

Aan het college
P/a de heer J.Eshuis

Onderwerp	Kenmerk	Datum
Aanbieding resultaat onderzoek 'Met beleid garant staan?'	2020_V007	26 juni 2020

Geacht college,

De Rekenkamercommissie Hengelo biedt u hierbij het resultaat aan van het onderzoek 'Met beleid garant staan'. Een doorwerkingsonderzoek naar de opvolging van aanbevelingen uit een 213a onderzoek. Zoals ons onderzoeksprotocol voorschrijft versturen wij u hierbij het afschrift van de aanbiedingsbrief aan de gemeenteraad en het bijbehorende onderzoek.

Behandelaanbod

De Rekenkamercommissie stelt de gemeenteraad voor om dit onderzoek via een politieke markt te agenderen voor behandeling in de gemeenteraad en doet de raad het volgende voorstel ten aanzien van het te nemen besluit over het onderzoeksrapport:

- *Neem middels een raadsbesluit kennis van het opgestelde rapport "Met beleid garant staan?"*
- *Besprek tijdens een politieke markt de gepresenteerde aanbevelingen en besluit middels een raadsbesluit of en hoe hier opvolging aangegeven dient te worden.*

Wij nodigen u uit om voorafgaand of tijdens de behandeling van het onderzoeksrapport in een politieke markt, bestuurlijk te reageren.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamercommissie gemeente Hengelo,
de secretaris,

C.H. Hartendorp

Bijlagen:

- Aanbiedingsbrief aan de gemeenteraad incl. bijlagen betreffende het Rekenkameronderzoek 'Met beleid garant staan?'

Met beleid garant staan?

Onderzoek naar de opvolging van aanbevelingen uit een 213a-onderzoek

Rekenkamercommissie Hengelo

Mei 2020

Voorwoord

Voor u ligt een doorwerkingsonderzoek van de rekenkamercommissie naar de opvolging van de aanbevelingen van een art. 213a gemeentewet onderzoek uit 2014. Dit betrof een beleidsevaluatie van het Hengelose beleid voor het verstrekken van leningen en garanties voor maatschappelijke doelen, uitgevoerd door Kennispunt Twente in opdracht van het college van B & W. Met het voorliggende doorwerkingsonderzoek heeft de rekenkamercommissie een peilstok genomen om te onderzoeken of en zo ja, in welke mate het college conclusies en aanbevelingen uit beleid- en organisatieonderzoek daadwerkelijk vertaalt naar nieuw beleid en nieuwe uitvoeringsvormen.

De opvolging van beleid- en organisatie aanbevelingen is een onderwerp dat veelal in de raad minder aandacht krijgt, maar daarom niet minder belangrijk. Het is belangrijk, omdat deze opvolging het hart is van het vertrouwen dat onderzoek en verantwoording leidt tot een lerende organisatie. Het onderzoek betreft een casus waarin het college zelf gevolgen wil verbinden aan de conclusies en aanbevelingen van een in zijn opdracht uitgevoerd onderzoek. De rekenkamercommissie heeft onderzocht of de raad daarover is bericht en tot welke wijzigingen dit daadwerkelijk heeft geleid in beleid en praktijk. Het onderwerp zelf "Leningen en Garanties" is in het onderzoek alleen zijdelings van belang en het beleid daarvoor is derhalve niet diepgaand onderzocht.

1	Deel I Bestuurlijke nota	3
1.1	Aanleiding en vormgeving onderzoek.....	3
1.2	Onderzoeksopzet.....	4
1.3	Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	5
1.4	Conclusies en aanbevelingen	7
2	Deel 2 Nota van bevindingen	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Bereik van onderzoeksresultaten en opvolging collegebesluit.....	9
2.3	Uitwerking van de aanbevelingen in beleid	12
2.4	Effecten: implementatie van aanbevelingen in de beleidsuitvoering.....	16
2.5	Effecten: implementatie van aanbevelingen in de besluitvorming	20
	Geraadpleegde literatuur en documenten	22
	Bijlage 1 Samenvatting van het art. 213a-onderzoek ‘Beleidsevaluatie verstrekte leningen voor maatschappelijke doelen’	24
	Bijlage 2 In de beleidsregels doorgevoerde wijzigingen	26
	Bijlage 3 Vanuit ambtelijke organisatie aangereikte overzicht van verzoeken inzake leningen en garanties vanaf 2014	29
	Bijlage 4 Twee cases ter illustratie	33
	Bijlage 5 Normenkader voor het doorwerkingsonderzoek	36

1 Deel I Bestuurlijke nota

1.1 Aanleiding en vormgeving onderzoek

Vrijwel elke gemeente verstrekt leningen en garanties aan bijvoorbeeld corporaties, maatschappelijke instellingen, verbonden partijen of bedrijven. Het gaat veelal om grote bedragen.

Inherent hieraan zijn ook de risico's groot. Om deze in de bedrijfsvoering te minimaliseren, worden bijvoorbeeld financieringsvoorwaarden, zekerheidsstellingen en periodieke beoordeling van kredietwaardigheid gebruikt. Maar de afwegingen die voorafgaan aan het verstrekken van een lening of garantie zijn eveneens van belang. Het staat gemeenten immers vrij om, binnen de kaders van de Europese en landelijke regelgeving, zelf te bepalen of zij tot het verstrekken overgaan. Het is een politiek-bestuurlijke afweging. De bereidheid verschilt per gemeente en per periode.

In 2013 namen bij de gemeente Hengelo de zorgen toe over de financiële risico's door het verstrekken van leningen aan derden in relatie tot de financiële positie. Het eigen vermogen was zodanig laag dat verplichte afboekingen van schuldposities niet op te vangen waren.¹ Na een vooronderzoek vond de gemeente het nuttig om het beleid rond leningen grondig op doelmatigheid en doeltreffendheid te evalueren (ex artikel 213a Gemeentewet). In januari 2014 is het rapport met de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen opgeleverd (zie kader; voor een uitgebreidere samenvatting zie bijlage 1).

Tegen deze achtergrond heeft de rekenkamercommissie besloten tot een doorwerkingsonderzoek naar het leningen- en garantiebeleid van de gemeente Hengelo.² De rekenkamercommissie beperkt zich tot het in beeld brengen van het bereik en effect van het art.213a-onderzoek: hoe zijn de resultaten en aanbevelingen van het 213a-onderzoek binnen de gemeente behandeld en welke veranderingen zijn naar aanleiding van de aanbevelingen aangebracht in het beleid, de uitvoering en de besluitvorming ten aanzien van leningen en garanties?³ In kader 1 zijn de aanbevelingen integraal weergegeven.

De rekenkamercommissie spreekt in dit doorwerkingsonderzoek kortheidshalve van 'het 213a-onderzoek' als bedoeld wordt het art. 213a-onderzoek 'Beleidsevaluatie verstrekte leningen voor maatschappelijke doelen'.

¹ College-/burgemeestersadvies Beleidsevaluatie verstrekte leningen voor maatschappelijke doelen (1005278).

² Daarbij hanteert de rekenkamercommissie de definitie van leningen en garanties, zoals opgenomen in artikel 1 van de Beleidsregels publieke taak leningen en garanties 2014 van de gemeente Hengelo. Een lening is in deze beleidsregels gedefinieerd als "een geldbedrag dat door de gemeente Hengelo kan worden verstrekt in de vorm van een hypothecaire lening of in de vorm van een onderhandse lening (afhankelijk van de gestelde zekerheden) voor roerende en onroerende zaken" (artikel 1 onder a). Een garantie is gedefinieerd als "een borgstelling van de gemeente ten behoeve van een door de aanvrager bij een financiële instelling aan te trekken geldlening en de daaruit voortvloeiende verplichtingen" (artikel 1 onder b).

³ De rekenkamercommissie heeft zich daarbij laten inspireren door Het NVRR-model voor doorwerkingsonderzoek (april 2018).

Het college van B & W heeft in 2013 opdracht gegeven tot het art. 213a-onderzoek met als doel inzichten te verwerven in mogelijkheden om beleidsdoelen voortaan op een andere manier te bereiken, eventueel met inzet van andere gemeentelijke (financiële) instrumenten.

Het onderzoek heeft geresulteerd in vijf aanbevelingen:

1. Leg als beleidslijn vast en communiceer extern dat de gemeente Hengelo in beginsel geen leningen of garanties verstrekt voor maatschappelijke doeleinden. De beleidsregels die bestaan voor verstrekking van deze leningen kunnen vervallen. Zij wekken ten onrechte de indruk dat er een 'Ja, tenzij-beleid is' bij de gemeente Hengelo. Van instellingen wordt verwacht dat zij zelf voldoende reserveren voor groot-onderhoud van vastgoed en vervanging en dat zij eigen inspanningen leveren, eventueel in de vorm van zelfwerkzaamheid. Op die basis moet het mogelijk zijn op eigen kracht financiering bij de bank te krijgen.
2. Opteer altijd voor gemeentegarantie indien er – bij wijze van uitzondering en na afweging door het college van de beleidsmatige gewenstheid van de te financieren voorziening – toch voor wordt gekozen steun te geven bij de financiering. Vraag voortaan een borgstellingsprovisie.
3. Zoek in het traject van verkenning van de mogelijkheden van financiering met gemeentegarantie altijd naar mogelijkheden van risicodeling met banken en waarborgfondsen.
4. Stel bij afwijking van het beleid ad 1 de gemeenteraad vooraf in staat zijn oordeel te geven over een beargumenteerd voorlopig besluit van het college om toch een garantie of lening te verstrekken.
5. Formuleer kwaliteitseisen voor de leiding en de financiële administratie van instellingen indien een garantie of lening wordt verstrekt. Maak duidelijk dat dit los staat van de faciliteiten die de gemeente eventueel op dit punt gaat bieden.

Het college heeft op 6 mei 2014 besloten de aanbevelingen over te nemen en mee te nemen bij het actualiseren van het Treasurybesluit.

1.2 Onderzoeksopzet

1.2.1 Doel en vraagstelling

Doel van dit rekenkameronderzoek is voor de raad inzichtelijk te maken in hoeverre en op welke wijze de gemeente Hengelo in beleid en uitvoering opvolging heeft gegeven aan de door het college overgenomen aanbevelingen van het art. 213a-onderzoek van 2014. Het rekenkameronderzoek behelst alleen het beleid en de uitvoering van de aangegane verplichtingen na 2014.

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

In hoeverre heeft de gemeente Hengelo opvolging gegeven aan de aanbevelingen in het art. 213a-onderzoek naar het beleid voor leningen en garanties aan derden voor maatschappelijke doelen en wat zijn hiervan de effecten?

Bereik van onderzoeksresultaten in het samenspel raad en college

1. Zijn de resultaten van het collegeonderzoek besproken en behandeld conform de eisen die de Gemeentewet en lokale verordening daaraan stellen?

Implementatie van de aanbevelingen

2. Welke acties zijn ondernomen om uitvoering te geven aan het collegebesluit om de aanbevelingen over te nemen?
3. In hoeverre en op welke wijze zijn de aanbevelingen uitgewerkt in nieuw of aangepast beleid?

Bereikte effecten

4. Is door de uitgewerkte aanbevelingen aantoonbare verandering opgetreden in de beleidsuitvoering?

5. Is door de aanbevelingen een verandering opgetreden in (de wijze van) besluitvorming door college en raad?

1.2.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is hoofdzakelijk uitgevoerd door middel van een documentenanalyse die zich richt op de periode september 2013 – november 2019. De documentanalyse omvat onder andere de verslaglegging van de behandeling van het art. 213a-onderzoek, de beleidskaders, P & C-documenten en beleidsdocumenten die zicht bieden op de beleidsuitvoering en besluitvorming in gevallen waarin een lening of garantie is verstrekt vanaf 2014. Op verzoek van de rekenkamercommissie heeft de afdeling Financiën (sector Middelen) samen met de verantwoordelijke beleidsmedewerkers en financieel adviseurs een overzicht opgesteld van aan de gemeente gerichte verzoeken inzake leningen en garanties vanaf 2014.⁴ Via de ambtelijke contactpersoon zijn aanvullende vragen gesteld naar aanleiding van de documentanalyse, alsmede over de nu gehanteerde uitvoering van het beleid.

Als toetssteen voor de bevindingen in dit onderzoek wordt een normenkader gehanteerd (zie bijlage 5). De normen vinden hun oorsprong in de aanbevelingen van het art. 213a-onderzoek naar leningen en garanties uit 2014. De rekenkamercommissie heeft de aanbevelingen ‘vertaald’ naar normen en toetst per norm of volledig (+), gedeeltelijk (-/+) of niet aan de norm wordt voldaan (-). Op deze wijze wordt inzichtelijk in hoeverre opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van het art 123a-onderzoek.

1.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen

1.3.1 Antwoorden op de deelvragen

1. Zijn de resultaten van het collegeonderzoek besproken en behandeld conform de eisen die de Gemeentewet en lokale verordening daaraan stellen?

De resultaten van het art. 213a-onderzoek naar leningen en garanties zijn ambtelijk en bestuurlijk besproken conform het bepaalde in de wet en gemeentelijke afspraken. Het college heeft echter geen schriftelijk verslag van de resultaten aan de raad uitgebracht, zoals de wet verlangt. In het collegeadvies ter actualisering van het Treasurybesluit en daarmee verbonden beleidsregels is het art. 213a-onderzoek genoemd als een van de redenen voor de actualisering. De raad heeft bij de behandeling van de Financiële verordening 2014 kennis kunnen nemen van de uitwerking van de aanbevelingen in het Treasurybesluit 2014 en de Beleidsregels publieke taak leningen en garanties 2014, overigens zonder referentie aan het art. 213a-onderzoek.

2. Welke acties zijn ondernomen om uitvoering te geven aan het collegebesluit om de aanbevelingen over te nemen?

Het college heeft het besluit genomen om alle vijf aanbevelingen van het art 213a-onderzoek over te nemen en mee te nemen bij het actualiseren van het Treasurybesluit. Dit heeft zijn beslag gekregen door wijzigingen aan te brengen in het Treasurybesluit 2014 en de daarmee verbonden publieke taak leningen en garanties Beleidsregels 2014. De beleidsregels uit 2006 zijn grotendeels weer opgenomen, maar nu om de situatie te regelen waarin de gemeente bij uitzondering toch een lening of garantie verstrekt. De Beleidsregels 2014 zijn niet in een gemeentelijke advertentie gepubliceerd,

⁴ Specifiek is vanuit de afdeling Financiën gevraagd naar alle aanvragen om financiële steun of borgstelling, verzoeken om voorwaarden van bestaande lening te wijzigen en verzoeken om een gemeentelening te mogen aflossen en oversluiten in de markt.

zoals de bepaling over de inwerkingtreding vereist. Als gevolg hiervan kan in de motivering van afzonderlijke besluiten bij aanvragen van leningen of garanties niet alleen naar de beleidsregels worden verwezen.⁵ Niet publiceren heeft geen gevolgen voor het mogen beoordelen van lening- of garantieverzoeken volgens de nieuwe beleidsregels. De aanscherping van de regels wordt consequent uitgedragen in beleidsbegrotingen en jaarstukken.

3. In hoeverre en op welke wijze zijn de aanbevelingen uitgewerkt in nieuw of aangepast beleid?

De gemeente heeft aan alle vijf aanbevelingen beleidsmatig uitwerking gegeven. Deels door nieuwe bepalingen op te nemen in het Treasurybesluit 2014 en de Beleidsregels 2014 (aanbevelingen 1, 2 en 4) en deels door bepalingen uit de beleidsregels 2006 op te nemen als eisen die worden gesteld aan gevallen waarin bij uitzondering toch een lening of garantie wordt verstrekt (aanbevelingen 3 en 5).

4. Is door de uitgewerkte aanbevelingen aantoonbare verandering opgetreden in de beleidsuitvoering?

In de beleidsuitvoering worden aanvragen voor een lening of garantie vanaf 2014 aan de Beleidsregels 2014 getoetst. In de onderzochte periode is in zes van de zeven ontvangen aanvragen besloten tot het maken van een uitzondering. Daarvan zijn drie gevallen op een bepaald aspect niet volledig in lijn zijn met de voorwaarden en vereisten die de Beleidsregels 2014 aan (het maken van) een uitzondering stellen. De beleidsmatig ingezette lijn van in beginsel geen leningen en garanties heeft daarmee voor de in behandeling genomen aanvragen in de beleidsuitvoering praktisch niet tot andere uitkomsten geleid. Wel is er vanaf 2014 een substantiële afname van het aantal en de bedragen van verstrekte leningen en garanties. Het ontbreekt aan gegevens om te kunnen vaststellen of en in welke mate de beleidsuitvoering daaraan heeft bijgedragen.

5. Is door de aanbevelingen een verandering opgetreden in (de wijze van) besluitvorming door college en raad?

In lijn met de aanbeveling in het art. 213a-onderzoek is in de Beleidsregels 2014 de bepaling opgenomen dat alle te verstrekken of te garanderen geldleningen steeds een raadsbesluit vergen, met uitzondering van de leningen die t.b.v. sociale woningbouw worden verstrekt. In vijf van de zes gevallen waarin vanaf 2014 een lening of garantie is verstrekt, is dit op basis van een raadsbesluit gebeurd. Dit is een verandering ten opzichte van de voorgaande periode, waarin de raad weinig bij de besluitvorming betrokken was.⁶ De rekenkamercommissie vindt evenwel de onderbouwing voor het raadsbesluit niet altijd volledig, waardoor niet inzichtelijk is wat de overwegingen zijn ten aanzien van de instrumentkeuze, het bedingen van een borgstellingsprovisie, risicodeling met banken en waarborgfondsen en/of de toepassing van de eisen en voorwaarden die de beleidsregels aan uitzonderingsgevallen verbinden. Bovendien valt het de rekenkamercommissie op dat de raad hier een besluitvormende rol krijgt toebedeeld in een formeel wettelijke collegebevoegdheid.

⁵ Op grond van jurisprudentie uit het jaar 1990 kunnen burgers aan beleidsregels aanspraken ontlene. De beleidsregels dienen dan wel op een behoorlijke wijze bekend te zijn gemaakt (bijvoorbeeld in de Staatscourant of een ander publicatieblad dat vanwege de overheid algemeen verkrijgbaar is gesteld) en de beleidsregels dienen zich naar inhoud en strekking ertoe te lenen om door betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast.

⁶ Conclusie 3 van het art. 213a-onderzoek *Beleidsvaluatie verstrekte leningen voor maatschappelijke doelen*, (zie bijlage 1 van dit rapport van bevindingen).

1.3.2 Antwoord op de hoofdvraag

In hoeverre heeft de gemeente Hengelo opvolging gegeven aan de aanbevelingen in het art. 213a-onderzoek naar het beleid voor leningen en garanties aan derden voor maatschappelijke doelen en wat zijn hiervan de effecten?

De gemeente Hengelo heeft beleidsmatig opvolging gegeven aan alle vijf aanbevelingen van het art. 213a-onderzoek naar het beleid voor leningen en garanties voor maatschappelijke doelen. In het nieuwe beleid is vastgelegd dat in beginsel geen leningen of garanties voor maatschappelijke doelen worden verstrekt, in bijzondere gevallen kunnen uitzonderingen worden gemaakt. In de beleidsuitvoering is het maken van uitzonderingen bij de ingediende aanvragen echter eerder regel dan uitzondering. En dat gebeurt met medewerking van de raad, die in alle vijf gevallen op voorstel van het college een besluit tot het verstrekken van een lening of garantie heeft genomen. De aantallen en bedragen van leningen en garanties zijn vanaf 2014 substantieel afgenomen. In hoeverre het handelen van de ambtelijke organisatie daaraan heeft bijgedragen, kan niet worden vastgesteld. In de beleidsuitvoering is nog beperkt aandacht voor het bedingen van een borgstellingsprovisie en risicodeling met banken. Het stellen van kwaliteitseisen aan de leiding en financiële administratie krijgt in de beleidsuitvoering wel aandacht, maar op een weinig eenduidige manier.

1.4 Conclusies en aanbevelingen

1.4.1 Conclusies

Ten aanzien van de doorwerking van de aanbevelingen van het 213a-onderzoek:

In het 213a-onderzoek opgenomen aanbevelingen zijn door het college uitgevoerd. De uitvoering bestaat uit actualisering van het Treasurybesluit en de daarmee verbonden beleidsregels en het gevolg geven aan de aanbevelingen in de beoordeling van aanvragen voor leningen en garanties vanaf 2014. Hiermee geeft het college blijk aanbevelingen uit beleid- en organisatieonderzoeken daadwerkelijk en volledig om te zetten in nieuw beleid en nieuwe uitvoering.

De aanbeveling om de raad “vooraf in staat [te stellen] zijn oordeel te geven over een beargumenteerd voorlopig besluit van het college om toch een garantie of lening te verstrekken” is zeer ruim ingevuld. In alle gevallen waarin het college voorstelt in afwijking van het beleid toch een lening of garantie te verstrekken, heeft de raad niet alleen daarover een oordeel kunnen vormen, maar wordt de raad gevraagd het besluit hiertoe te nemen. De raad wordt thans op dat moment ook gevraagd te besluiten over alle financiële en organisatorische voorwaarden waaronder de lening of garantie zal worden verstrekt. De raad heeft hiermee een besluitvormende bevoegdheid toebedeeld gekregen in een formeel wettelijke collegebevoegdheid.

Ten aanzien van de zorgvuldigheid en kwaliteit van de doorwerking:

Door het resultaat van het 213a-onderzoek niet conform de wet en de verordening aan de raad (schriftelijk) te doen toekomen, heeft de gemeente onzorgvuldig gehandeld. De raad is hiermee tekort gedaan in zijn kaderstellende en controlerende rol.

Een verdere onzorgvuldigheid betreft de (niet-)publicatie van de Beleidsregels publieke taak leningen en garanties 2014. Door de beleidsregels niet op de in de beleidsregels voorgeschreven wijze te publiceren zijn burgers in het onderhavige geval overigens niet aangetast in de aanspraken die zij op de beleidsregels kunnen maken.

Ten aanzien van het beleid leningen en garanties:

Een kwalitatieve tekortkoming is dat in de teksten van/bij het Treasurybesluit 2014 en de Beleidsregels 2014 niet dezelfde terminologie wordt gebruikt voor de betrokkenheid van de raad. In het ene stuk wordt gesproken over “instemming” en “als een lening- of garantieverstrekking niet past binnen deze regels”, het andere document heeft het over “een raadsbesluit” en “alle te garanderen en verstrekken geldleningen, met uitzondering van geldleningen die verstrekt worden t.b.v. sociale woningbouw.”

De kwaliteit van de onderbouwing van voorstellen aan het college en de raad is wisselend als het gaat om het inzicht in de instrumentkeuze bij het verlenen van een lening of garantstelling. Ook over de toepassing van de borgstellingsprovisie, de mogelijkheid tot risicodeling met banken of waarborgfondsen en de waarborgen geven niet alle stukken een volledig beeld. Dit klemmt temer aangezien (zie conclusie 1) de raad ook besluit over de financiële en organisatorische voorwaarden bij een te verstrekken lening of garantie. Op de maatschappelijke relevantie voor de gemeente om een lening of garantie te verstrekken ligt de nadruk.

1.4.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de zorgvuldigheid en kwaliteit van de doorwerking:

Het college dient te allen tijde de raad conform wettelijk vereiste schriftelijk te informeren over de resultaten van onderzoeken ex artikel 213a van de Gemeentewet. Dit geldt ook indien de resultaten en aanbevelingen van een dergelijk onderzoek reeds door het college worden overgenomen en geïmplementeerd in het beleid en de raad over dat (nieuwe) beleid wordt geïnformeerd.

Het college moet zich vergewissen van de publicatie van besluiten en beleid volgens de daarvoor geldende of opgestelde regels om eventuele aanspraken die burgers hieraan kunnen ontlenen te borgen.

Ten aanzien van het beleid leningen en garanties:

In alle gevallen waar het college de instemming of een besluit van de raad vraagt, dienen de raadsstukken adequaat inzicht te geven in de afwegingen die het college maakt/heeft gemaakt voor het (voornemen tot het) bij uitzondering toch verstrekken van een lening of garantie. Indien het college, zoals nu gebruikelijk is, de raad bovendien vraagt te besluiten tot het verlenen van de gevraagde lening of garantstelling, dienen de raadsstukken ook adequaat inzicht te geven in de financiële en organisatorische voorwaarden en risico's van de lening of garantstelling.

2 Deel 2 Nota van bevindingen

2.1 Inleiding

Dit deel van het rapport gaat nader in op de bevindingen en kent de volgende opzet. Paragraaf 2.2 beschrijft de behandeling van het art. 213a-onderzoek naar leningen en garantie in het samenspel tussen college en raad (deelvraag 1). Tevens gaat deze paragraaf in op de acties die zijn ondernomen om uitvoering te geven aan het collegebesluit om de aanbevelingen mee te nemen bij het actualiseren van het Treasurybesluit (deelvraag 2). Paragraaf 2.3 bespreekt of en hoe de aanbevelingen in het gemeentelijke beleid uitwerking hebben gekregen (deelvraag 3). In paragraaf 2.4 staat de beleidsuitvoering centraal. Aan de orde komt of het “nee, tenzij”-principe wordt toegepast bij aanvragen voor leningen en garanties vanaf 2014 en of de aanbevelingen die betrekking hebben op de uitzonderingsgevallen worden opgevolgd (deelvraag 4). Paragraaf 2.5 richt zich op de betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming over te verstrekken of te garanderen geldleningen.

2.2 Bereik van onderzoeksresultaten en opvolging collegebesluit

ONDERZOEKSVRAAG	NORMEN	INDICATOREN	SCORE
BEREIK VAN ONDERZOEKRESULTATEN			
1. Zijn de resultaten van het art 213a-onderzoek besproken en behandeld conform de eisen die de Gemeentewet en lokale verordening daaraan stellen?	Het art.-213 onderzoek heeft het (wettelijke) vereiste bereik gehad	- Het college heeft conform artikel 213a lid 2 Gemeentewet aan de raad schriftelijk verslag uitgebracht van de resultaten van het onderzoek	-
		- Het onderzoeksrapport is conform de bepalingen in de gemeentelijke verordening op art. 213a-onderzoek ter behandeling aangeboden aan het college en besproken.	+
2. Welke acties zijn ondernomen om uitvoering te geven aan het collegebesluit om de aanbevelingen over te nemen?	Geen norm, beschrijving		n.v.t.

2.2.1 Bevindingen

De onderzoeksresultaten zijn in het programmaoverleg van 10 maart 2014 onder leiding van de gemeentesecretaris met betrokken bestuurders en ambtenaren besproken. Op de uitkomsten van dit overleg zijn de aanbevelingen van het onderzoek gebaseerd. Na goedkeuring van het rapport door de stuurgroep Doeltreffendheid en Doelmatigheid is het voor een eerste bespreking aan het college voorgelegd (d.d. 25 maart 2014). Vervolgens is het rapport binnen de gestelde termijn en conform procedure⁷ door het college is besproken en behandeld (d.d. 6 mei 2014)⁸.

Het college besluit alle vijf aanbevelingen uit het rapport over te nemen en mee te nemen bij het actualiseren van het Treasurybesluit⁹. Het college spreekt daarbij de intentie uit om de raad daarna over de uitwerking van de aanbevelingen in het beleid te informeren.¹⁰ Het college heeft op 16 september 2014 het Treasurybesluit 2014 en daarmee verbonden Beleidsregels 2014 vastgesteld. De

⁷ Het Protocol doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken (26 februari 2013, p. 3) bepaalt dat een onderzoeksrapport direct na akkoord van de stuurgroep Doeltreffendheid & Doelmatigheid op de C-lijst van het college komt. De organisatie zorgt dat binnen vier weken het stuk wordt geagendeerd als behandelstuk in het college. De coördinatie daarvan is de verantwoordelijkheid van Stafondersteuning.

⁸ College-/burgemeestersadvies 213a onderzoek Verstrekken leningen voor maatschappelijke doeleinden, (1014498).

⁹ Openbare besluiten Burgemeester en wethouders van de gemeente Hengelo, 6 mei 2014, p. 2.

¹⁰ Openbare besluiten Burgemeester en wethouders van de gemeente Hengelo, 6 mei 2014, p. 2.

gemeente noemt de lessen uit het art 213a-onderzoek als een van de redenen voor aanscherping van de beleidsregels.¹¹ Voorafgaand aan het collegebesluit tot het overnemen van de aanbevelingen, is al actie ondernomen om het leningen- en garantiebeleid aan te passen. In de beleidsbegroting 2014 (p. 145)¹² is aangegeven dat aanscherping van het leningenbeleid in voorbereiding is, en in het coalitieakkoord van april 2014¹³ is opgenomen dat in beginsel geen leningen en garanties worden verstrekt. Daarmee is sprake van wat 'preventieve doorwerking' of 'voorwerking' wordt genoemd.¹⁴

Het college heeft geen schriftelijk verslag over de resultaten van het 213a-onderzoek aan de raad uitgebracht¹⁵, waarmee formeel niet aan de wet is voldaan.¹⁶ Het onderzoeksrapport is door de locosecretaris per email aan de griffie verzonden.¹⁷ De raad heeft wel van de uitwerking van de aanbevelingen in het beleid kennis kunnen nemen, overigens zonder referentie aan het art 213a-onderzoek.¹⁸ Het Treasurybesluit 2014 en de Beleidsregels 2014 zijn ter informatie aangeboden aan de raad als bijlagen bij het raadsadvies over de Financiële verordening 2014. Er zijn bij de behandeling in de Politieke Markt¹⁹ en in de raadsvergadering²⁰ vanuit de raad geen vragen of opmerkingen gekomen over het Treasurybesluit en/of de Beleidsregels.

Er is voor de uitvoering van de nieuwe beleidslijn geen (hoofd)proces en/of protocol opgesteld. Dat betreft een bewuste keuze, zo blijkt uit ambtelijke toelichting. Opgemerkt wordt dat procesbeschrijvingen ertoe dienen om regelmatig voorkomende situaties eenduidig te maken, zowel qua besluitvorming als met betrekking tot de handelwijze van medewerkers. Omdat de algemene beleidslijn is om geen leningen en garanties voor maatschappelijke doelen te verstrekken, is geen procesbeschrijving gemaakt.²¹ De gemeente beschikt wel over een al voor 2014 vastgelegde procesbeschrijving voor het opstellen van een leningovereenkomst.²²

Ambtelijk is toegelicht dat bij een binnengekomen aanvraag voor een lening of garantie de vaste handelwijze is om de Beleidsregels 2014 als een 'afvinklijst' te doorlopen. De beleidsregels doen daarmee feitelijk dienst als 'protocol'; daarbij specifiek de drie artikelen met achtereenvolgens een set van uitzonderingsvoorwaarden (art. 3), inhoudelijke vereisten (art. 4) en financiële vereisten (art.

¹¹ College-/burgemeestersadvies Treasurybesluit en beleidsregels leningen en garanties 2014, (1015594); College-/burgemeestersbesluit Treasurybesluit en beleidsregels leningen en garanties 2014, (1015594).

¹² Door de raad vastgesteld d.d. 5 november 2013.

¹³ Coalitieakkoord Samen aan de slag voor een energiek en aangenaam Hengelo, april 2014 (1013867), p. 18.

¹⁴ NVR, Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, april 2018, p. 12.

¹⁵ Mailwisseling d.d. 17 december 2019.

¹⁶ Artikel 213a lid 2 van de Gemeentewet bepaalt dat het college van de resultaten van de onderzoeken schriftelijk verslag uitbrengt aan de raad. In de Verordening college-onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid is een bepaling van vergelijkbare strekking opgenomen (art 5 lid 2). De betreffende verordening is vastgesteld in de raadsvergadering van 6 april 2004, Agendanummer D1, nr. 57525.

¹⁷ Mailwisseling d.d. 17 december 2019.

¹⁸ Raadsadvies Financiële verordening 2014, (1021247).

¹⁹ De geluidsopname van de Politieke Markt van 7 oktober 2014 is te beluisteren via: <https://hengelo.raadsinformatie.nl/vergadering/133872>. Agendapunt B03 1021247 Financiële verordening 2014 en agendapunt B03a 1035189 Treasurybesluit en beleidsregels leningen en garanties 2014.

²⁰ De geluidsopname van de raadsvergadering van 22 oktober 2014 is te beluisteren via: <https://hengelo.raadsinformatie.nl/vergadering/101934/gemeenteraad%2022-10-2014>. Agendapunt C01 Financiële verordening 2014.

²¹ Mail d.d. 31-10-19.

²² I:\apps-srv\hgl\bpm\bestanden\HTML\M1118\index.htm Ambtelijk is toegelicht dat deze procesbeschrijving in 2009 is opgesteld en als input heeft gediend voor de beleidsregels leningen en garanties zoals die in 2014 zijn opgesteld (mailwisseling d.d. 17 december 2019).

5). Het is voor elke beleidsmedewerker duidelijk, dat deze bij de afdeling Financiën aanklopt voor advies in die gevallen waarin een ontvangen aanvraag toch door de drie sets van voorwaarden en vereisten voor een lening of garantie komt.²³

2.2.2 Samenvattend

Het art 213a-onderzoek is conform de wet en in lijn met gemeentelijke afspraken door het college besproken en behandeld. Het college heeft niet formeel schriftelijk verslag van de resultaten van het onderzoek aan de raad uitgebracht, zoals art. 213a lid 2 van de Gemeentewet voorschrijft.

Al in de periode voor de oplevering van het art 213a-onderzoek heeft het college een nieuwe beleidslijn voor leningen en garanties in gang gezet. Daarmee is sprake van wat 'preventieve doorwerking' of 'voorwerking' wordt genoemd.

Het college besluit de aanbevelingen van het art 213a-onderzoek mee te nemen in de actualisering van het Treasurybesluit. Daaraan is gevolg gegeven met het vaststellen van het Treasurybesluit 2014 en de daarmee verbonden Beleidsregels publieke taak leningen en garanties 2014 (hierna: Beleidsregels 2014). Er is voor de uitvoering van de nieuwe beleidslijn bewust geen procesbeschrijving opgesteld.

De raad heeft bij de behandeling van de Financiële verordening 2014 kennis kunnen nemen van de uitwerking van de aanbevelingen in het beleid, overigens zonder referentie aan het art. 213a-onderzoek.

²³ Mail d.d. 31-10-19.

2.3 Uitwerking van de aanbevelingen in beleid

ONDERZOEKSVRAAG		NORMEN	INDICATOREN	SCORE
IMPLEMENTATIE VAN AANBEVELINGEN IN NIEUW OF AANGEPAST BELEID				
3. In hoeverre en op welke wijze hebben de aanbevelingen uitwerking gekregen in nieuw of aangepast beleid?	De gemeente heeft vastgelegd dat zij in beginsel geen leningen of garanties aan derden verstrekt voor maatschappelijke doelen	-	Er is nieuw of aangepast beleid met “nee, tenzij” als uitgangspunt. De beleidsregels voor leningen en garanties uit 2006 zijn vervallen.	+
		-	Er is nieuw of aangepast beleid dat tot uitdrukking brengt dat van instellingen wordt verwacht dat zelfwerkzaam zijn en op eigen kracht bancaire financiering regelen.	+
		-	Er is nieuw of aangepast beleid waarin de gemeente heeft vastgelegd dat in uitzonderingsgevallen wordt geopteerd voor het verstrekken van gemeentegaranties en dat een borgstellingsprovisie wordt gevraagd.	+
	Het nieuwe “nee, tenzij”-beleid is/wordt extern gecommuniceerd	-	De nieuwe beleidslijn is door de gemeente via een algemeen publicatiekanaal bekend gemaakt en/of wordt kenbaar gemaakt in persoonlijk contact als de gemeente wordt benaderd met een vraag over of verzoek om een lening of garantie voor een maatschappelijk doel	+/-
Het is beleid dat de leiding en financiële administratie van een instelling aan kwaliteitseisen moet voldoen indien een lening/garantie wordt verstrekt	-	Er zijn kwaliteitseisen geformuleerd ten aanzien van de leiding en financiële administratie waaraan de instelling moet voldoen in geval van een lening of verstrekking	+	

2.3.1 Bevindingen

Aangepast beleid met “nee, tenzij” als uitgangspunt

Met het vaststellen van het Treasurybesluit 2014 en de daarmee verbonden Beleidsregels 2014 is het staande beleid aangepast in lijn met de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport. Artikel 6 van het Treasurybesluit 2014 bepaalt: “De gemeente is, met uitzondering van leningen t.b.v. sociale woningbouw, in principe niet bereid om geldleningen aan derden te verstrekken. De Beleidsregels publieke zaak leningen en garanties 2014 zijn hier van toepassing.”

Het nieuw toegevoegde artikel 2 in de Beleidsregels 2014 bepaalt: “De gemeente Hengelo verstrekt, met uitzondering van leningen t.b.v. de sociale woningbouw, géén leningen en garanties aan derden.” In lijn met de aanbeveling in het collegeonderzoek om *in beginsel* geen leningen of garanties te verstrekken, bepaalt artikel 3 lid 1 van de Beleidsregels 2014: “Op de hoofdregel in artikel 2 kunnen in bijzondere gevallen uitzonderingen worden gemaakt.” De overige leden van artikel 3 van de Beleidsregels specificeren welke voorwaarden verbonden zijn aan het maken van een dergelijke uitzondering. De bepalingen in artikel 4 tot en met 8 geven weer welke overige vereisten in de uitzonderingsgevallen van toepassing zijn.

Bepalingen uit 2006 weer opgenomen om uitzonderingssituaties te regelen

De Beleidsregels 2014 treden in de plaats van de beleidsregels uit 2006. De beleidsregels uit 2006 gaven regels voor het kunnen ontvangen van een lening of garantstelling door de gemeente. In bijlage 2 heeft de rekenkamercommissie door middel van arcering de bij de actualisatie doorgevoerde wijzigingen zichtbaar gemaakt.

In de Beleidsregels 2014 zijn veel van de regels uit 2006 weer opgenomen, met het verschil dat deze nu regelen aan welke voorwaarden en vereisten moet zijn voldaan, wil de gemeente in afwijking van de nieuwe beleidslijn toch een lening of garantie kunnen verstrekken.

Uitwerking aan aanbevelingen in Beleidsregels 2014

In de Beleidsregels 2014 heeft de gemeente in artikel 4 lid 6 vastgelegd dat in beginsel wordt gekozen voor een garantstelling indien bij uitzondering wordt besloten steun te geven bij financiering en dat bij de garantstelling een marktconforme borgstellingsprovisie wordt bedongen.

Deze bepaling is nieuw ten opzichte van de beleidsregels uit 2006. Met deze bepaling is aanbeveling 2 van het art 213a-onderzoek tot beleidsregel verheven.

Dat van instellingen zelfwerkzaamheid wordt verwacht, was al vastgelegd in de beleidsregels uit 2006. Nu is dit voor de uitzonderingssituaties geregeld in artikel 4 lid 4 van de Beleidsregels 2014, waarin de voorwaarde wordt gesteld dat eerst zelfwerkzaamheid, eigen middelen, subsidiegelden en sponsorbijdragen, etc. door de aanvrager dienen te worden benut (vangnetcriterium).

In de beleidsregels uit 2006 was al bepaald dat geen lening of garantstelling mogelijk is indien een beroep kan worden gedaan op een voorziening in de vorm van een (nationaal) waarborgfonds. Deze beleidsregel is nu in artikel 5 lid 4 van de Beleidsregels vastgelegd, met als nieuwe toevoeging dat de gemeente in het geval van een beroep op een waarborgfonds vaak wel een achtervangfunctie heeft, met uitzondering van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Daarmee maakt de gemeente risicodeling met waarborgfondsen mogelijk in situaties waarin toch financiële steun wordt geboden.

Specifiek voor sport ligt in artikel 5 lid 5 van de Beleidsregels 2014 vast dat in gevallen waarin van de algemene beleidslijn wordt afgeweken, wordt samengewerkt met de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS). Zonder medewerking van dit fonds wordt in principe geen lening of borgstelling door de gemeente verstrekt. Ook deze bepaling lag al in de beleidsregels uit 2006 vast, maar heeft in de Beleidsregels 2014 betrekking op de uitzonderingsgevallen.

Het college van B & W is wettelijk bevoegd²⁴ om leningen en garanties te verstrekken onder voorbehoud van verzoeken van de gemeenteraad om vooraf inlichtingen te verkrijgen en in het geval dat de rechtshandeling ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente²⁵. Deze bevoegdheid wordt ingeperkt door artikel 6 van het Treasurybesluit en de daarmee verbonden Beleidsregels 2014. Volgens de memorie van toelichting bij het Treasurybesluit zal de raad om instemming worden gevraagd voor het college tot verstrekking overgaat als een lening- of garantieverstrekking niet binnen de beleidsregels past. Het nieuw opgenomen artikel 8 van de Beleidsregels 2014 bepaalt dat alle te verstrekken of te garanderen geldleningen steeds een raadsbesluit vergen, met uitzondering van geldleningen die verstrekt worden t.b.v. sociale woningenbouw.²⁶ Met deze bepaling is op ruimere wijze opvolging gegeven aan aanbeveling 4 van het art 213a-onderzoek om bij afwijking van de algemene beleidslijn de gemeenteraad vooraf in staat te stellen “zijn oordeel te geven over een beargumenteerd voorlopig besluit van het college om toch een garantie of lening te verstrekken”.

Communicatie over de nieuwe beleidslijn

In het coalitieakkoord Samen aan de slag voor een energiek en aangenaam Hengelo (april 2014) is opgenomen dat de gemeente in beginsel geen leningen of garanties verstrekt. De beleidsregels zijn in afwijking van het gemeentelijke beleid²⁷ niet in het Gemeentebled gepubliceerd. Wel zijn de beleidsregels via de gemeentelijke webpagina kenbaar.

Ambtelijk is toegelicht dat de beleidsregels door het collegebesluit van 16 september 2014 wel van kracht zijn geworden. Niet publiceren van de aanscherping van de beleidsregels heeft geen gevolgen

²⁴ Krachtens artikel 160 lid 1 onder e van de Gemeentewet.

²⁵ Artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet.

²⁶ Daarop is een ander regime van toepassing. Dit type geldleningen is buiten het bereik van het art. 213a-onderzoek gehouden.

²⁷ Artikel 9 van de Beleidsregels 2014 bepaalt dat de beleidsregels in werking treden op de dag na publicatie in de gemeentelijke advertentie.

voor het mogen beoordelen van lening- of garantieverzoeken volgens de nieuwe beleidsregels.²⁸ In juridische zin is het gevolg van het niet publiceren, dat de gemeente in besluiten bij aanvragen van geldleningen of garanties in formele zin niet alleen naar de beleidsregels kan verwijzen. Zij moet dan de beleidsregels ter kennis brengen van de aanvrager of de afwijzing gemotiveerd meedelen.²⁹ Dat de gemeente in beginsel geen leningen en garanties aan derden verstrekt, wordt consequent uitgedragen in de treasuryparagraaf in de beleidsbegrotingen.³⁰ Specifiek voor sport wordt in de beleidsbegrotingen 2017 en verder opgemerkt dat de gemeente “de deur op een kier zet voor sportverenigingen die een beroep doen op het waarborgfonds voor de sport (SWS)”. In de beleidsbegroting 2017 wordt in het programmahoofdstuk Sport en Cultuur aangehaald dat de gemeente, onder andere aan sportverenigingen, in beginsel geen leningen of garanties verstrekt.³¹ In de beleidsbegroting 2019 is in het programmahoofdstuk Bestuur en ondersteuning bij het taakveld Treasury opgenomen dat de gemeente geen geldleningen en garanties aan derden verstrekt met uitzondering van leningen met gedeelde garantstelling met het Waarborgfonds Sport.³²

Navraag leert dat medewerkers de algemene beleidslijn ook communiceren in direct contact met potentiële aanvragers van een lening of garantie communiceren. De hoofdlijn van de boodschap is daarbij: “Nee, de gemeente wil geen leningen verstrekken, tenzij college én raad voorstellen respectievelijk besluiten dat anders financieren onmogelijk is en het maatschappelijk belang dat ermee gediend doorslaggevend gevonden wordt, dan het risico van het aangaan van een geldlening”.³³

Beleid over kwaliteitseisen aan leiding en financiële administratie

Er is geen afzonderlijk document met kwaliteitseisen voor de leiding en financiële administratie van een instelling, indien aan deze instelling bij uitzondering een lening of garantie wordt verstrekt. Uit ambtelijke toelichting blijkt dat de beleidsregels hierin voorzien en bepalingen bevatten die het risico mitigeren dat de gemeente een onverantwoorde toekenning zou doen.³⁴ Met name de financiële voorwaarden en de aanvraagvereisten moeten garanderen dat de afspraken blijvend gerespecteerd worden en dat de lening of garantie terecht is verstrekt. De kwaliteit van leiding en administratie van de te financieren instelling ligt hierin besloten.³⁵ In het bijzonder is gewezen op de bepaling, dat een aanvrager een “exploitatiebegroting waarin rente en aflossing van de geldlening zijn verwerkt voor de komende 4 jaren” moet aanleveren.³⁶ Dit biedt de gemeente inzicht in de financiële draagkracht van de aanvragende partij. Op het gebied van sport biedt de toetsing van de aanvraag door de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) een extra waarborg.³⁷ De gemeente verwacht in de toekomst op andere beleidsterreinen gebruik te kunnen maken van een recent ontwikkeld instrument voor intern gebruik, waarmee accounthouders een risicoanalyse kunnen maken van de risico’s (en de waarde) van een specifieke samenwerkingspartner.³⁸

²⁸ Ambtelijke feitencheck.

²⁹ Mailwisseling d.d. 17 december 2019

³⁰ Begroting 2015-2018, p. 108; Begroting 2016-2019, p. 113, 114; Begroting 2017-2020, p. 120; Begroting 2018-2021, p. 118, 119; en Begroting 2019-2022, p. 168-169.

³¹ Beleidsbegroting 2017, p. 48.

³² Begroting 2019-2022, p. 117

³³ Mailwisseling d.d. 17 december 2019.

³⁴ Mailwisseling d.d. 28 oktober 2019.

³⁵ Ambtelijke feitencheck.

³⁶ Artikel 6 lid 2 onder h van de Beleidsregels publieke taak leningen en garanties 2014.

³⁷ Mailwisseling d.d. 28 oktober 2019.

³⁸ Mailwisseling d.d. 28 oktober 2019.

2.3.2 Samenvattend

Er is aangepast beleid met als uitgangspunt dat in beginsel geen leningen of garanties worden verstrekt voor maatschappelijke doelen. De Beleidsregels 2014 zijn in de plaats getreden van de beleidsregels uit 2006. Veel van de toenmalige bepalingen zijn in de Beleidsregels 2014 opgenomen, maar nu om de situatie te regelen waarin de gemeente in afwijking van de algemene beleidslijn toch een lening of garantie verstrekt.

Dat van instellingen zelfwerkzaamheid wordt verwacht, was in 2006 al beleid en is opnieuw in een bepaling vastgelegd, nu als voorwaarde voor financiële steun van de gemeente in uitzonderingssituaties.

In de Beleidsregels 2014 is een nieuwe bepaling opgenomen dat in geval van financiering door de gemeente in beginsel wordt gekozen voor een garantstelling en dat in die gevallen een marktconforme borgstellingsprovisie wordt bedongen.

Het uitgangspunt van "nee, tenzij" is uitgedragen via het coalitieakkoord en via begrotingshoofdstukken. De Beleidsregels 2014 zijn, in afwijking van de daarin opgenomen bepaling over de inwerkingtreding, niet gepubliceerd in een gemeentelijke advertentie. De beleidsregels zijn kenbaar via de gemeentelijke website. Ook in het directe contact met aanvragers van een lening of garantie wordt de algemene beleidslijn door de betrokken medewerkers gecommuniceerd.

Er is geen afzonderlijk document met kwaliteitseisen voor de leiding en financiële administratie van een instelling, indien aan deze instelling bij uitzondering een lening of garantie wordt verstrekt. Om het risico te mitigeren dat de gemeente een onverantwoorde toekenning zou doen, zijn in de Beleidsregels 2014 inhoudelijke- en financiële vereisten en eisen aan de aanvraag vastgelegd.

2.4 Effecten: implementatie van aanbevelingen in de beleidsuitvoering

ONDERZOEKSVRAAG		NORMEN	INDICATOREN	SCORE
EFFECTEN IN DE BELEIDSUITVOERING				
4. Is naar aanleiding van de aanbevelingen aantoonbare verandering opgetreden in de beleidsuitvoering?	Een verzoek om een lening of garantie voor een maatschappelijk doel wordt in beginsel niet gehonoreerd	-	Sinds het in werking treden van de nieuwe beleidslijn zijn er weinig tot geen leningen en garanties verstrekt aan derden voor maatschappelijke doelen	+/-
	In geval van financiële steun opteert de gemeente voor verstrekking van een gemeentegarantie	-	In de gevallen waarin de gemeente toch financiële steun verstrekt, heeft dit de vorm van een gemeentegarantie aangenomen	+/-
	In geval van een gemeentegarantie vraagt de gemeente een borgstellingsprovisie	-	Er is bij het verstrekken van de garantie een borgstellingsprovisie bedongen	-
	In geval van een gemeentegarantie is gezocht naar mogelijkheden van risicodeling met banken en waarborgfondsen	-	In het verkennende traject heeft de gemeente met de bank en/of een waarborgfonds de mogelijkheden van risicodeling verkend (bijvoorbeeld in de vorm van bijvoorbeeld een gezamenlijke eerste hypotheek)	+/-
	Een lening/garantie gaat gepaard met het stellen van kwaliteitseisen aan de leiding en de financiële administratie van de instelling	-	Aan de leiding en financiële administratie van de instelling zijn/worden kwaliteitseisen gesteld	+/-

2.4.1 Bevindingen

Verzoeken inzake leningen en garanties vanaf 2014

Op verzoek van de rekenkamercommissie is ambtelijk een overzicht opgesteld van verzoeken inzake leningen en garanties vanaf 2014 (het overzicht is in bijlage 3 integraal opgenomen). Het aangeleverde overzicht omvat 25 verzoeken, waarvan:

- zes gevallen een aanvraag voor een nieuwe lening of garantie betreffen in de periode vanaf 2014;
- 12 gevallen een verzoek inhouden om van een bestaande lening de voorwaarden te wijzigen en/of om een gemeentelening te mogen aflossen en oversluiten in de markt;
- zeven gevallen een aanvraag of verzoek buiten de scope van dit doorwerkingsonderzoek betreffen.³⁹

De aanbevelingen uit het art. 213a-onderzoek zijn van toepassing op aanvragen voor nieuwe leningen en garanties. Vanaf 2014 gaat het dan om de aanvragen van: Twente Mice, Warmtebedrijf, Warmtenetwerk, Carmel/OGS, ATC'65 en Oyfo. De opvolging van de aanbevelingen zijn aan deze gevallen getoetst (zie bijlage 5 voor twee cases ter illustratie).

In beginsel geen leningen en garanties

De gemeente heeft bij aanvragen voor een lening of garantie in één geval "niet positief" geantwoord, namelijk op het verzoek om een garantstelling voor een congres van Twente Mice om het zakelijke toerisme in de regio te bevorderen. In vijf gevallen is in afwijking van de nieuwe beleidslijn een geldlening dan wel garantie verstrekt (zie tabel 1). Dat van de algemene beleidslijn wordt afgeweken, is in vier van de vijf gevallen expliciet benoemd in de college-/burgemeestersadviezen en de raadsadviezen.⁴⁰

³⁹ In drie gevallen omdat de lening vóór 2014 is verstrekt, in twee gevallen betreft het een lening of garantie voor sociale woningbouw en in één geval is de aanvraag gedaan door een burger op persoonlijke titel.

⁴⁰ College-/burgemeestersadvies Verzelfstandiging Warmtenet Hengelo in een tweetal BV's (2009190); Raadsadvies Verzelfstandiging Warmtenet Hengelo in een tweetal BV's (2009221); College-/burgemeestersadvies en –besluit Nieuwbouw VMBO, verstrekken gemeentegarantie (2008900); Raadsadvies Nieuwbouw VMBO, verstrekken gemeentegarantie (2009021); College-/burgemeestersadvies Verzoek garantstelling voetbalvereniging ATC'65 (2297537); Raadsadvies Verzoek garantstelling voetbalvereniging ATC'65 (2297693); College-/burgemeestersadvies en-besluit

Ambtelijk is geweest op de preventieve werking die van de beleidsregels kan zijn uitgegaan. Geconstateerd wordt dat het art. 213a-onderzoek in 5 jaren 25 verstrekte leningen tot 2014 voor een bedrag van € 34 miljoen vermeldt. Na de beleidswijziging zijn er nog 2 leningen en 3 garanties verstrekt voor in totaal minder dan € 5 miljoen. Daaraan wordt de conclusie verbonden dat de beleidsmatig ingezette lijn van in beginsel geen leningen en garanties praktisch tot andere uitkomsten heeft geleid. De veronderstelling is dat de afname is opgetreden, doordat beleidsmedewerkers mondelingen verzoeken in gesprekken met verenigingen en stichtingen, met de beleidsregels als argumentatie, hebben afgeraden. Hoe vaak dit daadwerkelijk het geval is geweest kan de organisatie niet nagaan.⁴¹

Als gevolg van het niet publiceren van de beleidsregels in de advertentiepagina moet de gemeente de beleidsregels ter kennis brengen van de aanvrager of de afwijzing gemotiveerd meedelen. De rekenkamercommissie heeft op basis van de bestudeerde stukken alleen bij de gemeentegarantie voor de bouw van één VMBO vastgesteld dat de beleidsregels met de brief over het besluit aan de aanvrager zijn meegezonden. Het verzoek van Twente Mice is gemotiveerd afgewezen.

Tabel 1: Overzicht van de aard en omvang van de verstrekte leningen en garanties vanaf 2014.

Aanvragen	Warmtebedrijf	Warmtenetwerk	Carmel/ OGS	ATC'65	Oyfo
Soort steun	Achtergestelde geldlening voor nog niet gedekte aanlegkosten Backbone	Achtergestelde geldlening voor nog niet gedekte aanlegkosten Backbone	Gemeentegarantie voor bouw van één VMBO	Garantstelling voor bancaire lening voor renovatie en verduurzaming kleedruimtes.	Huurgarantie voor de huurverplichting van Oyfo aan BOEi voor periode 20 jaar
Omvang bedrag	€ 1.040.000	€ 1.040.000	€ 2.140.000	€ 250.000	€ 285.000 in 1 ^e jaar, jaarlijkse indexering

Keuze voor garantie boven een lening en bedingen van een borgstellingsprovisie

De gemeente geeft in drie gevallen gehoor aan een aanvraag voor een garantie. In de overige twee gevallen is gekozen voor een achtergestelde lening. Waarom dit instrument is gekozen en of een garantie eveneens tot de mogelijkheden behoort, blijkt niet uit de onderbouwing van het (voorgenomen) besluit.

In het geval van de gemeentegarantie voor de bouw van één VMBO is in de onderbouwing van het (voorgenomen) besluit expliciet en met redenen omkleed van een borgstellingsprovisie afgezien.⁴² Uit de documentanalyse wordt niet duidelijk of bij de overige twee garanties – de garantstelling voor ATC'65 voorkleedruimtes en een huurgarantie aan Oyfo – een borgstellingsprovisie is bedongen of overwogen.

Risicodeling met banken en waarborgfondsen

Bij de borgstelling voor ATC'65 voor kleedruimtes staan de gemeente en de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) ieder voor 50% garant. Daarbij is als voorwaarde gesteld de SWS en de gemeente, eventueel gezamenlijk met de kredietverstrekker, het eerste recht van hypotheek verkrijgen.⁴³ Uit de documentanalyse wordt niet duidelijk of bij de overige twee garanties – de borgstelling de

Uitkomst vergelijkend locatie-onderzoek voor huisvesting Oyfo (2255793); Raadsadvies en –besluit Uitkomst vergelijkend locatie-onderzoek voor huisvesting Oyfo (2332321).

⁴¹ Ambtelijke feitencheck.

⁴² College-/burgemeestersadvies Nieuwbouw VMBO, verstrekken gemeentegarantie (2008900).

⁴³ College-/burgemeestersadvies Garantstelling voor voetbalvereniging ATC'65; Raadsadvies Garantstelling voor voetbalvereniging ATC'65.

gemeentegarantie voor de bouw van één VMBO en de huurgarantie aan Oyfo – is verkend of risicodeling met banken tot de mogelijkheden behoort.

Kwaliteitseisen aan leiding en financiële administratie bij toekenning aanvraag

Bij een aanvraag voor een lening of garantie, is volgens ambtelijke toelichting de vaste werkwijze dat beleidsmedewerkers toetsen aan de voorwaarden en eisen die in de Beleidsregels zijn vastgelegd.⁴⁴ In de onderbouwing van (voorgenomen) besluiten wordt in één geval het voldoen aan de beleidsregels expliciet als voorwaarde wordt gesteld, namelijk bij de gemeentegarantie voor de bouw van één VMBO. Daarbij zijn de beleidsregels als bijlage bij de toekenningsbrief aan de betreffende instelling verstrekt. In de overige (voorgenomen) besluiten wordt in wisselende mate de toepassing van de beleidsregels zichtbaar gemaakt.

Er zijn drie gevallen waarin in de onderbouwing van een (voorgenomen) besluit om bij uitzondering toch een lening of garantie te verstrekken is benoemd dat aan een specifiek aspect van de beleidsregels niet wordt voldaan. In het geval van de huurgarantie aan Oyfo wordt niet voldaan aan de inhoudelijke eis van een zekerheidsstelling⁴⁵ en bij de achtergestelde leningen aan het Warmtebedrijf en aan het Warmtenetwerk gaat het om commerciële BV's, waarin de gemeente een minderheidsbelang van 5% heeft⁴⁶.

Naast de beleidsregels hanteert de gemeente in twee gevallen een extra waarborg in de vorm van een toetsing door een derde partij, namelijk een beoordeling van de financiële positie van de aanvrager door de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS)⁴⁷ respectievelijk door het ministerie van OCW⁴⁸.

2.4.2 Samenvattend

Vanaf 2014 hebben binnen de scope van dit onderzoek zes organisaties de gemeente om een lening of garantie gevraagd. Daarvan zijn er vijf in afwijking van de nieuwe beleidslijn toegekend.

In de vijf gevallen waarin financiële steun is verstrekt, is in drie gevallen conform de aanvraag een garantie verstrekt, waarbij in één geval bewust van een borgstelling is afgezien. In de overige twee gevallen blijkt niet uit de onderbouwing van het voorstel aan het college en de raad of een borgstellingsprovisie is gevraagd of overwogen. In twee gevallen is een achtergestelde lening verstrekt.

Er is in één geval sprake van risicodeling met de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS). In de overige twee gevallen blijkt uit de stukken niet of risicodeling met een waarborgfonds of de bank onderdeel is geweest van het verkennende traject.

De gemeente heeft in de Beleidsregels 2014 voorwaarden en vereisten vastgelegd voor gevallen waarin bij uitzondering toch een lening of garantie wordt verstrekt. Het is volgens ambtelijke toelichting een vaste werkwijze in de beleidsuitvoering dat deze voorwaarden en vereisen worden

⁴⁴ Mailwisseling 28 oktober 2019.

⁴⁵ College-/burgemeestersadvies Uitkomst vergelijkend onderzoek voor huisvesting Oyfo (2255793); Raadsadvies Huurgarantie Oyfo, (2255793).

⁴⁶ College-/burgemeestersadvies (2009190).

⁴⁷ College-/burgemeestersadvies Garantstelling voor voetbalvereniging ATC'65; Raadsadvies Garantstelling voor voetbalvereniging ATC'65.

⁴⁸ College-/burgemeestersadvies en –besluit Nieuwbouw VMBO, verstrekken gemeentegarantie (2008900); Raadsadvies Nieuwbouw VMBO, verstrekken gemeentegarantie (2009021).

langgelopen. De neerslag hiervan in de onderbouwing van (voorgenomen) besluiten toont een wisselend beeld.

2.5 Effecten: implementatie van aanbevelingen in de besluitvorming

ONDERZOEKSVRAAG		NORMEN	INDICATOREN	SCORE
EFFECTEN IN DE BESLUITVORMING DOOR RAAD EN COLLEGE				
1. Is naar aanleiding van de aanbevelingen een verandering opgetreden in (de wijze van) besluitvorming door college en raad?	In het geval van financiële steun, heeft de gemeenteraad vooraf zijn oordeel kunnen geven over een beargumenteerd voorlopig besluit van het college om toch een garantie/lening te verstrekken	-	De raad heeft zijn oordeel kunnen geven over het voorlopige besluit van het college om een lening/garantie te verstrekken	+
		-	Het betreft een beargumenteerd voorlopig besluit in de zin dat de raad inzicht wordt geboden in het maatschappelijk belang van de te maken uitzondering met aandacht voor daaraan inherente financiële risico's van de lening en beheersmaatregelen	+/-

2.5.1 Bevindingen

De gemeente heeft vijf aanvragen voor een lening of garantie vanaf 2014 toegekend. In alle vijf gevallen heeft het college aan de raad het voorstel gedaan om een lening c.q. garantie te verstrekken. In het geval van de achtergestelde leningen, de gemeentegarantie voor de bouw van één VMBO en de huurgarantie is de afwijking van het vigerende gemeentelijke beleid expliciet bij de bespreek- en beslispunten benoemd.⁴⁹

De medewerking van de gemeente aan twee achtergestelde leningen en aan een huurgarantie is onderdeel van een maatregelenpakket om in twee dossiers tot realisatie van in het verleden genomen raadsbesluiten te kunnen komen. In de overige gevallen staan de besluiten over het verstrekken van financiële steun op zichzelf.

De achtergestelde leningen voor de Backbone moet gaan bijdragen aan de realisatie van duurzaamheidsdoelstellingen, maar belangrijker in de onderbouwing om tot verstrekking over te gaan, is de wens om Warmtenet met marktpartijen in een BV onder te brengen vanwege de omvangrijke, structurele exploitatierisico's. Er is zijdelings aandacht voor de risico's van financiering van de Backbone en de mogelijkheid dat vorming van een voorziening in de toekomst nodig kan zijn.^{50 51}

Het verstrekken van een huurgarantie aan Oyfo heeft als uiteindelijk maatschappelijk belang de aantrekkelijkheid van Hengelo te vergroten door één bruisend warehouse voor cultuur, techniek en erfgoed. Om te kunnen investeren in de beoogde locatie, het Hazemeijercomplex, is een bancaire lening nodig, die BOEi alleen kan krijgen als de gemeente een huurgarantie voor Oyfo afgeeft. Dit vormt de reden om niet alleen van het vigerende beleid af te wijken, maar ook van de in de Beleidsregels 2014 vastgelegde financiële vereiste van een zekerstelling. In de onderbouwing wordt gewezen op het risico dat de gemeente "aan de lat staat voor de huurbetalingen" mocht Oyfo de huur niet meer kunnen betalen, zonder verdere toelichting of aandacht voor beheersmaatregelen.

Het maatschappelijk belang van de gemeentegarantie voor de VMBO-nieuwbouw is het realiseren van één krachtig VMBO. In de onderbouwing is beargumenteerd dat deze ambitie in het gedrang komt als de gemeente geen garantstelling afgeeft voor de lening bij het rijk. Het risico dat de gemeente de rentekosten moet voldoen, wanneer de scholen niet aan hun verplichtingen kunnen

⁴⁹ Raadsadvies Nieuwbouw VMBO: verstrekken gemeentegarantie (2009021); Raadsadvies Verzelfstandiging Warmtenet Hengelo in een tweetal BV's (2009221); Raadsadvies Huurgarantie Oyfo (2255793).

⁵⁰ Raadsadvies Verzelfstandiging Warmtenet Hengelo in een tweetal BV's (2009221).

⁵¹ In de ambtelijke feitencheck is erop gewezen dat de latere correspondentie met de raad is dit een aantal keren expliciet benoemd". Ook is aangegeven dat "we de risico's meenemen in de risicoanalyse/ weerstandsvermogen/risicoparagraaf. Zie bijvoorbeeld de raadsbrief Ontwikkeling warmtenet d.d. 19 december 2017 (2183898)".

voldoen, is zonder verdere toelichting benoemd. Tevens is aangegeven dat het afgeven van de garantstelling vanwege het lage risico geen invloed heeft op het weerstandsvermogen.⁵²

In de onderbouwing van de garantstelling voor kleedruimtes is toegelicht dat de Beleidsregels 2014 de mogelijkheid bieden om mee te werken aan garantstellingen zodat sportverenigingen een lening kunnen afsluiten bij kredietverstrekkers. De inhoudelijke argumenten voor het verlenen van medewerking aan de garantstelling is dat na uitbreiding van de kleedstelling aan de normering van de KNVB wordt voldaan en dat de vereniging na het project van het gas af is, waarmee wordt voldaan aan uitgangspunten van het sportbeleid en het duurzaamheidsprogramma Nieuwe Energie Hengelo. Welke risico's gepaard gaan met de garantstelling wordt niet benoemd. Wel wordt gewezen op de zekerstelling in de vorm van een gedeeld eerste recht van hypotheek met de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS).⁵³

2.5.2 Samenvattend

In vier van de vijf gevallen is de raad gevraagd een besluit te nemen over het voorstel van het college om in afwijking van het vigerende beleid toch een lening of garantie te verstrekken.

In de onderbouwing van het voorgenomen besluit is benoemd welk maatschappelijk belang met de financiering wordt gediend, maar dit belang is niet altijd de directe reden voor het maken van de uitzondering. Vooral in de drie gevallen waarin het verstrekken van de lening of garantie deel uitmaakt van een pakket aan maatregelen, is 'het rond maken van een deal' de zwaarst wegende reden om van het beleid af te wijken. Dat het verstrekken van een lening of garantie voor de gemeente een risico inhoudt, wordt in de onderbouwing aangehaald maar niet toegelicht. Ook eventuele beheersmaatregelen krijgen niet of summier aandacht.

⁵² Raadsadvies Nieuwbouw VMBO: verstrekken gemeentegarantie (2009021).

⁵³ Raadsadvies Garantstelling voor voetbalvereniging ATC'65 (2297693).

Geraadpleegde literatuur en documenten

Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handreiking Treasurybesluit 2015*, 2015.
NVRB, *Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten*, april 2018.

Peters, Klaartje en Peter Castenmiller, *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, maart 2019.

Gemeente Hengelo, Verordening 213a-onderzoek, raadsvergadering 6 april 2004, agendanummer D1, nr. 57525.

Gemeente Hengelo, Protocol doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken (geactualiseerd februari 2013), 26 februari 2013.

College-/Burgemeestersvoorstel Beleidsevaluatie verstrekte leningen voor maatschappelijke doeleinden d.d. 12-8-2013, zaaknummer 1005278.

College-/Burgemeestersvoorstel 213a onderzoek: Verstrekken leningen voor maatschappelijke doeleinden, zaaknummer 1014498.

Kennispunt Twente, *Beleidsevaluatie verstrekte leningen voor maatschappelijke doelen*, in opdracht van het college van B&W van Hengelo/stuurgroep Doelmatigheids- en Doeltreffendheidsonderzoek (ex artikel 213a Gemeentewet, januari 2014, zaaknummer 1014498).

Openbare besluiten Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Hengelo, 6 mei 2014.

Gemeente Hengelo, Coalitieakkoord Samen aan de slag voor een energiek en aangenaam Hengelo, april 2014.

Raadsbesluit Financiële verordening 2014, zaaknummer 1021247, 22 oktober 2014.

Raadsadvies Financiële verordening 2014, zaaknummer 1021247.

Politieke Markt agendapunt B03 1021247 Financiële verordening 2014 en agendapunt B03a 1035189 Treasurybesluit en beleidsregels leningen en garanties 2014. De geluidsopname van de Politieke Markt van 7 oktober 2014 is te beluisteren via:

<https://hengelo.raadsinformatie.nl/vergadering/133872>.

Raadsvergadering Agendapunt C01 Financiële verordening 2014. De geluidsopname van de raadsvergadering van 22 oktober 2014 is te beluisteren via:

<https://hengelo.raadsinformatie.nl/vergadering/101934/gemeenteraad%2022-10-2014>.

Gemeente Hengelo, Financiële verordening 2014, zaaknummer 1021247.

Raadsbesluit Financiële verordening gemeente Hengelo 2018, zaaknummer 2196498.

Raadsadvies Financiële verordening gemeente Hengelo 2018, zaaknummer 2196498.

Financiële verordening gemeente Hengelo 2018, zaaknummer 2196498.

Collegebesluit Treasurybesluit en beleidsregels leningen en garanties 2014, zaaknummer 1015594.

College-/burgemeestersadvies Treasurybesluit en beleidsregels leningen en garanties 2014, zaaknummer 1015594.

Gemeente Hengelo, Treasurybesluit Gemeente Hengelo 2014, zaaknummer 1015594.

Gemeente Hengelo, Beleidsregels publieke taak leningen en garanties 2014, zaaknummer 1015594.

Beleidsregels zijn op de gemeentelijke website geplaatst: <https://www.hengelo.nl/Welkom-in-Hengelo/Bestuur-en-Organisatie/Beleid-en-regelgeving/Beleidsnotities.html>

Gemeente Hengelo, Beleidsbegroting 2014-2017.

Gemeente Hengelo, Beleidsbegroting 2015-2018.

Gemeente Hengelo, Beleidsbegroting 2016-2019.

Gemeente Hengelo, Beleidsbegroting 2017-2020.

Gemeente Hengelo, Beleidsbegroting 2018-2021.

Gemeente Hengelo, Beleidsbegroting 2019-2022.

Gemeente Hengelo, jaarstukken 2017.

	Betrokken in documentanalyse
Twente MICE	<ul style="list-style-type: none">- Brief van Twente MICE d.d. 20 januari 2015;- Brief Garantstelling congres (1056739)
Warmtebedrijf	<ul style="list-style-type: none">- College-/burgemeestersbesluit en –advies Verzelfstandiging Warmtenet Hengelo in een tweetal BV's (2009190);- Verstrekken leningen aan Warmtenet Hengelo BV (Alliander) en Warmtebedrijf Hengelo BV (Ennatuurlijk) ad € 1.040.000 elk (2009190);- Raadsbesluit en –advies Verzelfstandiging Warmtenet Hengelo in een tweetal BV's (2009221);- Overeenkomst van Achtergestelde Geldlening, 31 maart 2017, (2049416)
Warmtenetwerk	<ul style="list-style-type: none">- College-/burgemeestersbesluit en –advies Verzelfstandiging Warmtenet Hengelo in een tweetal BV's (2009190);- Verstrekken leningen aan Warmtenet Hengelo BV (Alliander) en Warmtebedrijf Hengelo BV (Ennatuurlijk) ad € 1.040.000 elk (2009190);- Raadsbesluit en –advies Verzelfstandiging Warmtenet Hengelo in een tweetal BV's (2009221);- Overeenkomst van Achtergestelde Geldlening, september 2016 (2062897)- Raadsbrief Ontwikkeling warmtenet d.d. 19 december 2017 (2183898)
Carmelcollege/ OGS	<ul style="list-style-type: none">- Brief Carmelcollege/OGS d.d. 18 februari 2016;- College-/burgemeestersbesluit en –advies Nieuwbouw VMBO gemeentegarantie (2008900);- Brief Gemeentegarantie nieuwbouw VMBO (2009021);- Raadsbesluit en –advies Nieuwbouw VMBO gemeentegarantie (2009021).
ATC '65	<ul style="list-style-type: none">- Raadsbesluit en –advies (2297693);- College-/burgemeestersbesluit en –advies (zaaknummer2297537);- Akte van Borgtocht;- Brief en rapport borgstelling van Stichting Waarborgfonds Sport (projectnummer 2018 072).
Oyfo	<ul style="list-style-type: none">- Raadsbesluit Uitkomst vergelijkend locatie-onderzoek voor huisvesting Oyfo (2332321);- College-/burgemeestersbesluit en –advies Uitkomst vergelijkend locatie-onderzoek voor huisvesting Oyfo (2255793);- Raadsadvies Huurgarantie Oyfo (2255793)- Memo Oyfo d.d. 26 februari 2019;- College-/burgemeestersbesluit Huisvesting Oyfo (2210175);- Brief Huurgarantie huurovereenkomsten (2426708).- Overeenkomst ten behoeve van de huisvesting van Stichting Oyfo op het Hazemeijercomplex te Hengelo

Bijlage 1 Samenvatting van het art. 213a-onderzoek 'Beleidsevaluatie verstrekte leningen voor maatschappelijke doelen'

Doel	Inzichten te verwerven voor een mogelijke heroverweging van het beleid om geld uit te lenen aan derden voor maatschappelijke doelen. Daarbij moet in het onderzoek aan de orde komen welke mogelijkheden er waren om beleidsdoelen voortaan op een andere manier te bereiken, eventueel met inzet van andere instrumenten.
Hoofdvragen	Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid om leningen u/g in te zetten op de beleidsterreinen sport, cultuur, zorg, economie en welzijn, ook afgezet tegen alternatieven? Welke aanpassingen van het beleid zijn wenselijk?
Deelvragen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wat is het beleid van Hengelo in opzet? (wettelijk kader, eigen regelgeving, doelstellingen, middelen) 2. Wat zijn de opbrengsten van het beleid? 3. Wat zijn de kosten van dat beleid? 4. Welke risico's loopt de gemeente (aard en omvang)? Hoe worden die beheerst (in opzet)? 5. Welke beleidsalternatieven zijn er (i.i.g. subsidie en gemeentegarantie) en wat zijn daarvan de verwachte kosten, risico's en opbrengsten? 6. Wat is het beleid van omliggende en vergelijkbare gemeenten? Wat zijn de motieven voor eventueel afwijkende keuzes? 7. Wat kan de rol waarborgfondsen zijn bij de vraagpunten 4 en 5? 8. Welke aanpassingen van het beleid zijn wenselijk?
Afbakening	Buiten beschouwing blijven leningen aan corporaties en hypothecaire leningen aan personeel.
Aanpak van het onderzoek	Relevante aspecten van het beleid en de uitvoering in beeld gebracht d.m.v. deskresearch en interviews. Feiten en meningen verzameld over beleidsalternatieven en beleidskeuzes d.m.v. interviews bij de gemeente Hengelo en vragenlijst bij negen Overijsselse gemeenten (incl. Hengelo). Conclusies getrokken o.b.v. analyse en synthese van de bevindingen en aanbevelingen geformuleerd o.b.v. uitkomsten van overleg met betrokken bestuurders en ambtenaren o.l.v. de gemeentesecretaris (d.d. 10 maart 2014).
Conclusies	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hengelo verstrekt in relatie tot de omvang van de gemeente ten opzichte van de andere onderzochte Overijsselse gemeenten het grootste aantal leningen en garanties voor maatschappelijke doeleinden. Qua bedrag doet alleen Enschede meer. 2. Vrijwel alle gemeenten hebben faciliteiten voor financiering van sport en cultuur. Het betreft zowel leningen als garanties. Twee gemeenten verstrekken zowel leningen als garanties. 3. De gemeenteraad van Hengelo is relatief weinig betrokken bij besluitvorming over leningen. Er zijn goede redenen dat wel te doen, zeker bij afwijkingen van de beschreven beleidsregels, zoals langere looptijden dan de afschrijvingstermijn van het te financieren object, het niet toepassen van een renteopslag of het niet vragen van zekerheden. 4. Er is geen draagvlak voor nader beschrijven/ inperken van de publieke taak. Bestuurders hechten aan beleidsvrijheid om leningen in te zetten bij maatschappelijke knelpunten daar waar geen andere instrumenten beschikbaar zijn en voor het helpen van instellingen in hun exploitatie met lage rentes en in gevallen van financiële problemen. Onder ambtenaren heerst scepsis over de mogelijkheden om dat goed te formuleren van de publieke taak en over de effectiviteit van zo'n tekst. 5. Verschillende gemeenten hebben geen beleidsregels waarin geregeld is wanneer en onder welke condities leningen en/of garanties gegeven worden. Zij hebben - al of niet op papier - een Nee, tenzij-beleid. Alle leningen of garanties moeten daar afzonderlijk gemotiveerd en afgewogen worden.

	<ol style="list-style-type: none"> 6. De kosten van verstrekken van leningen en wat daar bij hoort zijn ca. € 50.000 op jaarbasis in Hengelo. De besluitvorming kost ca. € 1800 per nieuwe lening. 7. Op dit moment heeft de gemeente Hengelo nog geen leningen hoeven afboeken. Wel ziet de gemeente Hengelo zich gedwongen nu een voorziening 'dubieuze geldleningen aan maatschappelijke instellingen' te treffen voor mogelijke toekomstige verliezen op leningen. 8. Hengelo kiest tot op heden eenduidig voor leningen boven garanties. Deze keuze is aanvechtbaar vanwege verschillende redenen. Andere gemeenten noemen: (1) de gemeente heeft geen bancaire taak, (2) het risico voor de gemeente is kleiner vanwege het eerste toezicht dat banken hebben, (3) hun debiteurenbeheer is beter, (4) ook voor de eerste kredietbeoordeling is de bank beter toegerust dan de gemeente. 9. Hengelo heeft als beleid het uitlenen tegen lagere rentes dan marktconform voor de aanvrager. De regel is marktconform voor de gemeente plus een risico-opslag van 1%-punt. Van die opslag wordt regelmatig afgeweken. 10. Risicodeling met banken is niet mogelijk indien Hengelo blijft kiezen voor het leningsinstrument en voor (subsidie via) lage rentes. 11. Er is draagvlak voor een verplichte aansluiting bij het Waarborgfonds Sport op te nemen in het beleid 12. Er is draagvlak voor versterking en verzakelijking van de beoordeling van aanvragen. Genoemd zijn de volgende mogelijkheden: de introductie van een kredietbeoordelingscommissie, het eerder betrekken van de wethouder Financiën en een onafhankelijke rapportage naar het college om zo 'countervailing power' te organiseren. 13. De interne regelgeving over leningverstrekking voor maatschappelijke doeleinden in relatie tot de treasurytaak is bij de gemeente Hengelo op verschillende punten onduidelijk, niet compleet en niet consistent.
Aanbevelingen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Leg als beleidslijn vast en communiceer extern dat de gemeente Hengelo <u>in beginsel geen</u> leningen of garanties verstrekt voor maatschappelijke doeleinden. De beleidsregels die bestaan voor verstrekking van deze leningen kunnen vervallen. Zij wekken ten onrechte de indruk dat er een 'Ja, tenzij-beleid is' bij de gemeente Hengelo. Van instellingen wordt verwacht dat zij zelf voldoende reserveren voor groot-onderhoud van vastgoed en vervanging en dat zij eigen inspanningen leveren, eventueel in de vorm van zelfwerkzaamheid. Op die basis moet het mogelijk zijn op eigen kracht financiering bij de bank te krijgen. 2. Opteer altijd voor <u>gemeentegarantie</u> indien er – bij wijze van uitzondering en na afweging door het college van de beleidsmatige gewenstheid van de te financieren voorziening – toch voor wordt gekozen steun te geven bij de financiering. Vraag voortaan een borgstellingsprovisie. 3. Zoek in het traject van verkenning van de mogelijkheden van financiering met gemeentegarantie altijd naar mogelijkheden van risicodeling met banken en waarborgfondsen. 4. Stel bij afwijking van het beleid ad 1 de gemeenteraad vooraf in staat zijn oordeel te geven over een beargumenteerd voorlopig besluit van het college om toch een garantie of lening te verstrekken. 5. Formuleer kwaliteitseisen voor de leiding en de financiële administratie van instellingen indien een garantie of lening wordt verstrekt. Maak duidelijk dat dit los staat van de faciliteiten die de gemeente eventueel op dit punt gaat bieden.

Bijlage 2 In de beleidsregels doorgevoerde wijzigingen

In deze bijlage zijn de Beleidsregels publieke zaak leningen en garanties 2014 integraal opgenomen. De tekst is gearceerd waar ten opzichte van de beleidsregels uit 2006 sprake is van nieuwe bepalingen (gele arcering) of aanpassing in formuleringen (groene arcering).

Beleidsregels publieke taak leningen en garanties gemeente Hengelo 2014:

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hengelo;

Gelet op artikel 160 lid 1 sub e en artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet;

Gelet op de Wet Financiering Decentrale Overheden, de Regeling Uitzettingen en Derivaten Decentrale Overheden van 3 april 2009, het Treasurybesluit van de gemeente Hengelo, de Handreiking Treasury 2011 van het Ministerie van BZK en artikel 10 van de Financiële Beheersverordening gemeente Hengelo 2009;

Overwegende dat openbare lichamen uitsluitend ten behoeve van de publieke taak geldleningen en garanties voor geldleningen kunnen verstrekken;

Besluit

Vast te stellen de navolgende

Beleidsregels voor leningen en garanties, voor zover deze worden verstrekt uit hoofde van de publieke taak door de gemeente Hengelo

Artikel 1 Begripsbepalingen

- a. Lening: een geldbedrag dat door de gemeente Hengelo kan worden verstrekt in de vorm van een hypothecaire lening of in de vorm van een onderhandse lening (afhankelijk van de gestelde zekerheden) voor roerende en onroerende zaken;
- b. Garantie: een borgstelling van de gemeente ten behoeve van een door de aanvrager bij een financiële instelling aan te trekken geldlening en de daaruit voortvloeiende verplichtingen;
- c. Financiële instelling: instellingen zoals banken, pensioenfondsen, leasemaatschappijen en waarborgfondsen die hypothecaire leningen, onderhandse leningen, kredieten, garanties en borgstellingen of financial lease kunnen verstrekken;
- d. College: het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Hengelo.

Artikel 2 Leningen

De gemeente Hengelo verstrekt, met uitzondering van leningen t.b.v. de sociale woningbouw, géén leningen en garanties aan derden.

Artikel 3 Uitzonderingen

1. Op de hoofdregel in artikel 2 kunnen in bijzondere gevallen uitzonderingen worden gemaakt.
2. In het geval dat een uitzondering wordt gemaakt zijn in ieder geval de volgende voorwaarden verbonden:
 1. Leningen en garanties worden slechts verstrekt aan gemeentelijke BV's en aan maatschappelijke organisaties op het gebied van onderwijs, volkshuisvesting, kunst en cultuur, sport, welzijn, zorg en opvang, maatschappelijke dienstverlening en volksgezondheid, die bijdragen aan de maatschappelijke doelen van de gemeente Hengelo;
 2. De organisaties, anders dan gemeentelijke BV's, mogen geen winstoogmerk hebben;
 3. De organisaties mogen geen besloten karakter en geen partijpolitieke of religieuze doelstelling hebben;
 4. De organisaties dienen volledige rechtspersoonlijkheid te bezitten;
 5. De organisaties moeten in de gemeente Hengelo zijn gevestigd en vrijwel uitsluitend (voor minimaal 80%) de gemeente Hengelo als werkgebied hebben;
 6. De organisaties moeten ten minste drie jaar lang een jaarlijkse gemeentelijke bijdrage hebben ontvangen zodat reeds sprake is van een duurzame financiële relatie met de gemeente.

Artikel 4 Inhoudelijke voorwaarden

1. De te financieren zaken moeten aantoonbaar nodig zijn voor de uitvoering van een publieke taak in de gemeente Hengelo. Dat wil zeggen dat ze moeten passen binnen en bijdragen aan het gemeentelijk beleid én het openbaar belang. Tevens moet met de financiering een voor de gemeente relevant maatschappelijk doel worden gediend. Het gemeentelijk beleid is vastgelegd in de begroting en de daarop volgende begrotingswijzigingen, en de vigerende beleidsplannen;
2. De te financieren zaken moeten voorts essentieel zijn voor het voortbestaan of het in voldoende mate kunnen functioneren van de aanvrager (functionaliteitscriterium);

3. De te financieren zaken moeten in overwegende mate ten goede komen van de inwoners van de gemeente Hengelo;
4. De zaken zijn zonder gemeentelijke lening dan wel garantie niet te realiseren. Eerst dienen zelfwerkzaamheid, eigen middelen, subsidiegelden en sponsorbijdragen, etc. door de aanvrager te worden benut (vangnetcriterium);
5. Een lening dan wel een garantie wordt niet verstrekt indien onvoldoende zekerheid geboden wordt voor verhaal van rente en aflossing van de te verstrekken lening. Dat betekent dat in dat geval de te financieren zaak een onroerende zaak is, een recht van eerste hypotheek wordt verleend en voor roerende zaken een pandrecht wordt verleend
6. **In beginsel wordt gekozen voor een garantstelling indien bij uitzondering wordt besloten steun te geven bij de financiering. Bij de garantstelling wordt een marktconforme borgstellingsprovisie bedongen.**

Artikel 5 Financiële voorwaarden

1. Een renteoordeel ten opzichte van een financiële instelling is onvoldoende reden voor verstrekking van een lening door de gemeente;
2. Verzoeken om leningen en/of garantstellingen worden in ieder geval geweigerd indien de betreffende lening zonder onoverkomelijke bezwaren voor de aanvrager door een financiële instelling kan worden verleend. Onder onoverkomelijke bezwaren wordt onder meer verstaan een geoffreerd rentepercentage door een financiële instelling dat meer dan 2% hoger ligt dan een tarief dat de gemeente Hengelo op hetzelfde moment in rekening wordt gebracht voor een gelijksoortige lening, zonder dat sprake is van een gemeentegarantie;
3. De financiële positie en de (meerjaren)begroting van de aanvrager moeten zodanig zijn dat rente en aflossing aantoonbaar betaald kunnen blijven worden;
4. Geen lening of garantstelling is mogelijk indien een beroep kan worden gedaan op een voorziening in de vorm van een (nationaal) waarborgfonds. **De gemeente heeft in dat geval vaak wel een achtervangfunctie. Dit geldt niet voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw;**
5. Specifiek voor sport geldt dat wordt samengewerkt met de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS). Zonder medewerking van dit fonds wordt in principe geen lening of borgstelling door de gemeente verstrekt. De SWS biedt naast een borgstelling van 50% ook aanvullende toetsing zoals een sporttechnische keuring en een jaarlijkse controle van begroting en jaarrekening. De eisen die het SWS stelt aan een borgstelling worden ook door de gemeente gehanteerd;

6. Een aanvraag voor een lening of garantstelling voor een bedrag lager dan **€ 20.000,-** wordt niet in behandeling genomen.

Artikel 6 De aanvraag

1. Aanvragen moeten vóór het aangaan van verplichtingen met betrekking tot de gevraagde lening volledig en schriftelijk worden ingediend bij het college, **voorzien van NAW-gegevens en schriftelijk ondertekend door de aanvrager;**
2. Aanvragen moeten zijn voorzien van:
 - a. een exemplaar van de statuten;
 - b. een opgave van de samenstelling van het dagelijks bestuur;
 - c. tekeningen en een technische omschrijving als de gemeentelijke lening of garantstelling de aankoop of verbouwing van een onroerende zaak betreft;
 - d. een document waaruit blijkt dat het onderpand vrij is van hypotheek (of van pand wanneer het om roerende zaken gaat);
 - e. de laatst **WOZ**-waarde voor het onderpand wanneer het om een bestaande onroerende zaak gaat;
 - f. de jaarrekeningen van de laatste twee boekjaren;
 - g. een balans van twee achtereenvolgende jaartijdstippen;
 - h. een exploitatiebegroting waarin rente en aflossing van de geldlening zijn verwerkt **voor de komende 4 jaren;**
 - i. een gespecificeerde opstelling van de wijze van financiering van de voorgenomen investering;
 als het een aanvraag voor een gemeentegarantie is moet deze ook zijn voorzien van de concept-leningovereenkomst met de beoogde financiële instelling.
3. Afgezien van het bepaalde in artikel 2 wordt een verzoek om een lening of een garantstelling in ieder geval afgewezen indien de gemeente niet de zekerheid heeft dat:
 - a. de investeringen daadwerkelijk zullen plaatsvinden;
 - b. de aanvrager zal voldoen aan de aan de lening of garantiestelling verbonden verplichtingen;
 - c. aan de betalingsverplichting van rente en aflossing naar behoren zal worden voldaan;
 - d. de aanvrager in het kader van de aanvraag juiste en volledige gegevens heeft verstrekt;

Artikel 7 Overige bepalingen

De gemeente loopt risico bij het uitzetten van financiële middelen. Teneinde deze te beperken zullen voorwaarden worden verbonden aan deze uitzettingen. Dat betekent dat:

1. De hoogte van het in rekening te brengen rentepercentage is gebaseerd op de rente die de gemeente betaalt voor een vergelijkbare lening op de dag van **het collegebesluit tot verstrekking van de geldlening, verhoogd met een risico-opslag van minimaal 1%, afhankelijk van het risico dat de gemeente loopt. De risico-opslag wordt bepaald aan de hand van de opslagen, zoals deze zijn opgenomen in de Handreiking Treasury 2011 van het Ministerie van BZK.** Kosten voor verstrekking van de geldlening en notariskosten zijn voor rekening van de aanvrager;
2. **Voor verzoeken om leningen van Hengelose woningstichtingen die zijn bestemd voor (her-) financiering van sociale woningbouw geldt een afwijkende risico-opslag;**
3. De looptijd van de lening moet zijn afgestemd op de te verwachten technische levensduur (dan wel economische levensduur als deze korter is) **van de activa waarvoor de lening wordt gebruikt;**
4. De aanvrager moet instemmen met een aantal voorwaarden zoals voorafgaande toestemming van de gemeente voor een aantal juridische handelingen zoals statutenwijziging, wijziging bestemming van het onderpand en vervreemding van het onderpand door de aanvrager gedurende de periode van de overeenkomst;
5. De aanvrager heeft een instandhoudings- en onderhoudsverplichting van het onderpand. De aanvrager verplicht zich daarom tot het afsluiten van opstal- en inboedelverzekeringen en het in goede staat houden van het onderpand gedurende

de gehele looptijd van de lening of garantie, zulks ter beoordeling van de gemeente;

6. **De gemeente verstrekt of garandeert in beginsel alleen lineaire en annuïtaire leningen;**
7. **Gedurende de looptijd vindt een volledige aflossing plaats van de geldlening;**
8. **De aanvrager verstrekt uit eigener beweging inlichtingen aan het college in de vorm van een exploitatiebegroting (minimaal één maand voor aanvang van het begrotingsjaar) en een financieel verslag (maximaal 3 maanden na het einde van het begrotingsjaar), die nodig zijn voor de beoordeling van het financiële beheer van de aanvrager.**

Artikel 8 Beslissingsbevoegdheid

Alle te verstrekken of te garanderen geldleningen, met uitzondering van geldleningen die verstrekt worden t.b.v. sociale woningenbouw als bedoeld in artikel 7 lid 2 vergen steeds een raadsbesluit.

Artikel 9 Inwerkingtreding

De beleidsregels treden in werking op de dag na publicatie in de gemeentelijke advertentie.

Burgemeester en wethouders van Hengelo,
de secretaris, de burgemeester,

Bijlage 3 Vanuit ambtelijke organisatie aangereikte overzicht van verzoeken inzake leningen en garanties vanaf 2014

SOORT VERZOEK	NAAM INSTELLING / VERENIGING	SOORT INSTELLING	WANNEER VERZOEK / OP WELKE WIJZE TOT GEMEENTE GEKOMEN	WELK ANTWOORD	OP WELK NIVEAU AFGEDAAN	OPMERKINGEN	
AANVRAGEN VOOR NIEUWE LENINGEN EN GARANTIES							
1.	Verlenen huurgarantie	Oyfo	Culturele stichting	Najaar 2018 / in gesprekken over huisvesting ter sprake gekomen	Akkoord	Raad, zaaknr 2255793, 2426708	
2.	Verlenen garantstelling i.s.m. Stichting Waarborgfonds Sport	ATC'65	Voetbalvereniging	Najaar 2018	Akkoord	College zaaknr 2297537, Raadzaak 2297693. Akte borgtocht 2329166.	
3.	Gemeentegarantie voor deel (2,1 mln) financiering bouw VMBO-school bij het rijk	Stichting Carmelcollege en OSG	Besturen voortgezet onderwijs	Schriftelijk verzoek van Stichting Carmelcollege en OSG 2016	Verleend na raadsbesluit	raad, zaaknr 2009021, verzoek 2010579	Begunstigde heeft gemeld geen gebruik te hebben gemaakt van de garantie.
4.	Geldlening van € 4.460.000 aflossen in 2019 en achtergestelde lening van € 1.040.000.	Warmtenetwerkbedrijf Hengelo BV	Bedrijf voortkomend uit onze eigen initiatieven Warmtenet	Hiervan 500.558 nog niet opgenomen.	Verleend, overeenkomst 24-6-2016	2131462, 2135052	
5.	Achtergestelde lening van € 1.040.000.	Warmtebedrijf Hengelo BV	Bedrijf voortkomend uit onze eigen initiatieven Warmtenet		Verleend	2146059	
6.	Garantstelling 20.000 voor congres met doel zakelijke toerisme bevorderen	Twente Mice	Onderneming met maatschappelijke relevantie	20-01-2015 schriftelijk	Afgewezen op grond van niet willen ondersteunen van een commerciële organisatie	College	Zaak 1056739
VERZOEKEN TOT WIJZINGEN VOORWAARDEN VAN BESTAANDE LENINGEN / AFLOSSEN TEN BEHOEVE VAN OVERSLUITEN IN DE MARKT							
7.	Kwijtschelding deel lening t.w.v. € 575.000	Oyfo	Culturele stichting	2016	Akkoord	Zaak 2090496 (college) en 2010159 (raad)	

	SOORT VERZOEK	NAAM INSTELLING / VERENIGING	SOORT INSTELLING	WANNEER VERZOEK / OP WELKE WIJZE TOT GEMEENTE GEKOMEN	WELK ANTWOORD	OP WELK NIVEAU AFGEDAAN	OPMERKINGEN
8.	Verlagen rentepercentage lening gemeente	Bibliotheek	Bibliotheek	? / in accounthoudersgesprekken benoemd	Niet akkoord	Ambtelijk	
9.	Verlagen rentepercentage lening gemeente / optie oversluiting	Metropool	Muziektheater	Meerdere malen (in ieder geval in 2018 / 2019)	Niet akkoord op verlaging rentepercentage, optie oversluiting staat nog open	Ambtelijk	
10.	Achterstelling lening gemeente / kwijtschelding lening	Metropool	Muziektheater	2018 / 2019 / benoemd in (bestuurlijke) overleggen / mailverzoek	Niet akkoord	Sectorbesluit, zie zaaknr 2363556	
11.	Verlagen rentepercentage lening gemeente / optie oversluiten	Hengelose Revue	Revue vereniging	Meerdere malen	Niet akkoord	ambtelijk	
12.	Verlagen rentepercentage lening gemeente / optie oversluiten	Twents Theater (Stork 'n Nus)	Revue vereniging	Meerdere malen, laatst bij KB bekend in 2016	Niet akkoord	ambtelijk	
13.	Verlagen rentepercentage lening gemeente / optie oversluiten	Muziekvereniging Armonia	Muziekvereniging	Medio 2018	Niet akkoord	ambtelijk	
14.	Akkoord gaan met pandrecht voor de BNG Bank, die de bouw van het Twickelcollege heeft voorgefinancierd. Wij betalen de gemeentelijke bijdrage pas in 2020 i.v.m. een dip in het volume van de onderwijshuisvestingsreserve.	Stichting Carmelcollege	Bestuur scholen voortgezet onderwijs	Schriftelijk verzoek van Stichting Carmelcollege en BNG Bank 2017	Ingestemd	ambtelijk, met als basis raadsvoorstel 2011. Zie ook zaken 11G200524, 2094032 en 2110949.	
15.	Betalingsachterstand, verzoek om gesprek om te kijken wat wij nog zouden kunnen doen.	HVV	Voetbalvereniging	2018 / 2019 / benoemd in overleggen / mailverzoek	Niet akkoord met kwijtschelding; wordt oplossing gezocht door velden over te nemen voor bedrag lening	College- en raadsbesluit komen nog	
16.	Verzoek huurverlaging en verzoek kwijtschelding opgelegde boete	FC Twente	Voetbalbedrijf	2018 / in accounthoudersgesprek benoemd en via brief en e-mail binnengekomen	tijdelijke korting verleend op de huur ivm Jupiler League . Boete is deels kwijtgescholden	Portefeuillehouder	

	SOORT VERZOEK	NAAM INSTELLING / VERENIGING	SOORT INSTELLING	WANNEER VERZOEK / OP WELKE WIJZE TOT GEMEENTE GEKOMEN	WELK ANTWOORD	OP WELK NIVEAU AFGEDAAN	OPMERKINGEN
17.	Oversluiten lening naar marktpartij	BWO	Voetbalvereniging	Benoemd in overleggen / mailverzoek	Akkoord	College, zaaknr 2188062	
18.	Verzoek kwijtschelding lening van € 500.000	World Trade Center	Stichting	Per brief d.d. 16-4-2014	Bij amendement door raad lening als achtergesteld verklaard en 10 jaar rentevrij gemaakt; kwijtschelding afgewezen	Zaak 1036188 (raad) en 1014590 (afwikkeling)	
AANVRAGEN VOOR LENINGEN EN GARANTIE BUITEN DE SCOPE VAN DIT DOORWERKINGSONDERZOEK							
Vóór 2014 aangevraagde leningen en garanties							
19.	Akte van borgtocht € 37.500 voor financiering bij de Rabobank	Tennisvereniging Hasselo	Tennisvereniging	Per brief d.d. 18-7-2012	Verleend na raadsbesluit	Zaak 13G200135 (college, niet digitaal beschikbaar)	Stukken in dossier 1.857.1 / H02005; buiten dit onderzoek omdat dit voor het vorige onderzoek is afgerond.
20.	Garantstelling schatkistbankieren	Primato	Bestuur scholen primair onderwijs		Akkoord	Raad	
21.	Geldlening van 2x 90.000, waarvan 1x voor 50% gegarandeerd door SWS	Achilles'12	Voetbalvereniging	2013	Verleend na uitgebreide doorlichting en deling risico met SWS	College	zaaknr. 1003254 (geldlening); 1008478 (borgstelling)
22.	Geldlening 90075 van € 204.000 voor accommodatie	TVO	Voetbalvereniging	Medio 2014		overeenkomst in 1018722	
Leningen ten behoeve van sociale woningbouw							
23.	Eigen initiatief gemeente om geldgeverschap 2 leningen t.w.v. € 20 mln over te dragen vanwege de (overigens niet hoog geachte) risico's	Ons Huis	Woningcorporatie Enschede met Hengelo's bezit	Eigen initiatief	College heeft ingestemd, lening is overgedragen aan de BNG onder garantstelling van WSW	Zaaknr. 2339242, college en vervolgzaken 2390989 en 2450825 (slotdocumenten)	
24.	Borg voor financiering duurzaam bouwen bij Energiefonds Overijssel voor € 16.180.000 in 2 tranches van € 9.180.000 en € 7.000.000.	Stichting Welbions	Woningcorporatie Hengelo	2014	Ingestemd dmv ondertekening akte.	Zaaknr 1052850, ambtelijk.	Argument is dat wij destijds zelf nog Welbions financierden en dat garant staan daarom, mede gezien de maatschappelijke druk van woningcorporaties om de energieleningen te accepteren, volstrekt logisch was.

	SOORT VERZOEK	NAAM INSTELLING / VERENIGING	SOORT INSTELLING	WANNEER VERZOEK / OP WELKE WIJZE TOT GEMEENTE GEKOMEN	WELK ANTWOORD	OP WELK NIVEAU AFGEDAAN	OPMERKINGEN
	Aanvraag door ander dan instelling						
25.	Garantstelling voor schulden in het algemeen van 8 à 10 miljoen euro	FC Twente	Burger op persoonlijke titel t.b.v. FC Twente	Per email op 1-7-2018	Per email afgewezen met argumentatie	Ambtelijk, zaak 2255670	Buiten scope van het onderzoek

Bijlage 4 Twee cases ter illustratie

Deze bijlage illustreert aan de hand van twee cases welke opvolging is gegeven aan de aanbeveling bij aanvragen voor steun bij financiering. Gekozen is voor een afwijzing en een toekenning van een garantie, omdat bij deze financieringsvorm alle vijf aanbevelingen aan de orde zijn. Twente Mice betreft de enig beschikbare casus van een afwijzing. Ter illustratie van de omgang met een toegekende aanvraag, is voor de gemeentegarantie de nieuwbouw van een VMBO-gebouw gekozen. De onderbouwing van dit (voorgenomen) besluit biedt het meeste zicht op de wijze waarop de gemeente opvolging aan de aanbevelingen geeft.

I Afgewezen aanvraag voor steun bij financiering: casus Twente Mice

Ten aanzien van aanbeveling 1: “Leg als beleidslijn vast en communiceer extern dat de gemeente Hengelo in beginsel geen leningen of garanties verstrekt voor maatschappelijke doeleinden. De beleidsregels die bestaan voor verstrekking van deze leningen kunnen vervallen”

Op 20 januari 2015 benadert Twente MICE de gemeente Hengelo per brief met onder andere de vraag om een garantstelling van 20.000 euro voor de uitvoering van het Twente MICE congres ten behoeve van het promoten van zakelijke gastvrijheid in de regio Twente. De afdeling Ruimtelijke ordening en Economische Ontwikkelingen (REO) geeft per brief van 24 februari 2015⁵⁴ te kennen dat het college heeft besloten niet positief te reageren op de gevraagde garantstelling, omdat de gemeente geen financiële ondersteuning biedt aan commerciële initiatieven.⁵⁵

II Toegekende aanvraag voor steun bij financiering: casus nieuwbouw VMBO

Ten aanzien van aanbeveling 1: “Leg als beleidslijn vast en communiceer extern dat de gemeente Hengelo in beginsel geen leningen of garanties verstrekt voor maatschappelijke doeleinden. De beleidsregels die bestaan voor verstrekking van deze leningen kunnen vervallen”

Bij brief van 18 februari 2016 doen Stichting Carmelcollege en Openbare Scholengemeenschap Hengelo (OSG) het verzoek aan de gemeente Hengelo om een gemeentegarantie te verlenen voor de realisatie van de bouw van één VMBO te Hengelo. De gemeentegarantie is noodzakelijk om, via schatkistbankieren (OCW) of een reguliere bank, een kredietfaciliteit te kunnen realiseren, waarmee beide schoolbesturen het resterende tekort na aanbesteding van 2,14 miljoen kunnen financieren.⁵⁶ In zijn vergadering van 9 maart 2016 besluit de raad tot verstrekking van een gemeentegarantie aan de stichting OSG Hengelo en de stichting Carmelcollege voor een lening bij het rijk tot een maximum van 2,14 miljoen euro. In de onderbouwing van het (voorgenomen) besluit is expliciet benoemd dat de gemeente hiermee afwijkt van bestaand beleid. Er worden twee redenen gegeven om een uitzondering te maken:

- de scholen leveren een eigen bijdrage van € 3.775.000 om een sober gebouw te realiseren waar geen luxe meer inzit, waar de eigen bijdrage normaal gesproken wordt benut voor extra eisen en wensen vanuit de scholen.

⁵⁴ Zaaknummer 1056739.

⁵⁵ Dit is conform het bepaalde in artikel 3 van de Beleidsregels publieke taak leningen en garanties, waarin de uitzonderingsvoorwaarden zijn vastgelegd.

⁵⁶ Brief Stichting Carmelcollege en Openbare Scholengemeenschap Hengelo (OSG), kenmerk UIT-16-00342, aanvraag gemeentegarantie t.b.v. bouw van één VMBO te Hengelo, 18 februari 2016, (2010579).

- de planvoorbereiding heeft door omstandigheden langer geduurd dan vooraf kon worden voorzien en in deze periode zijn kostenverhogende ontwikkelingen opgetreden waar de scholen geen invloed op hadden (BTW verhoging en nieuw Bouwbesluit 2012).⁵⁷

Ten aanzien van aanbeveling 2: “Opteer altijd voor gemeentegarantie indien er – bij wijze van uitzondering en na afweging door het college van de beleidsmatige gewenstheid van de te financieren voorziening – toch voor wordt gekozen steun te geven bij de financiering. Vraag voortaan een borgstellingsprovisie.”

Er is bewust afgezien van het vragen van een borgstelling onder verwijzing naar de forse opgave voor de beide schoolbesturen om de bouw van één VMBO gerealiseerd te krijgen.⁵⁸

Ten aanzien van aanbeveling 3: Zoek in het traject van verkenning van de mogelijkheden van financiering met gemeentegarantie altijd naar mogelijkheden van risicodeling met banken en waarborgfondsen.

In de onderbouwing van het (voorgenomen) besluit is niet ingegaan op de (on)mogelijkheid van risicodeling met de bank of een waarborgfonds.

Ten aanzien van aanbeveling 4: Stel bij afwijking van het beleid ad 1 de gemeenteraad vooraf in staat zijn oordeel te geven over een beargumenteerd voorlopig besluit van het college om toch een garantie of lening te verstrekken.

Het college besluit om de raad voor te stellen om de stichting VMBO Hengelo, indien wordt voldaan aan door de gemeente gestelde voorwaarden, een gemeentegarantie te geven voor een lening bij het rijk van 2,14 miljoen euro. In het raadsadvies wordt de omvang van dit bedrag en het doel van de gemeentegarantie toegelicht; met het oog op de rentekosten is een lening bij het rijk de enig haalbare oplossing en daarvoor is een gemeentegarantie noodzakelijk.⁵⁹ Uit een schets van alternatieven mocht de gemeente de garantie niet afgeven, blijkt welk maatschappelijk belang de gemeente zelf heeft bij doorgang en voortgang van het project, namelijk het waarmaken van de ambitie van één krachtig VMBO in Hengelo. Over de financiële risico's wordt in het raadsadvies opgemerkt dat er geen directe kosten voor de gemeente zijn, maar dat de gemeente wel risico's op zich neemt wanneer de schoolbesturen niet aan de verplichtingen kunnen voldoen. Daarbij is aangegeven dat het afgeven van de garantstelling gezien het lage risico geen invloed heeft op het weerstandsvermogen.

⁵⁷ Raadsadvies Nieuwbouw VMBO: verstrekken gemeentegarantie, (2009021); College-/burgemeestersadvies Nieuwbouw VMBO: verstrekken gemeentegarantie, (2008900).

⁵⁸ Raadsadvies Nieuwbouw VMBO: verstrekken gemeentegarantie, (2009021); College-/burgemeestersadvies Nieuwbouw VMBO: verstrekken gemeentegarantie, (2008900).

⁵⁹ De stellingname in het raadsadvies dat voor de schoolbesturen een lening bij het rijk de enige oplossing is vanwege het rentepercentage wordt niet nader onderbouwd. Artikel 5 lid 2 van de Beleidsregels 2014 bepaalt: “Verzoeken om leningen en/of garantstellingen worden in ieder geval geweigerd indien de betreffende lening zonder onoverkomelijke bezwaren voor de aanvrager door een financiële instelling kan worden verleend. Onder onoverkomelijke bezwaren wordt onder meer verstaan een geoffreerd rentepercentage door een financiële instelling dat meer dan 2% hoger ligt dan een tarief dat de gemeente Hengelo op hetzelfde moment in rekening wordt gebracht voor een gelijksoortige lening, zonder dat sprake is van een gemeentegarantie.”

Ten aanzien van aanbeveling 5: Formuleer kwaliteitseisen voor de leiding en de financiële administratie van instellingen indien een garantie of lening wordt verstrekt. Maak duidelijk dat dit los staat van de faciliteiten die de gemeente eventueel op dit punt gaat bieden.

In het raadsadvies wordt de bereidheid van het college tot het verlenen van de garantstelling verbonden aan een aantal strikte voorwaarden. De beide schoolbesturen moeten voldoen aan de inhoudelijke en financiële voorwaarden zoals gesteld in de Beleidsregels publieke taak leningen en garanties. Aanvullend wordt de voorwaarde gesteld dat OCW positief oordeelt over de kredietwaardigheid van de schoolbesturen, waarbij de gemeente ook de in die procedure betrokken stukken wil kunnen inzien. De beleidsregels en de brieven aan de schoolbesturen waarin de randvoorwaarden vastliggen, zijn als bijlage bij het raadsadvies gevoegd.

Bijlage 5 Normenkader voor het doorwerkingsonderzoek

ONDERZOEKSVRAAG	NORMEN	INDICATOREN
BEREIK VAN ONDERZOEKSRÉSULTATEN		
3. Zijn de resultaten van het art 213a-onderzoek besproken en behandeld conform de eisen die de Gemeentewet en lokale verordening daaraan stellen?	Het art.-213 onderzoek heeft het (wettelijke) vereiste bereik gehad	<ul style="list-style-type: none"> - Het college heeft conform artikel 213a lid 2 Gemeentewet aan de raad schriftelijk verslag uitgebracht van de resultaten van het onderzoek - Het onderzoeksrapport is conform de bepalingen in de gemeentelijke verordening op art. 213a-onderzoek ter behandeling aangeboden aan het college en besproken.
4. Welke acties zijn ondernomen om uitvoering te geven aan het collegebesluit om de aanbevelingen over te nemen?	Geen norm, beschrijving	
IMPLEMENTATIE VAN AANBEVELINGEN IN NIEUW OF AANGEPAST BELEID		
5. In hoeverre en op welke wijze hebben de aanbevelingen uitwerking gekregen in nieuw of aangepast beleid?	De gemeente heeft vastgelegd dat zij in beginsel geen leningen of garanties aan derden verstrekt voor maatschappelijke doelen	<ul style="list-style-type: none"> - Er is nieuw of aangepast beleid met “nee, tenzij” als uitgangspunt. De beleidsregels voor leningen en garanties uit 2006 zijn vervallen. - Er is nieuw of aangepast beleid dat tot uitdrukking brengt dat van instellingen wordt verwacht dat zelfwerkzaam zijn en op eigen kracht bancaire financiering regelen. - Er is nieuw of aangepast beleid waarin de gemeente heeft vastgelegd dat in uitzonderingsgevallen wordt geopteerd voor het verstrekken van gemeentegaranties en dat een borgstellingsprovisie wordt gevraagd.
	Het nieuwe “nee, tenzij”-beleid is/wordt extern gecommuniceerd	<ul style="list-style-type: none"> - De nieuwe beleidslijn is door de gemeente via een algemeen publicatiekanaal bekend gemaakt en/of wordt kenbaar gemaakt in persoonlijk contact als de gemeente wordt benaderd met een vraag over of verzoek om een lening of garantie voor een maatschappelijk doel

ONDERZOEKSVRAAG	NORMEN	INDICATOREN
	Het is beleid dat de leiding en financiële administratie van een instelling aan kwaliteitseisen moet voldoen indien een lening/garantie wordt verstrekt	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn kwaliteitseisen geformuleerd ten aanzien van de leiding en financiële administratie waaraan de instelling moet voldoen in geval van een lening of verstrekking
EFFECTEN IN DE BELEIDSUITVOERING		
6. Is naar aanleiding van de aanbevelingen aantoonbare verandering opgetreden in de beleidsuitvoering?	Een verzoek om een lening of garantie voor een maatschappelijk doel wordt in beginsel niet gehonoreerd	<ul style="list-style-type: none"> - Sinds het in werking treden van de nieuwe beleidslijn zijn er weinig tot geen leningen en garanties verstrekt aan derden voor maatschappelijke doelen
	In geval van financiële steun opteert de gemeente voor verstrekking van een gemeentegarantie	<ul style="list-style-type: none"> - In de gevallen waarin de gemeente toch financiële steun verstrekt, heeft dit de vorm van een gemeentegarantie aangenomen
	In geval van een gemeentegarantie vraagt de gemeente een borgstellingsprovisie	<ul style="list-style-type: none"> - Er is bij het verstrekken van de garantie een borgstellingsprovisie bedongen
	In geval van een gemeentegarantie is gezocht naar mogelijkheden van risicodeling met banken en waarborgfondsen	<ul style="list-style-type: none"> - In het verkennende traject heeft de gemeente met de bank en/of een waarborgfonds de mogelijkheden van risicodeling verkend (bijvoorbeeld in de vorm van bijvoorbeeld een gezamenlijke eerste hypotheek)
	Een lening/garantie gaat gepaard met het stellen van kwaliteitseisen aan de leiding en de financiële administratie van de instelling	<ul style="list-style-type: none"> - Aan de leiding en financiële administratie van de instelling zijn/worden kwaliteitseisen gesteld
EFFECTEN IN DE BESLUITVORMING DOOR RAAD EN COLLEGE		
7. Is naar aanleiding van de aanbevelingen een verandering opgetreden in (de wijze van) besluitvorming door college en raad?	In het geval van financiële steun, heeft de gemeenteraad vooraf zijn oordeel kunnen geven over een beargumenteerd voorlopig besluit van het college om toch een garantie/lening te verstrekken	<ul style="list-style-type: none"> - De raad heeft zijn oordeel kunnen geven over het voorlopige besluit van het college om een lening/garantie te verstrekken - Het betreft een beargumenteerd voorlopig besluit in de zin dat de raad inzicht wordt geboden in het maatschappelijk belang van de te maken uitzondering met aandacht voor daaraan inherente financiële risico's van de lening en beheersmaatregelen