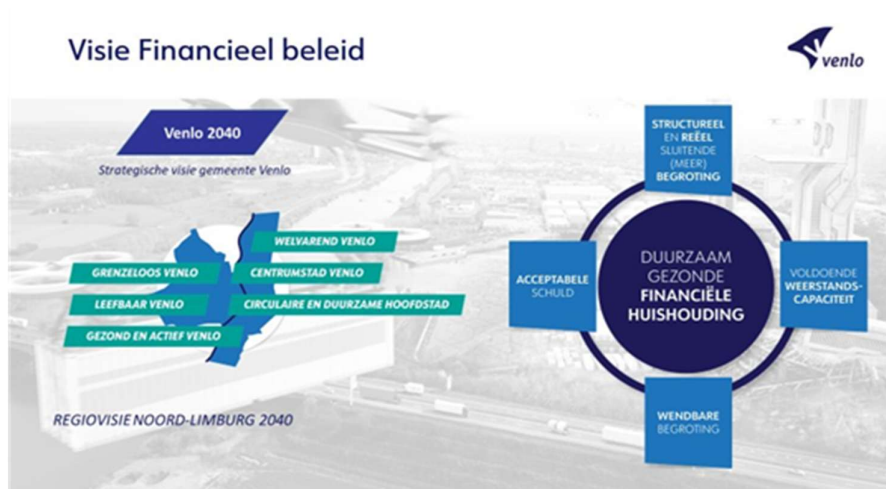
Het voeren van een solide financieel beleid is randvoorwaardelijk voor het realiseren van de ambities op de (middel)lange termijn waarbij op een doelmatige en doeltreffende manier wordt omgaan met onze middelen. Het is een middel voor het realiseren van de strategische opgave zoals geformuleerd in de strategische visie van Venlo “Venlo 2040 Strategische visie gemeente Venlo”. De strategische opgave is vertaald in 6 inhoudelijke programma’s.

Middelen zijn, net als onder andere grondstoffen, schaars en dienen te worden gealloceerd daar waar hun relatieve (maatschappelijk) rendement het hoogst is gerelateerd aan de strategische inhoudelijke opgave. Dit betekent dat we in Venlo kiezen voor een permanente kringloop waarbij (beleidsmatige) keuzes worden gemaakt tot vrijval van middelen ter financiering van (aanvullende) ambities en intensiveringen. Doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid en maatschappelijk verantwoord financieren en de (middel)lange termijn horizon, zijn belangrijke uitgangspunten.

Het voeren van een solide financieel beleid en als afgeleide hiervan het hebben van een solide financiële positie is geconcretiseerd in de strategische doelstelling: “Het hebben van een duurzaam gezonde financiële huishouding” en 4 tactische doelstellingen:

1. Het hebben van een structureel en reëel sluitende (meerjaren)begroting.
2. Het hebben van voldoende weerstandscapaciteit.
3. Het hebben van een wendbare begroting.
4. Het hebben van een acceptabele schuld.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



1.2 Kader financieel beleid Venlo

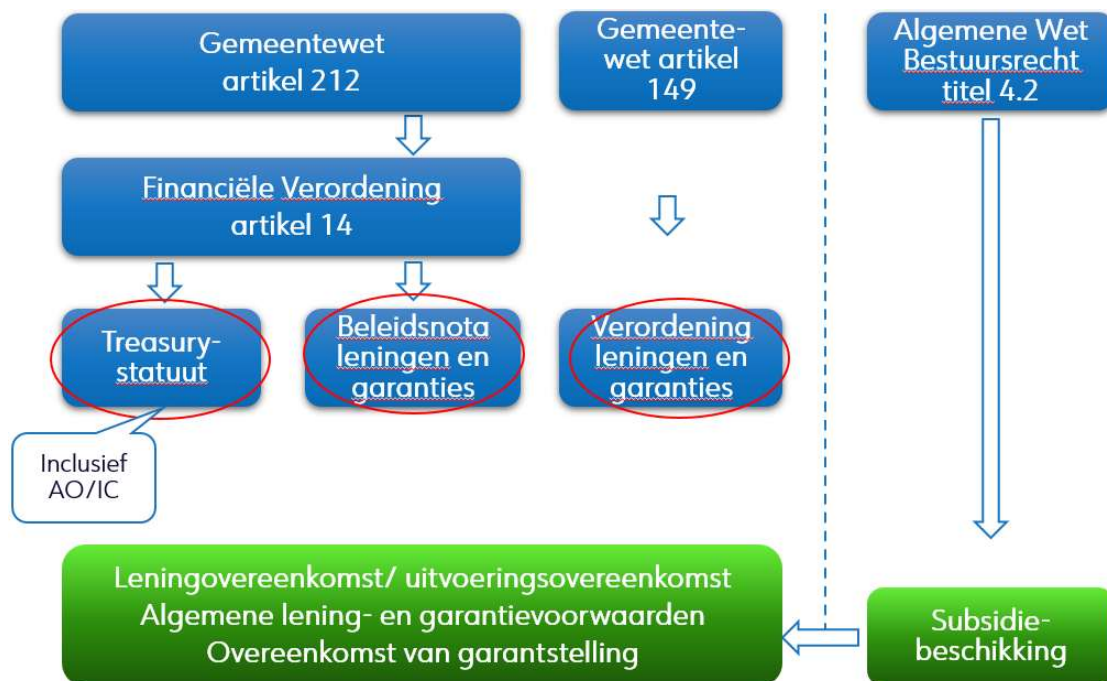
Het financieel beleid is ondersteunend aan het afwegingsproces en moet zowel uw gemeenteraad als ons college van B&W helpen transparante en verantwoorde keuzes te maken voor de (middel)lange termijn op een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige wijze. Het levert een bijdrage aan realisatie van de bovengenoemde doelstellingen.

Op basis van artikel 212 Gemeentewet heeft uw gemeenteraad bij verordening de uitgangspunten vast gesteld voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie.

Uitgangspunt is een cyclisch proces vertaald in een beleidsagenda op basis van de door u vastgestelde financiële verordening.

1.3 Nota leningen en garanties Venlo 2026

Deze beleidsnota beschrijft het beleid ten aanzien van het verstrekken van gemeenteleningen en het afgeven van garanties voor leningen van derden. Het draagt bij aan de eerder genoemde doelstellingen en vormt een belangrijk hulpmiddel in het realiseren en behouden van een duurzaam gezonde financiële huishouding. Naast deze beleidsnota hanteert de gemeente ook nog de Verordening leningen en garanties Venlo 2026, welke door uw raad worden vastgesteld, en het Treasurystatuut Venlo 2026 en de Algemene leningvoorwaarden Venlo 2026 en Algemene garantievoorwaarden Venlo 2026, die door ons college van B&W worden vastgesteld en u ter kennisneming wordt toegestuurd.



Zowel leningen als garanties vormen een krachtig middel, dat kan bijdragen aan het realiseren van onze programmadoelstellingen. Echter beide instrumenten brengen ook financiële risico's met zich mee. Bij het verstrekken van een gemeentelening betaalt de gemeente direct het leningbedrag uit aan de lenende partij. Bij het afgeven van een garantie voor een geldgeverslening vindt er pas een uitgaande geldstroom plaats op het moment dat de uitlenende partij de gemeentegarantie aanspreekt. Toch zijn de risico's van beide instrumenten vergelijkbaar. Om prudent en consistent hiermee om te gaan is een beleidsnota noodzakelijk. Ook draagt een helder beleid bij aan het behoud van een duurzaam gezonde financiële huishouding. In artikel 18 van de Financiële Verordening is opgenomen dat het college eens in de zes jaar een beleidsnota leningen en garanties aanbiedt die wordt vastgesteld door de raad. Deze nota is de eerste die ter vaststelling aan uw raad wordt voorgelegd.

Wanneer in deze nota wordt gesproken over garanties wordt bedoeld de borgtocht in de zin van artikel 7:850 BW waarbij de gemeente zich tegenover een geldgever gedurende een bepaalde looptijd krachtens een overeenkomst verbindt tot nakoming van de aan een geldgeverslening verbonden rente- en aflossingsverplichtingen voor zover de geldnemer hiermee in gebreke blijft.

Daar waar in deze nota wordt gesproken van garanties worden enkel en alleen garanties ten aanzien van geldgeversleningen van derden bedoeld. In elk geval wordt niet bedoeld het afgeven van algemene garanties, zoals garanties op exploitatietekorten of bijstortverplichtingen. Ook gaat deze nota niet over het inbrengen van risicodragend kapitaal (bijvoorbeeld eigen vermogen) bij deelnemingen. Dit maakt onderdeel uit van de actuele Nota Verbonden Partijen en Samenwerkingspartners.

Naast het beleid wordt ook ingegaan op het beheer op verstrekte gemeenteleningen en afgegeven garanties.

De bevoegdheid voor het verstrekken van gemeenteleningen en afgeven van garanties ligt bij het college van B&W. Bij bedragen groter dan € 200.000 besluit het college niet nadat de raad in de gelegenheid is gesteld tot het uiten van wensen en bedenkingen. Vanaf bedragen groter dan € 1.000.000 is een raadsbesluit vereist.

In deze notitie wordt eerst kort aandacht besteed aan het regelgevend kader. Vervolgens vormen twee onderdelen de kern van de beleidsnota, te weten:

- a. Het verstrekken van een gemeentelening en/of afgeven van een garantie.
- b. Het beheer van een verstrekte gemeentelening en/of afgegeven garantie.

In bijlage 1 is een verklarende begrippenlijst toegevoegd waarin verschillende financiële termen worden uitgelegd.

2 Regelgevend kader

Het verstrekken van gemeenteleningen en afgeven van garanties door gemeenten is onderhavig aan wetten en regelgeving, waarvan de belangrijkste in dit hoofdstuk worden vermeld.

2.1 Externe wet- en regelgeving

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) [staatssteun]

Vanuit Europese regelgeving mag er geen sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun en concurrentievervalsing (Artikel 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)). Om staatssteun te voorkomen moet de gemeente marktconforme voorwaarden (onder andere rente) overeenkomen met instellingen aan wie een lening wordt verstrekt of garantie wordt afgegeven. De Europese Commissie heeft hiertoe opslagen op de 12 maands-EURIBOR (European Interbank offered rate, rente die banken onderling in rekening brengen) voor verschillende categorieën van kredietwaardigheid van dergelijke instellingen gepubliceerd¹.

Wet markt en overheid

De Wet Markt en Overheid is onderdeel van de Mededingingswet en heeft als doel oneerlijke concurrentie door overheden te voorkomen wanneer zij economische activiteiten verrichten.

Gemeentewet

Het college is bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente, artikel 160, lid 1 onder d van de Gemeentewet. Hieronder valt het verstrekken van gemeenteleningen en afgeven van garanties.

Daarnaast schrijft artikel 212 Gemeentewet voor dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast stelt. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De verordening bevat onder andere in ieder geval regels voor de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

¹ Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02) en Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (2008/C 155/02)

Wet financiering decentrale overheden (fido)

Deze wet geeft aan dat een gemeente uitsluitend ten behoeve van de publieke taak leningen aangaat, middelen uitzet (gemeenteleningen verstrekt) of garanties afgeeft. Voor het overige dient een gemeente de middelen aan te houden in 's Rijks schatkist. In afwijking hierop mag een gemeente haar liquide middelen in de vorm van leningen uitzetten bij andere openbare lichamen (o.a. waterschappen, provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid), niet zijnde het toezichthoudende openbare lichaam (voor Venlo de Provincie Limburg).

Wat de publieke taak (exact) is, staat niet nader omschreven in de wet. Dit om de decentrale overheden, in ons geval de gemeenteraad, haar autonomie te laten behouden en de ruimte te geven om zelf te bepalen wat zij een publieke taak achten. Onder publieke taak wordt verstaan: door de raad in begroting, verordening, beleidsnota, raadsbesluit of ander beleidsdocument aangewezen gemeentelijke taak in het kader van vastgestelde beleidsdoelen die in overwegende mate ten goede komen aan de gemeente of haar ingezetenen.

Regeling schatkistbankieren decentrale overheden

Deze regeling beschrijft de regels ter uitvoering van het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden, zoals beschreven in de wet Fido.

Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden (Bldo)

In aanvulling op de wet Fido is er het Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden. Het Bldo schrijft voor dat geldleningen of garanties slechts door gemeenten kunnen worden aangegaan of verstrekt in euro's. Daarnaast mag de hoofdsom niet onderhevig zijn aan enige vorm van indexatie.

Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden (Ufdo)

De bepalingen uit de Wet fido over de kasgeldlimiet en de renterisiconorm worden uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden, de Ufdo. Zo zijn hierin de percentages van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm opgenomen.

Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden

Deze regeling beschrijft dat gemeenten geen middelen mogen aantrekken uitsluitend met het doel deze middelen tegen een hoger rendement uit te zetten. Daarnaast wordt beschreven bij welke financiële ondernemingen tijdelijk overtollige gelden van een aangetrokken

projectfinanciering mogen worden uitgezet. Tot slot wordt beschreven onder welke voorwaarden financiële derivaten mogen worden gehanteerd en welke soort derivaten.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt zowel het verstrekken van gemeenteleningen als het afgeven van garanties tot de subsidieverlening gerekend. Volgens artikel 4:21 Awb wordt onder een subsidie verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Een subsidieverhouding wordt vastgelegd in een beschikking, waarin essentiële elementen als aanduiding van de activiteiten, eventuele verplichtingen, het subsidiebedrag en de berekeningswijze daarvan zijn vastgelegd.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Artikel 36, 50 en 57 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verlangen bij begroting en jaarrekening een volledige opgave van alle verstrekte gemeenteleningen en garanties en de bijbehorende risico's.

2.2 Interne wet- en regelgeving

Financiële verordening gemeente Venlo

De financiële verordening beschrijft in artikel 8 en 14 het volgende ten aanzien van gemeenteleningen en garanties:

Artikel 8 Wensen en bedenkingen over grote onderwerpen

In het kader van de actieve informatieplicht beslist het college niet over onderwerpen die niet zijn vastgesteld in de begroting, als het gaat om:

- a. de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten gelijk aan of groter dan € 200.000 per casus, tot een maximum van in totaal € 1.000.000 per jaar;
- b. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties gelijk aan of groter dan € 200.000 per casus, tot een maximum van in totaal € 1.000.000 per jaar;
- c. de aankoop van gronden gelijk aan of groter dan € 2.500.000 per casus, tot een maximum van in totaal € 5.000.000 per jaar;
- d. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen, dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Artikel 18 Leningen en garantiebeleid

1. Het college biedt de raad eens in de zes jaar een nota leningen- en garantiebeleid aan. Deze nota behandelt de werkwijze omtrent het verstrekken van leningen, garanties.
2. De raad stelt deze nota vast.
3. Het college neemt bij het uitzetten en het aantrekken van middelen de volgende kaders in acht:
 - a. voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan één jaar worden tenminste drie prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd;
 - b. er wordt geen gebruik gemaakt van financiële derivaten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Wet financiering decentrale overheden.

Treasurystatuut

Het treasurystatuut is een nadere uitwerking van de financiële verordening. Het college stelt een treasurystatuut vast voor de inrichting van de ambtelijke organisatie van de treasuryfunctie en laat dit besluit aan de raad zien. Ook is onder andere in het treasurystatuut opgenomen hoe de bevoegdheden zijn verdeeld tussen college en ambtelijke organisatie, wat de doelstellingen van de treasuryfunctie zijn en de uitgangspunten van het risicobeheer.

Beleidsnota leningen en garanties

Deze beschrijft het beleid ten aanzien van het verstrekken van gemeenteleningen en afgeven van garanties voor geldgeversleningen van derden en betreft een uitwerking van een specifiek deel van het treasurystatuut.

Algemene leningvoorwaarden

Hierin staan de algemene leningvoorwaarden die gelden voor iedere gemeentelening.

Algemene garantievoorwaarden

Hierin staan de algemene garantievoorwaarden die gelden voor iedere garantie voor geldgeversleningen van derden.

3 Beleid ten aanzien van het verstrekken van leningen en afgeven van garanties

3.1 Algemene uitgangspunten

Het beleid wordt in sterke mate bepaald door twee algemene beleidsuitgangspunten: de publieke taak en ‘nee, tenzij...’. Onderstaand worden beide beleidsuitgangspunten toegelicht.

- **Publieke taak**

Gemeenten kennen een zeer hoge kredietwaardigheid. Door deze financieringscapaciteit in te zetten zijn het verstrekken van gemeenteleningen en garanderen van geldgeversleningen van derden krachtige en bruikbare financiële beleidsinstrumenten. Echter vanwege de hiermee gepaard gaande risico's moet hier bedachtzaam en prudent mee worden omgegaan. Van rechtswege mag dit middel uitsluitend ingezet worden om maatschappelijke doelen te realiseren binnen de gemeentegrenzen uit hoofde van de publieke taak². Onder publieke taak wordt verstaan de door de raad in begroting, verordening, beleidsnota, raadsbesluit of ander beleidsdocument aangewezen gemeentelijke taak in het kader van vastgestelde beleidsdoelen die in overwegende mate ten goede komen aan de gemeente of haar ingezetenen. Dit betekent dus ook dat bij niet-publieke taken het niet is toegestaan³ gemeenteleningen of garanties te verstrekken.

- **‘Nee, tenzij...’**

Om een aantal redenen wordt het ‘nee, tenzij’ beleidsuitgangspunt gehanteerd. ‘Nee, tenzij’ wil zeggen dat de gemeente terughoudend is met het verstrekken van gemeenteleningen en afgeven van garanties en alleen een gemeentelening verstrekt of garantie afgeeft wanneer banken of fondsen hier niet toe bereid zijn én een lening de beste manier is om de publieke taak te behartigen.

De eerste reden waarom een gemeente terughoudend omgaat met het verstrekken van gemeenteleningen en garanties is dat de gemeente marktverstoring wil voorkomen (de gemeente is geen commerciële bank) en is gebonden aan de staatssteunregels⁴.

² Wet fido art. 2

³ De Wet fido kent enkele uitzonderingen waaronder de faciliteit Onderling lenen, waarbij overtollige middelen mogen worden uitgeleend aan andere decentrale overheden

⁴ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), art 107 en 108

Daarnaast moet altijd worden beoordeeld of een lening wel het geschikte instrument is. Bij financiële problemen en een structureel exploitatietekort bijvoorbeeld is een organisatie op de lange termijn niet gebaat bij een lening en kan het verstrekken van een lening zelfs de financiële problematiek vergroten.

Verder brengt het verstrekken van gemeenteleningen en het afgeven van garanties, zeker wanneer banken niet bereid zijn te financieren, ook financiële risico's voor de gemeente met zich mee wat invloed kan hebben op o.a. het risicoprofiel, de benodigde weerstandscapaciteit en de weerstandsratio. Bij ieder besluit over het verstrekken van een gemeentelening of het afgeven van een garantie dient daarom een (integrale) afweging te worden gemaakt tussen enerzijds het realiseren van de publieke taak en anderzijds de (financiële) risico's voor de gemeente die samenhangen met het verstrekken van een gemeentelening of het afgeven van een garantie.

Als laatste reden om terughoudend om te gaan met het verstrekken van gemeenteleningen is dat verstrekte gemeenteleningen tot gevolg hebben dat de gemeentelijke schuld stijgt en de solvabiliteit daalt.

3.2 Wanneer kan een aanvraag worden ingediend?

Uit de vorige paragraaf blijkt al dat niet in alle gevallen een gemeentelening of garantie kan worden verstrekt. Een aanvraag kan alleen ingediend worden wanneer wordt voldaan aan onderstaand kader:

- **Alleen de publieke taak**

Van rechtswege mag dit middel uitsluitend ingezet worden om maatschappelijke doelen te realiseren uit hoofde van de publieke taak. Dit betekent dus ook dat bij niet-publieke taken het niet toegestaan is gemeenteleningen of garanties te verstrekken.

- **Geen alternatieven voorhanden**

De aanvrager van een geldlening moet - middels het overleggen van tenminste twee schriftelijke verklaringen waaruit dit blijkt - aantonen dat banken niet bereid zijn de benodigde financiering te verstrekken. Bij een aanvraag voor een garantie moet de aanvrager van een garantie - middels het overleggen van tenminste twee schriftelijke verklaringen waaruit dit blijkt - aantonen dat banken zonder garantie door de gemeente niet bereid zijn de benodigde financiering te verstrekken.

Ook worden er geen gemeenteleningen verstrekt of garanties afgegeven aan partijen of instellingen waarvoor een (waarborg)fonds⁵ bestaat, met uitzondering van de fondsen en waarborgfondsen die cofinanciering of een gezamenlijke garantie vragen of waarbij het vastgesteld beleid is dat de gemeente mede garant staat. Een voorbeeld hiervan is het Waarborgfonds voor de Sport (SWS), dat eist in veel gevallen dat de gemeente, naast het waarborgfonds, ook voor 50% borg staat.

- **Alleen voor investeringen**

Een gemeentelening of garantie kan alleen verstrekt worden als deze noodzakelijk is voor het verkrijgen van de benodigde financiering van een beoogde investering en niet voor dekking van exploitatietekorten of ter verstrekking van kapitaal of eigen vermogen.

- **Grondgebied Venlo**

Alleen activiteiten op het grondgebied van de gemeente Venlo komen in aanmerking voor een gemeentelening of garantie.

- **Europese staatssteunregels**

De gemeente verleent geen ongeoorloofde staatssteun. Daarom dienen bij het verstrekken van gemeenteleningen en garanties de staatssteunregels in acht te worden genomen en worden - indien vereist - marktconforme vergoedingen in rekening gebracht.

- **Natuurlijke personen**

Het rechtstreeks verstrekken van gemeenteleningen of afgeven van garanties aan natuurlijke personen is niet toegestaan. Afwijken van dit standpunt is alleen mogelijk op basis van een separate door de raad vast te stellen verordening. In afwijking van dit beleid en buiten het kader van deze beleidsnota kan de gemeente dan financieringen verstrekken aan natuurlijke personen bijvoorbeeld via een fonds, zoals onder andere Startersleningen via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn) of financieringen van bijvoorbeeld zonnepanelen.

- **Garanties alleen aan Banken (zie begrippenlijst)**

De garantie kan worden verstrekt aan iedere in Nederland werkende en door De Nederlandse Bank erkende financiële instelling, die een vergunning bezit om financieringen te verstrekken. Daartoe worden ook gemeenten of aan gemeenten gelieerde kredietverstrekkers gerekend.

⁵ o.a.: WSW, WEW, SWS, SVn Starterslening, Toekomstbestendig onderhoudsfonds VvE's, BNG Duurzaamheidsfonds, Nationaal Warmtefonds

3.3 Hoe dient de aanvraag te worden ingediend?

Om college en raad van de juiste informatie te voorzien, zodat zij een gedegen besluit kunnen nemen, dient de aanvraag van de gemeentelening of de garantie van aanvullende informatie te worden voorzien. Bij zowel de aanvraag als het besluit wordt gewerkt met termijnen.

- **Vereiste documenten**

Een aanvraag om financieringssteun wordt ingediend bij het college met behulp van een door of namens het college vastgesteld aanvraagformulier. De aanvraag bevat ten minste:

- a. een beschrijving van de voorgenomen investering;
- b. een onderbouwing van de financieringsbehoefte;
- c. een financiële begroting met toelichting en een kasstroomoverzicht voor het lopende jaar en de vier daaropvolgende jaren;
- d. voor zover geen sprake is van een nieuw opgerichte aanvrager: de twee meest recente jaarrekeningen, bestaande uit de balans en verlies- en winstrekening met toelichting, voorzien van een accountantsverklaring;
- e. een overzicht met mogelijk te verstrekken zekerheden aan de gemeente (zoals bijvoorbeeld hypotheekrechten, pandrechten en borgstellingen);
- f. ten minste twee offertes of bankverklaringen van geldgevers waaruit blijkt dat er door de geldgevers geen lening wordt verstrekt óf zonder garantie geen lening wordt verstrekt;
- g. de statuten van de geldnemer, alsmede een opgave van de bestuurssamenstelling en een opgave van de uiteindelijk belanghebbenden van de aanvrager.

Wanneer de aanvrager in de aanvraag een voorkeur aangeeft voor financieringssteun in de vorm van garantie, dient er bij de aanvraag een voorstel van de overeenkomst van geldgeverslening en een voorstel voor een akte van borgtocht te worden bijgevoegd.

Het college kan op verzoek ontheffing verlenen voor een deel van de bij de aanvraag geëiste informatie.

3.4 Hoe wordt een aanvraag beoordeeld?

Nadat is beoordeeld of de financieringsaanvraag voldoet aan het beleidskader/ wettelijk kader wordt een financiële analyse en risicoanalyse gemaakt. Hierbij komen onder andere de volgende aspecten aan de orde.

- **Noodzaak financiering en betaalbaarheid**

De aanvrager zal moeten aantonen zonder financieringssteun over onvoldoende middelen te beschikken, hetzij uit eigen middelen, hetzij uit middelen van derden, om de investering te financieren. Ook zal de aanvrager moeten aantonen - gelet op zijn financiële positie en de ontwikkeling daarvan in de toekomst - in staat te zijn om, gedurende de gehele looptijd van de gemeentelening of garantie, de rente en aflossing op de financiering te betalen.

- **Zekerheden**

Bij het verstrekken van gemeenteleningen of het afgeven van garanties zullen zekerheden (zoals bijvoorbeeld hypotheekrechten, pandrechten en borgstellingen) worden gevraagd van de geldnemer om het risico van betreffende gemeentelening of garantie zo goed mogelijk af te dekken⁶.

- **Effect op financiële positie gemeente**

Bij het verstrekken van gemeenteleningen of het afgeven van garanties wordt rekening gehouden met het effect van de met de verstrekking gepaard gaande financiële risico's op de financiële positie van de gemeente, waaronder de effecten op de financiële kengetallen en het benodigd weerstandsvermogen.

- **Governance/ organisatie**

De aanvrager dient voldoende georganiseerd en deskundig te zijn om de bijdrage aan de publieke taak te bereiken. Ook dient de aanvrager de juiste middelen en rechtsvorm te hebben. Dit zal beoordeeld worden onder andere op basis van de statuten van de geldnemer, alsmede de opgave van de bestuurssamenstelling en de opgave van de uiteindelijk belanghebbenden van de aanvrager.

In de beoordeling kan verder onder andere worden meegenomen:

1. Heeft de gemeente een relatie met de geldnemer?
2. Wat is de rechtsvorm en wie zijn de eventuele aandeelhouders?
3. Hoe ziet het bestuur eruit?
4. Wat zijn de hoofdactiviteiten?
5. Wat is de strategie?
6. Welke entiteiten behoren tot de aansprakelijke groep (is moedermaatschappij mede aansprakelijk)?

⁶ Bij voorkeur vestiging van eerste recht van hypotheek op onroerende goederen

7. Is er sprake van een geval als bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur?

- **Risicoprofiel**

Op basis van de door de aanvrager ingediende stukken, de gewenste financiering en de gestelde zekerheden wordt aan de financiering een laag, midden of hoog risicoprofiel gekoppeld. Aan het risicoprofiel wordt vervolgens een beheervorm toegekend. In hoofdstuk 4 wordt dit nader toegelicht.

- **Raadsconsultatie/ -besluit**

De bevoegdheid voor het verstrekken van gemeenteleningen en afgeven van garanties ligt bij het college van B&W. In de Financiële Verordening is opgenomen dat het verstrekken van een gemeentelening of garantie door het college $\geq$ € 200.000 pas kan plaatsvinden nadat de gemeenteraad schriftelijk in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Voor gemeenteleningen en garanties $>$ € 1.000.000 is een raadsbesluit vereist.

3.5 Verstrekking bij positief besluit

Wanneer positief is besloten over de financieringsaanvraag kan de gemeentelening of garantie worden verstrekt.

Algemeen

- **Overeenkomst**

De afspraken met de geldnemer worden vastgelegd in een overeenkomst. In het geval de gemeentelening of garantie wordt verstrekt als subsidie worden de afspraken vastgelegd in een beschikking met overeenkomst van gemeentelening of overeenkomst van garantieverlening (uitvoeringsovereenkomst). De Algemene lening- c.q. garantievoorwaarden zijn van toepassing en maken deel uit van de overeenkomst.

- **Risicoanalyse**

Jaarlijks wordt er voor de verstrekte gemeenteleningen en afgegeven garanties een risicoanalyse gemaakt. Afhankelijk van de uitkomst wordt het risico gekwantificeerd in de risicoparagraaf van de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en/ of het jaarverslag en zorggedragen voor voldoende weerstandscapaciteit. De benodigde storting in het weerstandsvermogen dient te worden gedekt vanuit de begroting van het beleidsinhoudelijke taakveld (niet zijnde treasury) waaraan de verstrekking van de gemeentelening of het afgeven van de garantie bijdraagt.

Specifiek voor gemeenteleningen

- **Rente**

Voor een gemeentelening wordt aan de partij waaraan de gemeentelening wordt verstrekt een jaarlijkse rente als percentage op de uitstaande hoofdsom in rekening gebracht.

Beleidsuitgangspunt is dat de rente marktconform moet zijn en bestaat uit een basisrente verhoogd met een risico-opslag.

Om marktconform te zijn moet de gemeente een rente rekenen die marktpartijen ook zouden rekenen. Dat is een grijs gebied, want de gemeente verstrekt alleen gemeenteleningen wanneer de marktpartijen het niet doen en er in feite geen marktprijs is. Om toch een marktconforme rente te kunnen berekenen geeft de Europese Commissie een aantal richtlijnen. Eerst moet een overheid kijken wat een rente (of impliciet af te leiden rente) bij vergelijkbare markttransacties is, het zogenaamde 'benchmarking'. Wanneer deze informatie niet beschikbaar is, kunnen vastgestelde opslagen van de Europese Commissie worden gebruikt. Deze opslagen worden opgeteld bij de basisrente. Hiervoor kan ofwel de 12-maands Euribor ofwel de Euro Interest Rate Swap (IRS) worden gehanteerd. De marktconformiteit wordt onder andere getoetst aan de Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02).

De gevraagde rente opslag moet in samenhang worden gezien met de overige voorwaarden van de gemeentelening (bijvoorbeeld zekerheden of aflossingsstructuur). Samen bepalen die of de gemeentelening marktconform is. In het geval de geldnemer niet langer aan haar verplichtingen kan voldoen heeft de gemeente de mogelijkheid haar verlies te beperken, wanneer zekerheden, onderpand of hypotheekrecht is gevestigd. Hoe hoger de waarde van de gevestigde zekerheden, hoe lager het restrisico voor de gemeente is en hoe lager de risico opslag hoeft te zijn.

Ook de aflossingsstructuur en looptijd zijn van invloed op het risico van de gemeentelening. Des te sneller de gemeentelening wordt afgelost, des te sneller zal het risico voor de gemeente dalen.

Het is mogelijk een lager dan marktconforme rente toe te passen mits dit is toegestaan op basis van een vrijstelling binnen de staatssteunregels. Voorbeelden hiervan zijn: Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB), Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) of de de-minimis verordening.

Bij leningen van € 1 miljoen of hoger dient de toe te passen rentekorting te worden gedekt vanuit de begroting van het beleidsinhoudelijke taakveld (niet zijnde treasury) waaraan de verstrekking van de gemeentelening bijdraagt. Daarom wordt op voorhand via deze beleidsnota niet voorgesorteerd op specifieke taakvelden, maar wordt een eventuele rentekorting afhankelijk gesteld van de allocatie van middelen via de begroting en onderdeel gemaakt van de integrale afweging. In geval een rentekorting wordt voorgesteld moet bovendien in de besluitvormingsstukken aangetoond worden dat dit het meest geëigende instrument is, rekening houdende met het financieel beleid van de gemeente.

- **Looptijd van de gemeentelening**

De looptijd van een gemeentelening kan maximaal gelijk zijn aan de economische levensduur van de daarmee te financieren investering of het afgegeven onroerend goed als onderpand. De gemeente streeft naar een maximale looptijd van 10 jaar. Mocht een langere looptijd noodzakelijk zijn dan wordt een toets op zelfstandige financierbaarheid na 10 jaar overeengekomen.

- **Vorm gemeentelening**

Gemeenteleningen worden bij voorkeur verstrekt als lineaire lening met jaarlijkse betaling van rente en aflossing. Afhankelijk van de financieringsbehoefte - en de ontwikkeling daarvan in de toekomst - kan het ook gaan om een fixe lening, annuïtaire lening of om een kasgeldfaciliteit of rekening courant-faciliteit met een kredietlimiet. In de aanvraag moet beargumenteerd worden waarom wordt afgeweken van de voorkeur voor een lineaire lening.

Specifiek voor garanties

- **Vorm garantie**

Garanties worden bij voorkeur verstrekt voor lineaire leningen met jaarlijkse betaling van rente en aflossing. Afhankelijk van de financieringsbehoefte - en de ontwikkeling daarvan in de toekomst - kan het ook gaan om een garantie op een fixe lening, annuïtaire lening of om een kasgeldfaciliteit of rekening courant-faciliteit met een kredietlimiet. In de aanvraag moet beargumenteerd worden waarom wordt afgeweken van de voorkeur voor een lineaire lening.

- **Rentevaste periode**

Een garantie kan alleen worden afgegeven als de rentevaste periode van de geldgeverslening waarvoor de garantie wordt afgegeven gelijk is aan de looptijd van de geldgeverslening.

- **Hoogte van de garantie**

De hoogte van de garantie wordt altijd getoetst aan Europese staatssteunregels. Wanneer de hoogte is gemaximeerd, bijvoorbeeld op 80%, betekent dit dat als de omvang van de uitstaande geldgeverslening of de financiële verplichting afneemt het gegarandeerde bedrag ook in evenredigheid afneemt, zodat de garantie op ieder moment niet de maximum hoogte van de uitstaande geldgeverslening of de financiële verplichting dekt.

- **Subsidie**

In gevallen dat de aanvrager van een garantie tevens een subsidierelatie heeft met de gemeente gelden de gemeentelijke subsidies niet als zekerheid.

- **Premie**

Voor een garantie wordt aan de partij waarvoor garant wordt gestaan een jaarlijkse risicopremie (safe-harbour premie) als percentage van het gegarandeerde bedrag van de uitstaande geldgeverslening of de financiële verplichting in rekening gebracht.

Beleidsuitgangspunt is dat de premie marktconform moet zijn.

Het college kan gemotiveerd besluiten een korting op de premie toe te passen voor zover daarmee niet in strijd wordt gehandeld met wettelijke voorschriften. Hierbij kan onder andere gebruik gemaakt worden van vrijstellingen binnen de staatssteunregels. Voorbeelden hiervan zijn: Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB), Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) of de de-minimis verordening.

Bij garanties van € 1 miljoen of hoger dient de toe te passen korting te worden gedekt vanuit de begroting van het beleidsinhoudelijke taakveld (niet zijnde treasury) waaraan de verstrekking van de garantie bijdraagt. Daarom wordt op voorhand via deze beleidsnota niet voorgesorteerd op specifieke taakvelden, maar wordt een eventuele korting afhankelijk gesteld van de allocatie van middelen via de begroting en onderdeel gemaakt van de integrale afweging. In geval een korting wordt voorgesteld moet bovendien in de besluitvormingsstukken aangetoond worden dat dit het meest geëigende instrument is, rekening houdende met het financieel beleid van de gemeente.

- **Dienst der lening**

De garantie voor een geldgeverslening betreft uitsluitend het voorzien in het uitdienen van de 'dienst der lening' - te weten het overnemen van de verplichtingen voor de betaling van rente en aflossing op de uitstaande geldgeverslening - als en voor zover de geldnemer daarmee in

gebreke is gebleven en niet het vervroegd aflossen van de geldgeverslening tegen marktwaarde.

- **Termijn**

Een geldgeverslening waarvoor garantie is afgegeven dient in beginsel binnen een jaar na het besluit van het college volledig te zijn opgenomen, tenzij bij het afgeven van de garantie anders is overeengekomen. Om te voorkomen dat de garantie vervalt zal vóórdát deze termijn verloopt verlenging bij het college moeten worden aangevraagd. Bij overschrijding van deze termijn moet een nieuwe aanvraag worden ingediend.

- **Ondertekening**

Een overeenkomst van garantieverlening wordt altijd ondertekend door zowel de geldgever, geldnemer als de gemeente.

4 Beheer verstrekte en gegarandeerde leningen

De gemeente verstrekt alleen een gemeentelening of garantie wanneer banken dat niet doen. Dat impliceert dat de gemeenteleningen mogelijk een hoog risicoprofiel kennen. Dit vraagt om goed beheer. Goed beheer van gemeenteleningen en garanties betekent niet dat er geen sprake is van risico's. Wel worden risico's zoveel mogelijk benoemd, gemitigeerd en bewaakt.

Beheer van een gemeentelening begint bij de financiële analyse en risicoanalyse, die ten grondslag ligt aan het besluit tot verstrekking van de gemeentelening of garantie. In de overeenkomst van gemeentelening c.q. overeenkomst van garantieverlening zijn afspraken vastgelegd over rente en aflossingen, maar ook over voorwaarden die inzicht kunnen geven over de ontwikkeling van risico's (o.a. informatieplicht van jaarcijfers, tussentijdse cijfers en begroting) en voorwaarden die het risico beperken (o.a. zekerheden).

Voor een gemeentelening eindigt de beheerfase na volledige aflossing of afwikkeling van de gemeentelening en vrijgave of uitwinning van de zekerheden. Voor garanties eindigt de beheerfase na het verlopen van de geldigheidsduur en vrijwaring van alle verplichtingen onder de garantie door de begunstigde.

Intensiteit van beheer

Kredietbeheer is maatwerk. Het minimum vereiste beheer is gekoppeld aan het risicoprofiel (kredietrisico) van de gemeentelening of garantie. Hierbij geldt logischerwijs dat de intensiteit van beheer voor een gemeentelening met een laag risicoprofiel lager zal zijn dan de intensiteit van een gemeentelening met een hoger risicoprofiel. We onderscheiden 3 niveaus van minimum vereist beheer. En voor het bepalen van de intensiteit van beheer gebruiken we de risicoclassificatie.

Zoals eerder genoemd, verstrekt de gemeente alleen een gemeentelening of garantie wanneer banken dat niet doen. Dat betekent automatisch dat de gemeenteleningen en de garanties die zijn afgegeven mogelijk een hoog risicoprofiel kennen. Afhankelijk van de risicoclassificatie kennen we een beheervorm toe:

Classificatie risicoprofiel

Laag

Midden

Hoog

Minimaal vereist beheer

Beperkt

Regulier

Intensief

Hieronder volgt een toelichting op de risicoprofielen en de beheervormen.

Laag risico

De kans dat de gemeentelening in de toekomst niet kan worden terugbetaald of de garantie wordt ingeroepen is zeer klein. Rentebetalingen en aflossingen vinden tijdig plaats, aanvullend is de dekkingswaarde van zekerheden minimaal 90%, financiële ontwikkelingen zijn minimaal in lijn met de verwachtingen en de vooruitzichten zijn goed zonder risico's. Beheervoorwaarden worden tijdig nagekomen. Als laatste dient de geldnemer niet afhankelijk te zijn van slechts enkele grote debiteuren.

Midden risico

De kans dat de gemeentelening in de toekomst niet kan worden terugbetaald of de garantie wordt ingeroepen is klein, maar niet uit te sluiten. Rentebetalingen en aflossingen vinden tijdig plaats, aanvullend is de dekkingswaarde van de zekerheden minimaal 50%, financiële ontwikkelingen zijn redelijk tot matig maar de geldnemer is in staat om ook in de toekomst zonder problemen aan de rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen. Beheervoorwaarden worden tijdig nagekomen.

Hoog risico

De kans dat de gemeentelening in de toekomst niet kan worden terugbetaald of de garantie wordt ingeroepen is aanwezig. De dekkingswaarde van de zekerheden is lager dan 50% of de financiële ontwikkelingen zijn reden voor zorg. Beheervoorwaarden worden niet tijdig nagekomen. Wanneer niet aan rente- en aflossingsverplichtingen kan worden voldaan, valt een geldnemer sowieso in deze categorie. Niet voor alle leningen zal alle informatie beschikbaar zijn. Wanneer informatie niet beschikbaar is, zal uit voorzichtigheid aangenomen worden dat het de meest risicovolle variant betreft.

Beperkt beheer

Dit is de minimale vorm van beheer. Op basis van de jaarcijfers en eventueel een gesprek met de geldnemer dient het risicoprofiel (risico op wanbetaling of inroepen van de garantie) van de lening te worden geactualiseerd en onderbouwd. Dit betekent onder andere dat inzichtelijk moet worden wat de resterende hoofdsom is, hoe het betalingsgedrag is op de lening en of aan de voorwaarden van de lening of garantie wordt voldaan. Ook dient te worden aangegeven of er aanvullende beheersmaatregelen gewenst zijn. Als de uitstaande financieringssteun lager is dan € 100.000 is beperkt beheer van toepassing.

Regulier beheer

In aanvulling op de vereisten die gelden voor beperkt beheer is ten behoeve van regulier beheer nadere analyse door de gemeente vereist zowel voor gemeenteleningen als garanties. Hiertoe dient de gemeente naast het jaarverslag ook prognoses met toelichting op te vragen. Tevens is een gesprek tussen de gemeente en geldnemer ter onderbouwing van de kredietwaardigheid en het kredietrisico onderdeel van regulier beheer. Door ook de vooruitzichten (zoals prognoses en begrotingen) te beoordelen is de gemeente in staat om proactief te handelen. In gesprekken met de geldnemer kan onder andere nadere onderbouwing van ontvangen informatie of mogelijke implicaties van marktontwikkelingen worden gevraagd. Indien opportuun zullen aanvullende afspraken worden gemaakt om het risico te monitoren en mogelijke maatregelen geïdentificeerd worden om het risico te mitigeren.

Intensief Beheer

Voor gemeenteleningen en garanties waarvoor een verhoogd risicoprofiel geldt dienen, in aanvulling op de vereisten voor regulier beheer, separate afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop enerzijds de risico's bewaakt en beheerst worden en anderzijds de vorm en frequentie waarin gerapporteerd moet worden. Dit zal maatwerk zijn. In het jaarverslag van de gemeente zal voor gemeenteleningen en garanties met een verhoogd risicoprofiel een aparte toelichting worden opgenomen. Het financieel economisch beheer op basis van een verhoogd risicoprofiel kan aanleiding geven tot tussentijdse wijziging van leningvoorwaarden. Intensief beheer zal in ieder geval bestaan uit het regelmatig voeren van gesprekken met de geldnemer en zodanig informatie inwinnen dat een goed beeld van het kredietrisico wordt verkregen.

Rapportages

In de paragraaf Financiering van het jaarverslag en begroting wordt de gemeenteraad twee keer per jaar geïnformeerd over de ontwikkelingen bij de gemeenteleningen en garanties. In aanvulling op bovenstaande wordt in de begroting voor de lening- en garantieportefeuille als geheel ook inzicht gegeven in de verwachte ontwikkeling van het onderliggende bedrag aan verstrekte gemeenteleningen.

Bijlage 1 Begrippen- en afkortingenlijst

Aanvraag	Verzoek als bedoeld in artikel 4:1 Algemene wet bestuursrecht aan het college om als gemeente financieringssteun te verlenen.
Aanvrager	Organisatie met rechtspersoonlijkheid naar burgerlijk recht die de gemeente verzoekt om financieringssteun.
AGVV	Algemene Groepsvrijstellingsverordening (Verordening (EU) nr. 651/2014).
Akte van borgtocht	Overeenkomst tussen gemeente en geldgever waarin de voorwaarden zijn vastgelegd waaronder de gemeente zich als borgsteller tegenover de geldgever verbindt tot nakoming van de aan een geldgeverslening verbonden rente- en aflossingsverplichtingen voor zover de geldnemer hiermee in gebreke blijft.
Banken	Iedere in Nederland werkende en door De Nederlandse Bank erkende financiële instelling, die een vergunning bezit om financieringen te verstrekken. Daartoe worden ook gemeenten of aan gemeenten gelieerde kredietverstrekkers gerekend.
Basisrente	Algemeen aanvaarde referentierente, zoals Euribor.
Borgstelling	Overeenkomst waarbij een derde partij (de borg) zich garant stelt voor de betalingsverplichtingen van een geldnemer jegens een geldgever.
BW	Burgerlijk Wetboek.
DAEB	Diensten van Algemeen Economisch Belang (artikelen 14 en 106 VWEU).

De-minimis	Europese Verordening op grond waarvan overheden over een periode van drie jaar tot maximaal € 300.000 aan steun kunnen verlenen aan een onderneming (Verordening (EU) nr. 2023/2831).
Financieringssteun	Het aan de aanvrager verstrekken van een gemeentelening aan de aanvrager of afgeven van een garantie voor de rente- en aflossingsverplichtingen uit hoofde van een geldgeverslening die de aanvrager jegens de geldgever is aangegaan.
Garantie	Borgtocht in de zin van artikel 7:850 BW waarbij de gemeente zich tegenover een geldgever gedurende een bepaalde looptijd krachtens een overeenkomst verbindt tot nakoming van de aan een geldgeverslening verbonden rente- en aflossingsverplichtingen voor zover de geldnemer hiermee in gebreke blijft.
Gemeentelening	Geldlening die door de gemeente is verstrekt aan de geldnemer.
Geldnemer	Rechtspersoon aan wie de gemeente een gemeentelening verstrekt of aan wie de geldgever een geldgeverslening verstrekt waarvoor de gemeente een garantie heeft verleend, alsmede diens rechtsopvolgers onder algemene of bijzondere titel, voor zover de gemeente met rechtsopvolging heeft ingestemd.
Geldgever	(Financiële) instelling, niet zijnde de gemeente, die aan de geldnemer een geldgeverslening verstrekt.
Geldgeverslening	Geldlening die door de geldgever is verstrekt aan de geldnemer en waarvoor de gemeente aan de geldgever ten behoeve van de geldnemer garantie heeft verleend.
Kredietrisico	Risico dat de gemeente verlies lijdt als gevolg van gehele of gedeeltelijke wanbetaling van de geldnemer.
Marktconforme rente	Inleenrente voor een gemeentelening of een door de gemeente bepaalde basisrente, vermeerderd met een risico-opslag.

Overeenkomst van garantieverlening	Uitvoeringsovereenkomst tussen de geldnemer en de gemeente, waarin de uit hoofde van de door de gemeente verleende garantie van toepassing zijnde voorwaarden zijn vastgelegd.
Overeenkomst van gemeentelening	Overeenkomst tussen de geldnemer en de gemeente, waarin de op de gemeentelening van toepassing zijnde voorwaarden zijn vastgelegd.
Overeenkomst van geldgeverslening	Overeenkomst tussen de geldgever en de geldnemer, waarop de garantie betrekking heeft.
Publieke taak	Door de raad in begroting, verordening, beleidsnota, raadsbesluit of ander beleidsdocument aangewezen gemeentelijke taak in het kader van vastgestelde beleidsdoelen die in overwegende mate ten goede komen aan de gemeente of haar ingezetenen.
Risico-opslag	Dat deel van de rente dat in rekening wordt gebracht bij de geldnemer als vergoeding voor het kredietrisico dat de gemeente loopt bij het verstrekken van een gemeentelening.
Safe-harbour premie	Premie die een decentrale overheid jaarlijks minimaal in rekening brengt bij de geldnemer om een garantie marktconform te maken. Ook wel garantiepremie genoemd.
SVn	Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten.
Waarborgfonds	Nationaal fonds dat borgstellingen verstrekt.
Zekerheden	Zekerheidsrechten die door de gemeente, in het kader van een verzoek om financieringssteun, van de aanvrager gevraagd kunnen worden teneinde het risicoprofiel van de verzochte financieringssteun te verlagen, zoals bijvoorbeeld hypotheekrechten, pandrechten en borgstelling door derden.

