

Aan: De gemeenteraad van Albrandswaard
Hofhoek 5
3176 PD Poortugaal

Datum: 7 mei 2014

Betreft: Onderzoek rekenkamercommissie
naar gemeentelijke garantstellingen

Geachte leden van de gemeenteraad,

Aan de Rekenkamercommissie (RKC) is eind 2013 tijdens een overleg met de auditcommissie gevraagd om een oordeel te vellen over de garantstellingen van de gemeente en de daarmee gepaard gaande risico's. De RKC komt met deze brief tegemoet aan die wens.

Een garantstelling is een instrument dat door alle gemeenten wordt ingezet om maatschappelijke doelen te bereiken, zonder zelf direct middelen te investeren of uit te geven. Meestal betreft het een garantstelling voor leningen van derden bij banken, waarmee vervolgens (deels) onrendabele investeringen worden gepleegd. Op die manier kunnen voorzieningen gerealiseerd worden die aansluiten bij het beleid van de gemeente, zonder dat de gemeente de kosten daarvan draagt. Wel staat er een risico tegenover: als de derde partij niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, moet de gemeente financieel bijspringen. Naast leningen kunnen ook andere zaken gegarandeerd worden. Denk bijvoorbeeld aan een borgstelling voor de huurpenningen die een maatschappelijke organisatie moet betalen. Dit soort garantstellingen komt zeer beperkt voor, ook in Albrandswaard.

Om u advies te kunnen geven over de garantstellingen van de gemeente Albrandswaard, heeft de RKC naar de volgende aspecten gekeken:

- 1) Voor welke zaken staat de gemeente Albrandswaard garant?
- 2) Zijn bij het aangaan van de garantstellingen de juiste procedures gevolgd?
- 3) Welke risico's kleven er aan de garantstellingen en hoe worden die beheerst?
- 4) Is de gemeenteraad op de juiste wijze betrokken bij de garanties en wordt zij daarover goed geïnformeerd?

Om deze vragen te beantwoorden, is gesproken met de concerncontroller en zijn diverse documenten bestudeerd. Er is door de RKC voor gekozen om het onderzoek zelf uit te voeren en niet uit te besteden. De omvang van de garantstellingen is beperkt waardoor de RKC op basis van de beschikbare overzichtelijke documenten vrij snel tot een oordeel heeft kunnen komen.

Het wettelijk kader

Uit artikel 160 van de gemeentewet vloeit voort dat het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten een bevoegdheid van het college is. Garantstellingen vallen hier ook onder. Daaraan zijn wel voorwaarden verbonden.

Ten eerste mag het college dergelijke afspraken slechts aangaan als er een publiek belang mee is gemoeid. Er mogen dus geen garanties worden gegeven aan private partijen om commerciële activiteiten mogelijk te maken. Het moet gaan om activiteiten die door de markt niet vervuld kunnen worden én die een publiek belang dienen. Dit is van belang om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. De definitie daarvan is vastgelegd in het Europees Verdrag.

Ten tweede geldt er, voortvloeiend uit artikel 169, lid 4 Gemeentewet, een actieve informatieplicht richting de gemeenteraad, voorafgaand aan het aangaan van een garantstelling. Indien de garantie ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben, mag het college pas een besluit nemen nadat de gemeenteraad in staat is gesteld om wensen en bedenkingen te uiten. Als het college dit laatste verzuimt, is de garantstelling overigens wel rechtsgeldig.

Tot slot moet het college zich houden aan de eigen gemeentelijke beleidsregels, zoals vastgelegd in de financiële verordening of het Treasurystatuut. In het Treasurystatuut 2011 is in artikel 11, lid 3 vastgelegd dat in Albrandswaard alleen de gemeenteraad bevoegd is om garantstellingen te verstrekken. Uitzondering hierop zijn de achtervangovereenkomsten met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, die wettelijk tot de bevoegdheid van het college behoren. In het Treasurystatuut 2007 was deze regel ook reeds opgenomen.

Typen garantstellingen

Er zijn vele vormen van garantstelling te bedenken. Binnen de gemeente Albrandswaard zijn vier soorten garanties te onderscheiden: geborgde leningen voor sociale woningbouw, hypotheekgaranties, overige gegarandeerde geldleningen van derden en garanties voor niet-leningen. De omvang en specifieke aspecten worden hieronder behandeld.

Woningcorporaties

Net als elke andere gemeente garandeert Albrandswaard leningen van corporaties, waarmee de sociale woningbouw in de gemeente gefinancierd wordt. Bij deze garanties is sprake van een 'getrapte' en gedeelde garantstelling. De leningen worden primair geborgd door het WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw). Wanneer een corporatie niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, wordt dat in eerste instantie opgevangen vanuit dit fonds. Als de middelen van het fonds ontoereikend zijn, springen andere corporaties bij. Pas als dat ook niet kan, worden het Rijk en de gemeente aangesproken, in een 50-50 verhouding. De

gemeente heeft hiertoe achtervangovereenkomsten gesloten met het WSW. De kans dat een gemeente daadwerkelijk wordt aangesproken voor zijn aandeel in de garantstelling, is uiterst beperkt. Zelfs in het geval van het Vestia-debacle zijn de gemeenten niet aangesproken voor de tekorten.

Eind 2013 bedroeg het totale van de geborgde leningen aan corporaties in Albrandswaard € 107.080.056,80, verdeeld over vijf corporaties. De RKC heeft kunnen constateren dat de besluiten van het college om achtervangovereenkomsten aan te gaan met het WSW onderbouwd zijn met risicoinschattingen van de controller. Daarnaast is gebleken dat de overeenkomsten voor bepaalde tijd en omvang worden aangegaan. De RKC is van mening dat risicobeheersing hier goed vormgegeven is. Ook de informatievoorziening aan de raad is in orde: hoewel het hier een collegebevoegdheid betreft, is de gemeenteraad steeds in staat gesteld om wensen en bedenkingen te geven bij de achtervangovereenkomsten.

In 2011 is aan de gemeenteraad een uitleg gegeven over de werking van de achtervang van het WSW en de financiering van de sociale woningbouw.

De RKC beveelt aan dat een dergelijke presentatie aan de nieuwe gemeenteraadsleden beschikbaar wordt gesteld, zodat deze complexe materie voor alle raadsleden duidelijk is.

Opvallend is dat twee leningen van corporaties, met een totale omvang van € 22 miljoen, niet voor 50% maar voor 100% geborgd worden door de gemeente. Dit lijkt strijdig met de algemene uitgangspunten van het WSW. De RKC heeft niet kunnen achterhalen waarom de gemeente voor deze leningen de volle omvang waarborgt.

De RKC beveelt de gemeenteraad aan om het college hierover alsnog een toelichting te vragen, bijvoorbeeld bij de behandeling van de jaarrekening 2013.

Hypotheekgaranties

Het betreft hier hypotheekgaranties voor particuliere woningen in Albrandswaard waarop in het verleden gemeentegarantie is gegeven, dan wel hypotheekgaranties die vóór 31 december 2010 met Nationale Hypotheekgarantie zijn verstrekt. Voor hypotheekgaranties die na deze datum zijn afgesloten, vormt het Rijk voor 100% de achtervang. Het is derhalve een aflopende zaak voor de gemeente Albrandswaard, omdat op die hypotheekgaranties wordt afgelost. Eind 2013 stond Albrandswaard garant voor een totaal hypotheekbedrag van € 2.428.604,58. Uit de jaarrekeningen blijkt dat er inderdaad een dalende trend is: sinds eind 2011 is het gegarandeerde bedrag met ruim een kwart afgenomen.

De risico's voor de gemeente zijn zeer beperkt. De executiewaarde van de onderpanden (de woningen waarop deze hypotheekgaranties zijn gevestigd) biedt immers zekerheid. Doordat er wordt afgelost, zal die executiewaarde van steeds meer woningen boven het resterende gegarandeerde bedrag liggen. Daarnaast is het zeer onwaarschijnlijk dat de garanties van veel woningen tegelijk aangesproken zullen worden.

Gezien de beperkte omvang en risico's én het gegeven dat het hier alleen garantstellingen uit het verleden betreft waaraan geen nieuwe meer worden toegevoegd, heeft de RKC geen verder onderzoek gedaan naar de besluitvorming hieromtrent. Er is wat de RKC betreft op dit

moment geen noodzaak voor meer bijzondere aandacht dan de reguliere ambtelijke bewaking en de jaarlijkse rapportage aan de gemeenteraad in de jaarrekening.

Overige garantstellingen voor leningen met een maatschappelijk nut

Hiervan is beperkt sprake: eind 2013 betrof het vijf leningen met een totale waarde van € 4.272.895,53. Op drie leningen van de Stichting Argos Zorggroep en OBD/CED Rijnmond Zuid, met een beperkte omvang van ongeveer € 470.000, wordt regulier afgelost. Zorgelijker zijn de leningen van de Stichting Eerstelijns Voorzieningen Portland. Het betreft twee leningen met een totale omvang van € 3,8 miljoen euro, waarvoor de gemeente volledig garant staat. Op deze leningen is sinds 2007 nog niet afgelost. Voor de grootste van de twee leningen vormt het gebouw van de Stichting het onderpand. Voor de andere lening van € 1,03 miljoen ontbreekt echter feitelijk een onderpand, omdat deze is verstrekt voor de inventaris van het gebouw.

Over deze leningen bent u door het college recent apart geïnformeerd. Omdat het hier vertrouwelijke documenten betreft kan de RKC daarover in het openbaar geen mededelingen doen. De RKC onderschrijft wel de aanpak van het college, waarover u bent geïnformeerd. Over de totstandkoming van de garantstellingen heeft de RKC wel enkele opmerkingen. Voor geen van de vijf garanties heeft de RKC kunnen achterhalen dat de gemeenteraad vooraf is geïnformeerd (hetgeen op grond van artikel 169 GW verplicht is), noch dat de gemeenteraad is gevraagd om wensen en bedenkingen erover te uiten. Dit had zeker voor de leningen voor de eerstelijnsvoorziening Portland wel moeten gebeuren. Tot slot lijkt voorbijgegaan te zijn aan de regel in het eigen Treasurystatuut dat alleen de gemeenteraad bevoegd is te besluiten tot garantstellingen als deze, omdat geen raadsbesluiten gevonden zijn. Daarmee is voor bijna € 5 miljoen aan garantstellingen niet volgens de regels besloten.

De RKC beveelt daarom aan om in het vervolg de wettelijke en eigen regels voor het afgeven van garantstellingen strikt toe te passen en elk voornemen tot garantstelling aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen.

De garantstelling voor de lening van € 1,03 miljoen voor de inventaris van het gezondheidscentrum Portland wordt de facto niet afgedekt door een onderpand. Als inventaris niet zonder garantstelling van de gemeente kan worden gefinancierd, kunnen vraagtekens gezet worden bij de businesscase van het project.

De RKC beveelt aan dat de gemeenteraad zich bij een verzoek om garantstelling altijd laat informeren over het realiteitsgehalte van de businesscase of het exploitatieplan van de aanvrager.

Daarnaast beveelt de RKC aan dat alleen garanties worden afgegeven indien er een voldoende waardevast onderpand is waarop de gemeente aanspraak kan maken bij materialisatie van het risico.

Overige garanties

Garanties kunnen een andere vorm hebben dan borgstelling voor een lening van derden. De RKC heeft een tweetal garanties aangetroffen voor verenigingen, waarbij de gemeente zich garant stelt voor de betaling van de huur, indien de vereniging zelf in gebreke blijft. Deze garanties lijken in het verleden in het verkeer tussen college en verenigingen te zijn afgesproken. De risico's lijken uiterst beperkt, zowel qua omvang als qua kans dat ze zich voordoen. Toch is ook hier sprake van risico's die financiële gevolgen voor de gemeente kunnen hebben. De RKC heeft niet kunnen vaststellen dat er voorafgaand aan het afgeven van deze garanties een goede risico-inschatting is gemaakt die ter besluitvorming aan het college is voorgelegd. De garanties vloeien ook niet voort uit een consistente beleidslijn. Waarom zou immers niet elke vereniging (of geen enkele) op deze wijze geholpen worden? Niet duidelijk is of zonder de gegeven garantstellingen de verenigingen in kwestie niet, of minder goed, zouden hebben kunnen functioneren.

Het is aan te bevelen om uiterst terughoudend te zijn met het afgeven van dit soort (kleine) garantstellingen. Alleen als sprake is van het niet kunnen behalen van maatschappelijke doelen die aansluiten bij het gemeentelijk beleid, én indien er een goede onderbouwing is van de risico's en opbrengsten, zou de gemeente dit soort garantstellingen moeten afgeven.

De RKC beveelt daarnaast aan om ook (kleine) garantstellingen, die een andere vorm hebben dan borgstelling voor een lening, conform de afgesproken regels in het Treasurystatuut 2011 te verstrekken, d.w.z. pas na goedkeuring door de gemeenteraad.

Informatievoorziening en risicobeheersing

De RKC ziet een duidelijke verbetering in de beheersing van de risico's en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Jaarlijks wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de garantstellingen middels bijlage 4 van de jaarrekening. Deze - wettelijk verplichte - tabel is de afgelopen jaren verder verbeterd en in de jaarrekening 2013 naar het oordeel van de RKC volledig en correct. De risicoparagraaf in de jaarrekening 2013 houdt rekening met de actuele risico's die voortvloeien uit de garantstellingen. De gevolgen voor het weerstandsvermogen zijn derhalve goed in beeld.

Bij de technische behandeling van de begroting 2014 heeft het college al enige duiding gegeven van de garantstellingen (Memo 135541). Daarbij is aangekondigd om nog in 2013 een overzicht van alle garantstellingen en de bijbehorende risico's op te stellen en aan de raad te sturen. De RKC juicht dit toe. Dit nadere overzicht is echter nog niet verschenen.

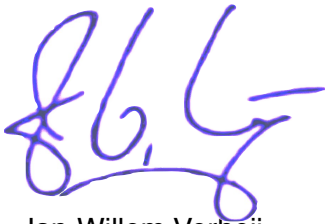
Onze aanbeveling luidt om het college te vragen dit overzicht, uiterlijk samen met de bijgestelde nota weerstandsvermogen die voor 2014 is toegezegd, aan de raad toe te zenden.

Afsluitend

De RKC is van mening dat de risico's die de gemeente loopt op de garantstellingen overzichtelijk en beperkt zijn. De bevindingen en aanbevelingen in het voorgaande deel van deze brief hebben vooral betrekking op besluiten die in het verleden zijn genomen. Omdat er vrij weinig gebruik wordt gemaakt van het instrument garantstellingen (buiten de achtervang voor de sociale woningbouw), is het eenvoudig om de aanbevelingen in het vervolg toe te passen.

De afgelopen jaren hebben wij forse verbeteringen geconstateerd in de administratieve organisatie, interne controle en algehele financiële beheersing. De toegenomen aandacht voor deze onderwerpen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, zien wij terug in de kwaliteit van de begroting, jaarrekening en overige informatie aan de gemeenteraad. Met de door het college toegezegde informatie over weerstandsvermogen, risicomanagement en garantstellingen zal de raad naar onze mening voldoende op de hoogte zijn van de actuele stand van zaken van de garantstellingen. Wij hebben er alle vertrouwen in dat met deze aandacht over toekomstige garantstellingen op correcte wijze en met de gewenste onderbouwing de juiste besluiten zullen worden genomen.

Met vriendelijke groet,
De rekenkamercommissie Albrandswaard,



Jan-Willem Verheij
Voorzitter