

# RAADSVOORSTEL

16R.00688



**Indiener:** Rekenkamercommissie Woerden

**Datum:** 8 november 2016

**Portefeuillehouder(s):** Hans Haring

**Portefeuille(s):** Financien

**Contactpersoon:** L. van Beek

**Tel.nr.:** 06-35112958      **E-mailadres:** beek.l@woerden.nl

---

**Onderwerp:** Rekenkamerrapport "Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden."

---

## De raad besluit:

1. De in de financiële verordening genoemde grens van € 2,5 miljoen te heroverwegen als moment waarop hij wensen en bedenkingen mag geven en een lager drempelbedrag te bepalen, mede op grond van de wenselijkheid dat ook de raad zich bewust wordt van risico's verbonden aan de afgifte van garanties en borgstellingen.
2. Het college opdracht te geven om:
  - A. In de jaarrekening of de toelichting daarbij te verklaren wat de achtergrond is van fluctuaties op het terrein van de omvang van de afgegeven garanties, de daarmee samenhangende risico's en de consequenties daarvan voor het weerstandsvermogen.
  - B. In toekomstige gevallen meer aandacht te besteden aan het specifieke publieke belang verbonden aan af te geven garanties en borgstellingen.
  - C. De raad op de hoogte te houden van risico's, die bij het college duidelijk worden nadat de raad een zienswijze heeft gegeven.
  - D. De raad te informeren wanneer er sprake is van noodzakelijk gebleken aanpassingen of extra opgedoken risico's nadat de raad een zienswijze heeft gegeven over een bepaalde garantstelling.
  - E. De accountant te informeren dat de Financial Governance een door de raad vastgesteld beleidsdocument is.

---

## Inleiding:

De Rekenkamercommissie Woerden heeft onderzoek gedaan naar de garanties en borgstellingen van de gemeente Woerden en biedt u bij dit raadsvoorstel het onderzoeksrapport aan.

De gemeente heeft op dit moment ruim twintig garanties en borgstellingen. Tien daarvan zijn groter dan € 100.000. Eén ervan is groter dan € 2,5 miljoen.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt: "Heeft de gemeente Woerden een beheerst garantie- en borgstellingenbeleid?"

De werkwijze van de gemeente Woerden is onderzocht aan de hand van wettelijke normen en de lokaal vastgestelde normen. Om de gang van zaken binnen de gemeente nader te onderzoeken zijn twee cases bestudeerd. Daarnaast is de werkwijze van de gemeente Woerden vergeleken met de werkwijze in vier andere gemeenten.

Het onderzoeksrapport bestaat uit twee delen. In de Bestuurlijke Nota staan de conclusies die de rekenkamercommissie uit het onderzoek trekt en de aanbevelingen die zij daaraan verbindt.

De bevindingen van het onderzoek staan in de achterliggende Nota van Bevindingen. Uit het onderzoek springt een aantal zaken naar voren die enige aandacht behoeven. Deze zijn beschreven in de conclusieparagraaf 1.3 in de Bestuurlijke Nota.

---

### **De bevoegdheid van de raad komt voort uit de volgende wet- en/of regelgeving:**

In artikel 185 lid 4 van de gemeentewet is vastgelegd dat de rekenkamer(commissie) een afschrift van haar rapporten aan de raad (en het college) zendt. In lid 2 van hetzelfde artikel is vastgelegd dat de rekenkamercommissie de opmerkingen en bedenkingen, die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht, aan de raad (en het college) meedeelt. De rekenkamercommissie kan aan de raad of aan het college ter zake voorstellen doen.

De rekenkamercommissie is niet bevoegd om opdrachten aan het college te geven, de raad wel. Door dit raadsbesluit te nemen wordt de opdracht om de aanbevelingen uit te voeren formeel neergelegd bij het college.

---

### **Beoogd effect:**

Een beheerst garantie- en borgstellingenbeleid.

---

### **Argumenten:**

De rekenkamercommissie komt ten aanzien van de centrale vraag tot een tweeledige conclusie.

1. De gemeente Woerden heeft een beheerst garantie- en borgstellingenbeleid;
2. Het college informeert de gemeenteraad te beperkt.

#### De gemeente Woerden heeft een beheerst garantie- en borgstellingenbeleid

In de eerste plaats constateert de rekenkamercommissie dat de gemeente Woerden de afgelopen jaren op een consistente wijze heeft gewerkt aan verbetering van het risicomanagement. Ook de procedures rondom de afgifte van garanties en borgstellingen kregen hierbij aandacht. Deze aanscherpingen waardeert de rekenkamercommissie als positief.

#### Het college informeert de gemeenteraad te beperkt

De gemeenteraad staat in deze processen op een te grote afstand. Dat blijkt in de eerste plaats uit de financiële verordening, op grond waarvan de gemeenteraad formeel pas in beeld verschijnt bij besluiten met een waarde die groter is dan € 2,5 miljoen. In de tweede plaats is deze afstand zichtbaar in de omgang met concrete besluiten op het terrein van garanties en borgstellingen. In de onderzochte casus betreft de garantstelling voor de Stichting 't Oude Landt vond in de raad beperkt publieke discussie plaats over nut en noodzaak. De discussie was nauwelijks gericht op de risico's voor de gemeente en de mogelijke beheersing daarvan. Gelet op de omvang van deze garantstelling concludeert de rekenkamercommissie dat het beleid rondom garanties en borgstellingen in Woerden niet beheerst genoeg is.

Op basis van de conclusies, nader beschreven in paragraaf 1.3 van de Bestuurlijke Nota, heeft de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen stelt de rekenkamercommissie voor als raadsbesluit.

---

### **Kanttekeningen:**

Niet van toepassing.

---

### **Financiën:**

Niet van toepassing.

---

### **Uitvoering:**

Het raadsbesluit zal worden uitgevoerd door raad en college.

---

### **Communicatie:**

De rekenkamercommissie zal het rapport en voorliggend raadsvoorstel toelichten in een informatiebijeenkomst (geagendeerd voor 1 december 2016). De raad heeft dan de gelegenheid om

vragen te stellen. De rekenkamercommissie verzoekt de raad om technische vragen naar aanleiding van het onderzoek zo veel mogelijk van tevoren te stellen via [rekenkamer@woerden.nl](mailto:rekenkamer@woerden.nl). Bij de publicatie van het rekenkamerrapport heeft de rekenkamercommissie een persbericht uitgebracht.

---

**Samenhang met eerdere besluitvorming:**

Raadsbesluit 13R.00431 Gemeentegarantie Stichting 't Oude Landt  
Raadsbesluit 14R.00554 Financial Governance 2014  
Raadsbesluit 15R.00580 Financial Governance 2015

---

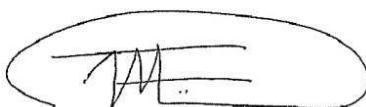
**Bijlagen:**

16i.06429 Rekenkamerrapport "Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden."

---

De indiener: Rekenkamercommissie Woerden

voorzitter

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized letters, enclosed within a hand-drawn oval border.

Marcel Franzel

# Woerden verzekert vangnet

Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden



Bestuurlijk eindrapport  
8 november 2016

---

Colofon

Titel: "Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden."

Door: Rekenkamercommissie Woerden

i.s.m.: StiBaBo, Kommerzijl, Groningen

Datum: 8 november 2016

De Rekenkamercommissie Woerden wordt ondersteund door een secretaris/onderzoeker die werkzaam is voor de griffie van de gemeenteraad van Woerden en die bereikbaar is via e-mail ([rekenkamer@woerden.nl](mailto:rekenkamer@woerden.nl)) of per telefoon (06-35112958).

Bronvermelding: alle informatie uit dit rapport mag vrij gebruikt worden, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en naam van het rapport.



Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

## Van de voorzitter

In Woerden heeft de gemeente op dit moment ruim twintig garanties en borgstellingen, waarvan er tien groter zijn dan € 100.000 en één groter dan € 2,5 miljoen.

Duidelijk is dat door garanties en borgstellingen, politiek gewenste maatschappelijk relevante activiteiten mede mogelijk worden gemaakt. Activiteiten die positief zijn voor de inwoners van Woerden. Van groot belang hierbij is hoe deze vormen van zekerheidstelling geborgd zijn in beleidsafspraken en procedures en óf en hoe de financiële risico's transparant en inzichtelijk zijn. Essentieel is de wijze waarop de gemeenteraad van Woerden zicht heeft op de uitvoering, door het college, van het door diezelfde gemeenteraad vastgestelde beleid ten aanzien van garanties en borgstellingen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen maart en juni 2016 en is uitgevoerd door het onderzoeksbureau StiBaBo. In de Bestuurlijke Nota van dit eindrapport staan de conclusies die de rekenkamercommissie uit het onderzoek trekt en de aanbevelingen die zij daaraan verbindt. De bevindingen van het onderzoek staan in de achterliggende Nota van Bevindingen.

De rekenkamercommissie spreekt de hoop uit dat dit onderzoek een waardevolle bijdrage levert aan de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie bij het beleid en de uitvoering rondom garantieverklaringen en borgstellingen.

Ook wil de rekenkamercommissie haar dank uitspreken naar de onderzoekers van StiBaBo en aan allen die aan het onderzoek hebben mee gewerkt. Eveneens gaat onze dank uit naar het college voor de bestuurlijke reactie.

Woerden, 8 november 2016

*M.A. (Marcel) Fränzel MSc*

Voorzitter Rekenkamercommissie Woerden

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

## Inhoudsopgave

<b>VAN DE VOORZITTER.....</b>	<b>3</b>
<b>INHOUDSOPGAVE .....</b>	<b>4</b>
<b>1 BESTUURLIJKE NOTA.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 INLEIDING .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 CONCLUSIES.....</b>	<b>7</b>
<b>1.4 AANBEVELINGEN .....</b>	<b>10</b>
<b>2 NOTA VAN BEVINDINGEN .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 WETTELIJK KADER.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 BORGSTELLINGEN EN GARANTIES IN DE GEMEENTE WOERDEN.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3 TWEE CASES.....</b>	<b>20</b>
2.3.1 <i>Case Het Kasteel van Woerden .....</i>	<i>20</i>
2.3.2 <i>Case 't Oude Landt.....</i>	<i>23</i>
2.3.3 <i>Conclusies uit de cases .....</i>	<i>25</i>
<b>2.4 QUICK SCANS .....</b>	<b>26</b>
2.4.1 <i>Heerenveen .....</i>	<i>27</i>
2.4.2 <i>Wijk bij Duurstede .....</i>	<i>28</i>
2.4.3 <i>Gouda .....</i>	<i>30</i>
2.4.4 <i>Groningen.....</i>	<i>31</i>
2.4.5 <i>Conclusies quick scans .....</i>	<i>32</i>
<b>BIJLAGE 1: BRONNEN .....</b>	<b>35</b>
<b>INFORMANTEN PER QUICK SCAN:.....</b>	<b>35</b>
<b>GEÏNTERVIEWDE PERSONEN .....</b>	<b>35</b>
<b>GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN .....</b>	<b>35</b>
<b>BIJLAGE 2: CONCLUSIE LOYENS&amp;LOEFF.....</b>	<b>38</b>
<b>BIJLAGE 3: GRAFIEKEN .....</b>	<b>39</b>
<b>BIJLAGE 4: GEBRUIKTE AFKORTINGEN .....</b>	<b>40</b>
<b>BIJLAGE 5: REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS.....</b>	<b>41</b>

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

## **1. BESTUURLIJKE NOTA**

### **1.1 Inleiding**

Veel gemeenten geven ten behoeve van maatschappelijke instellingen zogeheten garantieverklaringen en borgstellingen af. Deze garantieverklaringen en borgstellingen maken het voor deze organisaties mogelijk om bepaalde activiteiten te ontplooiën die een publiek belang dienen. Zij kunnen dan bijvoorbeeld een lening bij een bank verkrijgen of diezelfde lening tegen een lager tarief verkrijgen, doordat het risico van de lening niet voor de bank is, maar voor de gemeente.

Dit gebeurt ook in de gemeente Woerden. De gemeente heeft op dit moment ruim twintig garanties en borgstellingen. Tien daarvan zijn groter dan € 100.000. Eén ervan is groter dan € 2,5 miljoen.

Op de site van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) zijn geen onderzoeken over garantieverklaringen en borgstellingen aanwezig. Voor rekenkamers is het een onderwerp dat zelden of nooit is onderzocht. Wellicht dat het op het eerste gezicht 'technische' karakter van het onderwerp daar debet aan is. Dat wil niet zeggen dat het een irrelevant onderwerp is. Immers, een garantieverklaring of borgstelling kan voor een gemeente fors in de papieren lopen. De gezamenlijke Nederlandse gemeenten hebben ruim zeven miljard euro aan garantieverklaringen uitstaan verdeeld over schuldgaranties aan niet-financiële overheidsondernemingen en overige instellingen. Die garanties hebben elk een eigen achtergrond en herkomst.

Door zekerheden te verstrekken ten behoeve van derden kunnen waardevolle maatschappelijke initiatieven van de grond komen, die zonder deze zekerheden niet haalbaar zouden zijn. Gemeenten wegen bij de verstrekking (als het goed is) af in hoeverre het algemeen belang, dat door de gemeente dient te worden behartigd, een verstrekking rechtvaardigt. De genoemde zekerheden kunnen op verschillende manieren vorm krijgen.

Van gemeentegaranties spreken we als de gemeente zich ten behoeve van een derde jegens een kredietverstrekker verplicht tot betaling van rente en aflossing indien deze derde daartoe niet in staat blijkt. Gemeentegaranties kunnen ook betrekking hebben op afdekking van mogelijke exploitatietekorten. In dat laatste geval is sprake van een vorm van subsidieverlening.



Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

Borgstelling of ook wel borgtocht heeft dezelfde bedoeling als de verstrekking van een gemeentelijke garantie. De juridische vorm is evenwel anders. Bij borgstelling wordt degene die de borgstelling verstrekt pas aangesproken nadat de hoofdschuldenaar is aangesproken. Dat hoeft bij garantstelling niet. Bovendien heeft bij borgstelling de hoofdschuldenaar een schuld bij degene die de borgstelling verleent. Dat is bij garanties alleen zo indien dat nadrukkelijk overeengekomen is.

Het risico bij garanties is bij een gelijke situatie groter dan bij borgstelling. Maar het risico is uiteraard ook afhankelijk van de financiële draagkracht van de organisatie die de garantstelling of borgstelling verkrijgt, alsmede van de aard van het project waarvoor de garantie of borgstelling wordt afgegeven.

Voor de beide vormen van zekerheidsstelling is het relevant te weten hoe de gemeente Woerden de verstrekking ervan heeft geborgd door middel van beleidsafspraken en interne procedures. Tevens is het van belang na te gaan hoe de met deze zekerheidsstelling verbonden risico's zijn vertaald in financiële zin, bijvoorbeeld in het weerstandsvermogen van de gemeente Woerden. En tenslotte speelt de vraag hoe de gemeenteraad van Woerden zicht heeft op het handelen van het college van B&W in deze.

## 1.2 Onderzoeksverantwoording

De centrale onderzoeksvraag die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, luidt:

*“Heeft de gemeente Woerden een beheerst garantie- en borgstellingenbeleid?”*

Daarnaast komen de volgende deelvragen aan de orde:

- Is er een beleid geënt op de regelgeving ten aanzien van de omvang van de te nemen risico's?
- Is het beleid vertaald in een checklist die navolgbaar en consequent wordt toegepast bij de beoordeling tot het besluit om garant of borg te staan?
- Worden veranderende risico's van de bestaande garanties en borgstellingen meegenomen in de omvang van het weerstandsvermogen?
- Op welke wijze heeft de raad inzicht op de besluitvorming over, en bestaande posities ten aanzien van, garanties en borgstellingen?

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in mei en juni 2016 en is uitgevoerd door het onderzoeksbureau StiBaBo. De gemeente Woerden heeft de onderzoekers ruimhartig voorzien van de benodigde documenten. Daarnaast zijn er diverse interviews afgenomen met de wethouder, diverse ambtenaren en vertegenwoordigers van het accountantskantoor E&Y (zie bijlage 1). De werkwijze van Woerden is onderzocht aan de hand van wettelijke normen (§ 2.1), de lokaal vastgestelde normen (§ 2.2) en is verder vergeleken met de werkwijze in vier andere gemeenten (§ 2.4). Om de gang van zaken binnen de gemeente nader te onderzoeken zijn twee cases uitgespit (§ 2.3).

### 1.3 Conclusies

De grondslag voor dit onderzoek ligt onder andere in een korte discussie die plaatsvond tijdens het voorjaarsoverleg 2014 tussen raadsleden en de rekenkamercommissie over de omvang van de garantstellingen door de gemeente. Gewezen werd op een bedrag van € 114 miljoen. Voor zover de rekenkamercommissie heeft kunnen achterhalen, was dat, volgens de jaarrekening van 2014, inderdaad de totale omvang van alle borgstellingen en garanties. Daartoe behoorden tevens de achtervang krachtens de WSW. In het kader van dit onderzoek is duidelijk geworden dat er garantstellingen zijn 'in soorten en maten'. De garantstellingen krachtens de WSW of de WEW zijn omvangrijk, € 91 miljoen in 2015, maar wat betreft te lopen risico verwaarloosbaar van aard. Het is niet gebruikelijk, noch voorgeschreven om deze risico's 'mee te tellen' voor de gezamenlijke risicoportefeuille van gemeenten. In dat opzicht is de uitkomst van dit rapport wellicht ook geruststellend.

Er springt wel een aantal zaken naar voren die enige aandacht behoeven. Zo wordt de raad alleen bij grote bedragen betrokken bij garantstellingen. Of hiermee de raad voldoende controle heeft over haar budgetrecht, is een politieke vraag. Het is uiteraard de bedoeling en ook vaak de praktijk, dat een garantstelling geen enkele financiële consequentie heeft voor de 'ontvanger', maar als een instelling die een garantstelling heeft verkregen niet aan haar verplichtingen kan voldoen, heeft dit wel automatisch gevolgen voor de financiën van de gemeente.

De waarde van de borg van garantstellingen staat niet voor de duur van de garantstelling vast. De waarde van het onderpand dat de gemeente heeft bedongen kan in waarde stijgen en dalen. Dit wordt door de gemeente goed bijgehouden en dit leidt terecht tot aanpassingen in de opeenvolgende jaarrekeningen. Dit wordt echter niet verklaard in die rekeningen. De raad kan overwegen het college te verzoeken om die verklaring wel in de jaarrekening op te nemen.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

De gevolgen van veranderingen in de waarde van de diverse borgstellingen worden bijgehouden en jaarlijks verwerkt in de jaarrekening. Dit is te zien aan het bedrag dat in de risicoparagraaf is bijgewerkt. In de jaarrekening wordt echter niet inzichtelijk gemaakt, waardoor dit bedrag verandert.

Een organisatie kan extra risico's aangaan. De gemeente ziet dat pas bij de jaarrekening. Daardoor heeft de gemeente weliswaar in beeld dat het risico toeneemt, maar pas nadat het risico is genomen. De gemeente zou dit bij grotere garantstellingen voor kunnen zijn, door in de garantstellingsovereenkomst vast te leggen dat de garantstelling ontvangende instelling verplicht is risicovergroten te melden en zelfs de gemeente een veto te gunnen om dat voornemen te blokkeren, als het naar het gevoel van de gemeente te risicovol is.

Bij het bepalen of een garantstelling af te geven, bestaat de neiging om veel aandacht te geven aan de waarde van het onderpand, de financiële risico's die samenhangen met de instelling die de garantstelling verkrijgt en mogelijke juridische risico's die samenhangen met de garantstelling. Het maatschappelijk belang van de garantstelling is bij aanvang van de garantstellingsprocedure wel beslissend of een bepaald verzoek in overweging wordt genomen.

Uit de quick scans blijkt echter dat het college van Woerden minder snel dan vergelijkbare gemeenten ervoor kiest om de raad te informeren over de besluiten omtrent borg- en garantstellingen. Het bedrag waarop het college volgens de Financial Governance verplicht is een zienswijze van de raad te vragen, ligt veel hoger dan bij andere gemeenten het geval is.

Ook wordt, zo blijkt uit de case 't Oude Landt, de raad niet geïnformeerd als een garantstelling wijzigt nadat het college, om overigens begrijpelijke redenen, de oorspronkelijke garantstelling aanpast. Bij dezelfde case werd de raad evenmin geïnformeerd over de zorgen van het college over risico's die een gevolg zijn van Europese aanbestedingsregels, het advies van Loyens&Loeff naar aanleiding van het onderzoek dat het college daarom heeft laten uitvoeren en de conclusie van het college naar aanleiding van dat advies.

Als bijvangst hebben we vastgesteld dat de accountant de Financial Governance niet ziet als een beleidsstuk dat door de raad is vastgesteld en daarom de criteria uit dit document niet gebruikt bij zijn beoordeling. Dit beeld dient te worden bijgesteld.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

De onderzoeksvragen kunnen in het kort als volgt worden beantwoord:

- Is er een beleid geënt op de regelgeving ten aanzien van de omvang van de te nemen risico's?  
Er is beleid. Dit is te vinden in de Financial Governance.
  
- Is het beleid vertaald in een checklist die navolgbaar en consequent wordt toegepast bij de beoordeling tot het besluit om garant of borg te staan?  
Het beleid bevat een heldere checklist die consequent wordt toegepast.
  
- Worden veranderende risico's van de bestaande garanties en borgstellingen meegenomen in de omvang van het weerstandsvermogen?  
De veranderende risico's van bestaande garanties en borgstellingen worden jaarlijks gemonitord en meegenomen in de omvang van het weerstandsvermogen.
  
- Op welke wijze heeft de raad inzicht in de besluitvorming over, en bestaande posities ten aanzien van, garanties en borgstellingen?
  - De raad krijgt inzicht bij garantstellingen boven de € 2,5 miljoen. Nadat de raad haar zienswijze heeft gegeven, wordt hij niet nader geïnformeerd bij eventueel noodzakelijk of praktisch gebleken veranderingen of mogelijke extra risico's als die veranderingen onder de grens van € 2,5 miljoen blijven.
  - De raad heeft geen inzicht gekregen over de zorgen omtrent aanbestedingsregels en de conclusie die het college daarover heeft getrokken op grond van onderzoek hiernaar.

De rekenkamercommissie komt ten aanzien van de centrale vraag tot een tweeledige conclusie. In de eerste plaats constateert de rekenkamercommissie dat de gemeente Woerden de afgelopen jaren op een consistente wijze heeft gewerkt aan verbetering van het risicomanagement. Ook de procedures rondom de afgifte van garanties en borgstellingen kregen hierbij aandacht. Deze aanscherpingen zijn positief te waarderen. In die zin kan de centrale onderzoeksvraag bevestigend worden beantwoord.

Maar er is ook een andere kant. De gemeenteraad staat in deze processen op een te grote afstand. Dat blijkt in de eerste plaats uit de financiële verordening op grond waarvan de gemeenteraad formeel pas in beeld verschijnt bij besluiten met 'een waarde' die groter is dan € 2,5 miljoen. Deze afstand is ook zichtbaar in de omgang met concrete besluiten op het terrein

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

van garanties en borgstellingen. Publieke discussie in de raad over nut en noodzaak van het collegevoorstel inzake de garantstelling voor de Stichting 't Oude Landt vond beperkt plaats en was nauwelijks gericht op de risico's voor de gemeente en de mogelijke beheersing daarvan. Gelet op de omvang van deze garantstelling is dat vreemd. Vanuit dit perspectief is het beleid rondom garanties en borgstellingen in Woerden niet beheerst genoeg.

Kort gezegd concludeert de rekenkamercommissie ten aanzien van de tweede vraag:

- A. de gemeente Woerden heeft een beheerst garantie- en borgstellingen beleid.
- B. de gemeente Woerden informeert de gemeenteraad over garanties en borgstellingen te beperkt.

#### **1.4 Aanbevelingen**

Op grond van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende conclusies komt de rekenkamercommissie tot een aantal aanbevelingen.

Aanbeveling aan de raad is:

- A. Heroverweeg de in de financiële verordening genoemde 'grens' van € 2,5 miljoen als moment waarop de raad wensen en bedenkingen mag geven en bepaal een lager drempelbedrag mede op grond van de wenselijkheid dat ook de gemeenteraad zich bewust wordt van risico's verbonden aan de afgifte van garanties en borgstellingen.

Aanbevelingen aan het college zijn:

- B. Verklaar in de jaarrekening of de toelichting daarbij wat de achtergrond is van fluctuaties op het terrein van de omvang van de afgegeven garanties, de daarmee samenhangende risico's en de consequenties daarvan voor het weerstandsvermogen.
- C. Besteed in toekomstige gevallen meer aandacht aan het specifieke 'publieke belang' verbonden aan af te geven garanties en borgstellingen.
- D. Houd de raad op de hoogte van risico's, die bij het college duidelijk worden nadat de raad een zienswijze heeft gegeven. Een voorbeeld hiervan zijn de zorgen omtrent aanbestedingsregels bij 't Oude Landt waarvan de raad niet op de hoogte is gesteld.
- E. Informeer de raad, wanneer er sprake is van noodzakelijk gebleken aanpassingen of extra opgedoken risico's nadat de raad een zienswijze heeft gegeven over een bepaalde garantstelling.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

- F. Informeer de accountant dat de Financial Governance een door de raad vastgesteld beleidsdocument is.

## 1.5 Reactie van burgemeester en wethouders

Hieronder staat de reactie van het college die de rekenkamercommissie op 5 oktober 2016 per brief ontving. In bijlage 5 vindt u een kopie van de ondertekende brief.

“Geachte Rekenkamercommissie,

Wij hebben uw (concept) bestuurlijke nota "Borgstellingen en garanties" in goede orde ontvangen en dit concept grondig bestudeerd. Uw commissie heeft een uitvoerig en zorgvuldig onderzoek over een financieel-technisch vraagstuk verricht, waarvoor wij graag onze dank uitspreken en uw commissie complimenteren.

Een rapport met onderzoeksverantwoording, conclusies en aanbeveling, voorbeelden uit de praktijk en een vergelijk met andere gemeenten. Wij zijn blij om terug te lezen dat de centrale onderzoeksvraag *“heeft de gemeente Woerden een beheerst garantie en borgstellingsbeleid?”* bevestigend kan worden beantwoord. De kaders die de raad meegegeven heeft zijn in acht genomen. Met belangstelling hebben wij tweede conclusie gelezen: *“de gemeente Woerden informeert de gemeenteraad over garanties en borgstellingen te beperkt”*. U constateert in uw nota dat de gemeente Woerden de afgelopen jaren consistent heeft gewerkt aan het verbeteren van het risico-management. Borgstellingen en garanties maken hier onderdeel van uit. Verder geeft u 6 aanbevelingen voor verdere verbeteringen. Bij uw aanbevelingen maakt u gebruik van de benchmarkgegevens van andere gemeenten. Hieruit blijkt dat zij op een aantal onderdelen een andere manier invulling geven aan borgstellingen en garanties. Wij danken u voor deze aanbevelingen en geven hieronder een reactie per aanbeveling:

### 1) Aanbeveling aan de raad:

A) Heroverweeg de in de financiële verordening genoemde 'grens' van EUR. 2,5 miljoen als moment waarop de raad wensen en bedenkingen mag geven en bepaal een lager drempelbedrag mede op grond van de wenselijkheid dat ook de gemeenteraad zich bewust wordt van risico's verbonden aan de afgifte van garanties en borgstellingen.



Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

*Reactie: De grens van 2,5 miljoen euro is opgenomen in de (jaarlijks) door de raad vastgestelde notitie Financial Governance. Voordat de raad deze notitie vaststelt wordt het stuk inhoudelijk behandeld in de audit commissie. Wij zullen in de audit commissie deze aanbeveling inzake lager drempelbedrag bespreken en indien gewenst dit bedrag naar beneden bij stellen.*

## **2) Aanbevelingen aan het college:**

B) Verklaar in de jaarrekening of de toelichting daarbij wat de achtergrond is van fluctuaties op het terrein van de omvang van de afgegeven garanties, de daarmee samenhangende risico's en de consequenties daarvan voor het weerstandsvermogen.

*Reactie: We nemen deze aanbeveling mee bij het opstellen van de jaarrekening 2016 en zullen hier expliciet aandacht aan besteden.*

C) Besteed in toekomstige gevallen meer aandacht aan het specifieke 'publieke belang' verbonden aan af te geven garanties en borgstellingen.

*Reactie: Bij de voorstellen inzake borgstellingen/garanties wordt altijd het maatschappelijk (publiek) belang meegenomen. In toekomstige gevallen zullen wij dit meer zichtbaar maken in het voorstel..*

D) Houd de raad op de hoogte van risico's, die bij het college duidelijk worden nadat de raad een zienswijze heeft gegeven. Een voorbeeld hiervan zijn de zorgen omtrent aanbestedingsregels bij 't Oude Landt waarvan de raad niet op de hoogte is gesteld.

*Reactie: We zullen dit in het vervolg doen en we waarborgen dit in de notitie Financial Governance.*

E) Informeer de raad, wanneer er sprake is van noodzakelijk gebleken aanpassingen of extra opgedoken risico's nadat de raad een zienswijze heeft gegeven over een bepaalde garantstelling.

*Reactie: We zullen dit in het vervolg doen en we waarborgen dit in de notitie Financial Governance.*

F) Informeer de accountant dat de Financial Governance een door de raad vastgesteld beleidsdocument is.

*Reactie: In 2016 hebben we een nieuwe accountant, Mazars. We hebben Mazars de notitie Financial Governance gestuurd en zij zijn op de hoogte gebracht dat deze door de raad is vastgesteld.*

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

Wij vertrouwen erop u een gedegen reactie te hebben geven op de aanbevelingen en zien uit naar een verdere verbetering van het proces “borgstellingen & garanties”.

Met vriendelijke groet,  
Het college van burgemeester en wethouders

De secretaris,  
drs M.H.J. van Kruijsbergen MBA

De burgemeester,  
V.J.H. Molkenboer”

## **1.6 Nawoord Rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie dankt het college van B&W voor zijn positieve reactie op het rapport. Het college is verheugd dat er is geconstateerd dat Woerden een beheerst garantie en borgstellingsbeleid heeft. De conclusie dat de gemeenteraad door het college te beperkt wordt geïnformeerd is door het college met belangstelling gelezen.

De aanbevelingen gedaan aan de raad en college door de rekenkamercommissie worden door het college meegenomen in haar uitvoeringspraktijk. Dat wil zeggen dat eerste aanbeveling om het bedrag van € 2,5 miljoen waarboven de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen mag uiten te verlagen wordt besproken in de auditcommissie. Afhankelijk van de uitkomst kan het bedrag worden gewijzigd in de notitie Financial Governance.

De rekenkamercommissie heeft de aandacht gevestigd op de fluctuaties van de waarde van de onderpanden. Doordat het college alle aanbevelingen heeft overgenomen komt er meer duidelijkheid voor de raad. Het verankeren van de aanbestedingsregels in de notitie Financial Governance wordt door de rekenkamercommissie toegejuicht. Met belangstelling wordt uitgezien naar de uitkomst van de bespreking aangaande de verlaging van het drempelbedrag in de Auditcommissie. Tot slot wil de rekenkamercommissie iedereen bedanken die heeft bijgedragen aan dit onderzoek.

8 november 2016  
Rekenkamercommissie Woerden

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

## 2. NOTA VAN BEVINDINGEN

Borgstellingen en garanties zijn een middel voor gemeenten om te bevorderen dat derden maatschappelijk gewenste ontwikkelingen realiseren. De garantstelling dient daartoe dat deze derde tegen lagere tarieven een hypothecaire of andere lening kan afsluiten. Als deze derde in staat is om de lening zelf af te betalen, kost de borgstelling of garantie de gemeente niets.

Maar er is wel een risico. Als de derde niet in staat is aan haar verplichtingen te voldoen, is het risico niet voor de bank die de lening heeft afgesloten, maar voor de gemeente die garant staat voor de betreffende lening. Door de garantie van de gemeente heeft de bank verminderd risico en daardoor kan de lenende instelling een lager rentetarief bij de bank bedingen. De gemeente heeft het vermeerderde risico.

In deze nota vindt u het wettelijk kader waaronder de borgstellingen en garanties vallen. Vervolgens wordt in § 2.2 de praktijk in Woerden beschreven – eerst in algemene termen en daarna aan de hand van twee cases. In de paragraaf over Quick Scans wordt de praktijk van vier andere gemeenten kort toegelicht en vergeleken met de praktijk van Woerden.

### 2.1 Wettelijk kader

#### *A. Algemene opmerkingen*

In het Nederlandse staatsbestel hebben gemeenten veel vrijheid om eigen keuzes te maken. Zo ook met betrekking tot de vraag of de gemeente over wenst te gaan tot het afgeven van garanties of borg wil staan. Gemeenten zijn niet verplicht op dit punt enig beleid te voeren. De meeste gemeenten doen dit echter wel. Geheel onbegrensd en vormvrij is het afgeven van garanties en het sluiten van borgtochtovereenkomsten niet. Wet- en regelgeving leggen gemeenten wel degelijk beperkingen op. Die beperkingen hebben betrekking op de gevallen waarvoor of waarin deze zekerheden mogen worden verleend, de wijze waarop deze in de gemeentelijke boekhouding zichtbaar zijn en het toezicht dat hierop wordt uitgeoefend in het bijzonder door gemeenteraden.

#### *B. Publiek belang en staatssteun*

Het verlenen van gemeentegaranties en het afgeven van borgstellingen zijn naar hun aard te beschouwen als privaatrechtelijke handelingen in de zin van het Burgerlijk Wetboek. De gemeente maakt zich als rechtspersoon ten behoeve van een derde partij sterk jegens een voor deze derde partij optredende financier. De wetgever acht een dergelijk optreden alleen

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

toelaatbaar als sprake is van een 'publiek belang'. Zie hiervoor art. 2 lid 1 van de Wet Financiering Decentrale Overheden (hierna: Wet FIDO). Deze bepalingen 'dwingt' gemeenten na te gaan welk publiek belang in het geding is. Een nauw verband hiermee heeft het verbod op staatsteun. De bedoelde zekerheden mogen er niet toe leiden dat private instanties of ondernemingen ten opzichte van anderen voordelen behalen.

### *C. Besluitvormingsvoorschriften*

De bevoegdheid om dit type rechtshandelingen namens de gemeente te verrichten berust krachtens art. 160 lid 1 sub e Gemeentewet bij het college van B&W. Dat kan namens de gemeente deze privaatrechtelijke rechtshandelingen tot stand brengen en de gemeente jegens derde partijen binden. Deze bevoegdheid kent haar grenzen in het bepaalde in art. 169 lid 4 op grond waarvan het college de gemeenteraad voor het nemen van een dergelijk besluit vooraf hiervan in kennis stelt of wanneer een dergelijk besluit ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben. Is dat laatste het geval dan wordt de raad in staat gesteld vooraf wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Hoe de bepaling van art. 169 lid 4 precies invulling krijgt, is een afweging van elke gemeente zelf. Gemeenten kunnen op dit punt eigen voorschriften in het leven roepen. Gemeenten zijn bij besluitvorming op deze terreinen gebonden aan de Europese regels omtrent staatssteun zoals verankerd in art. 87 lid 1 jo 88 en 89 EG-verdrag. Ook kan hier nog worden gewezen op de Wet HOF (Houdbare OverheidsFinanciën). Deze wet geeft nadere voorschriften over de wijze waarop Nederlandse overheden hun financiële huishouding in algemene zin vorm mogen geven.

### *D. Verantwoordingsbepalingen*

Indien gemeenten binnen de zojuist beschreven kaders inderdaad overgaan tot het afgeven van garanties en/of het sluiten van overeenkomsten tot borgstelling, dan lopen zij hiermee (financiële) risico's. Die risico's moeten niet alleen worden beoordeeld en gevolgd. Zij zullen in de financiële stukken van de gemeente ook zichtbaar moeten zijn. De artikelen 50 en 57 van het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV) schrijven voor dat de totaalsom van de verleende garanties en borgstellingen zichtbaar is aan de passiefzijde van de balans en dat in de toelichting bij de balans de verstrekte borgstellingen en garanties nader worden gespecificeerd. Met betrekking tot de wijze waarop de gemeente deze bepalingen invult zijn de bepalingen rondom de inrichting van en het toezicht op het financiële beheer en beleid zoals omschreven in de artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet relevant. Uiteraard strekken de werkzaamheden van de accountant zich ook tot dit terrein uit.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

### *E. Wettelijke waarborgfondsen*

Gemeenten hebben ook op een andere wijze te maken met garanties en borgstellingen. Op grond van enkele wettelijke regelingen fungeren gemeenten als zogeheten 'achtervang'. Hiervan is sprake bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), het Waarborgfonds Eigen Woningbezit (WEW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz). Op grond van de werking van deze fondsen is bij gemeenten sprake van zekere risico's. Recente regelgeving heeft op deze terreinen voor de nodige veranderingen gezorgd. In het kader van dit rapport komt de betekenis en werking van deze fondsen slechts op hoofdlijnen aan de orde. Financieel-technisch gesproken gelden de hier bedoelde fondsen aan een zogeheten 'voorliggende voorziening'. Een en ander heeft tot gevolg dat gemeenten voor deze fondsen formeel geen eigen garanties afgeven en formeel uiteindelijk pas in laatste instantie kunnen worden aangesproken. Dat maakt de kans dat de gemeente wordt aangesproken zo klein, dat er vrijwel geen rekening mee hoeft te worden gehouden.

## **2.2 Borgstellingen en garanties in de gemeente Woerden**

### *A. Juridisch kader*

Woerden kent een aantal voorschriften en beleidsdocumenten dat aangeeft op welke wijze de gemeente om wil gaan met garanties en borgstellingen. Een eerste aanwijzing kan worden gevonden in het Treasurystatuut. Dit statuut trad op 1 januari 2015 in werking. Art. 4 bevat een aantal relevante bepalingen. Art. 4 lid 1 benadrukt twee elementen. Ten eerste de gebondenheid van de gemeente Woerden aan het kader dat art. 212 Gemeentewet scheidt. Daarnaast geeft deze bepaling aan dat het college zijn besluit tot garantstelling uitdrukkelijk neemt op basis van een verondersteld openbaar belang. Het bijzondere van deze bepaling is vooral dat het een vorm van interne motiveringsplicht scheidt. Het college zal in een besluit uitdrukkelijk stil moeten staan bij dit thema.

Een volgende regeling die hier genoemd kan worden is de Financiële Beleids- en Beheersverordening uit 2015. Deze verordening scherpt de kaders aan voor de wijze waarop de gemeente haar 'huishoudboekje' nader inricht, haar begroting en jaarstukken opstelt en rapporteert over allerhande financiële ontwikkelingen. In deze verordening gaat ook aandacht uit naar de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd over lopende ontwikkelingen en collegebesluiten. In dit verband is art. 7 van belang. Deze bepaling bevat een aantal voorschriften dat het college ten opzichte van de raad bindt. Hier van belang is art. 7 lid 1 sub c dat aangeeft dat het college bij garant- of borgstellingen met een 'waarde' van € 2.500.000 of hoger niet tot

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

besluitvorming overgaat, dan nadat de raad wensen of bedenkingen heeft kunnen uiten. Art. 7 lid 3 geeft daarnaast aan dat de gemeente in de jaarrekening zorg draagt voor een overzicht met uitstaande leningen, garanties en borgstellingen.

Daarnaast is relevant voor dit onderzoek de Controleverordering Woerden uit 2008, die aangeeft op welke wijze de aan te stellen gemeentelijke accountant zijn werkzaamheden verricht.

### *B. Beleidsdocumenten*

De gemeente Woerden heeft de afgelopen jaren beleidsmatig maatregelen getroffen om de grip op de financiële huishouding stelselmatig te verbeteren. Hiertoe is in 2013 de notitie Financial Governance vastgesteld. De gemeente ziet deze notitie als een zogeheten 'levend' document. De notitie is in 2014 en 2015 successievelijk aangepast aan de jongste inzichten. Ook garanties en borgstellingen worden in deze notitie uitvoerig besproken en van een nader kader voorzien. Dat geldt evenzeer voor de wijze waarop de gemeente risico's verbonden aan het gevoerde beleid in de boeken borgt.

De accountant is tevreden over de wijze waarop de gemeente haar financiën in beeld heeft en houdt. Dit is onder meer een gevolg van het langzaam uitbouwen van de Financial Governance. Bijzonder is overigens dat de accountant niet controleert op de criteria van de Financial Governance, omdat dit document, naar de beleving van de accountant, niet een door de raad vastgesteld beleidsstuk is. Dit is echter een onjuist beeld. De notitie wordt jaarlijks door de raad vastgesteld. De meest recente Financial Governance notitie 2015 is op 5 november 2015 door de raad vastgesteld.

Op basis van de meest recente notitie uit 2015 geldt voor de afgifte van garanties en borgstellingen op hoofdlijnen het volgende kader:

- ter zekerheidsstelling vestigt de gemeente in beginsel een hypotheek en/of pandrecht, vast te leggen bij notariële akte;
- de gemeente vraagt een vergoeding voor de af te geven garantie van 0,25% van het te garanderen bedrag met een maximum van € 50.000 en vermeerderd met een bijdrage van uit te oefenen jaarlijks toezicht;
- toetsing van de aanvraag op mogelijke staatsteun;
- beoordeling van de financiële positie van de aanvragende partij;
- beoordeling van de aanvraag ten opzichte van het vigerende gemeentelijke beleid;



Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

- jaarlijks opvragen van de jaarrekening van de instelling waarvoor de garantie wordt afgegeven, alsook inzage in de daarover uitgevoerde accountantscontrole;
- verantwoording van alle lopende garanties door middel van een bij de begroting en jaarstukken gepresenteerd overzicht;
- controle op de daadwerkelijk aanwending van de garanties op de doelen waarvoor zij zijn gegeven.

De afspraken geven in beknopte zin weer op welke wijze de gemeente een oordeel velt over aanvragen tot verlenen van garanties en hoe de gemeente de optredende risico's in verband daarmee wenst te beheersen. Het bedoelde document laat ook zien in welke mate optredende risico's gevolgen hebben voor de weerstandscapaciteit van de gemeente en tot welke voorzieningen deze risico's leiden. De gemeente hanteert als uitgangspunt dat deze voorzieningen pas hoeven te worden getroffen bij ingeschatte risico's die groter zijn dan € 50.000.

Bij een vergelijking van de drie notities Financial Governance die door de jaren heen zijn verschenen valt waar te nemen dat deze nota's FG inderdaad aan voortdurende bijstelling c.q. aanscherping onderhevig zijn.

### *C. Jaarrekeningen, risico's en weerstandsvermogen*

De door de gemeente Woerden afgegeven garanties en borgstellingen worden zichtbaar gemaakt in de jaarrekeningen. Met de afgifte van garanties en borgstellingen loopt de gemeente risico's. Deze worden eveneens in de jaarrekening zichtbaar gemaakt. Zij kunnen consequenties hebben voor de opbouw en omvang van het weerstandsvermogen van de gemeente. In het kader van dit onderzoek zijn de jaarrekeningen over de boekjaren 2013, 2014 en 2015 onderzocht. In deze jaarrekeningen is sprake van een uitsplitsing naar 'soorten' waarborgen en garanties. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen:

1. Gewaarborgde geldleningen: hieronder worden begrepen de afgegeven waarborgen voor stichtingen en verenigingen en de (indirecte) garanties voor corporaties op grond van de WSW.
2. Afgegeven garantstellingen voor particuliere hypotheekverstrekingen en hypotheekverstrekingen ten behoeve van ambtenaren van de gemeente.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

De rekenkamercommissie heeft het volgende beeld aangetroffen:

(De eerste kolom geeft het bedrag van de garant- of borgstelling. De tweede kolom de aflossing.)

	2013 <sup>1</sup>		2014 <sup>2</sup>		2015 <sup>3</sup>	
Borgstellingen verenigingen/ stichtingen	€ 7.736.569	€ 463.020	€ 9.321.997	€ 419.647	€ 12.448.639	€ 333.045
Indirecte garanties corporaties (WSW)	€ 97.942.000	n.v. <sup>4</sup>	€ 95.621.000	€ 2.231.000	€ 90.797.000	n.v.
Garantstelling particuliere hypotheek	€ 8.679.955	€ 462.974	€ 8.271.543	€ 408.412	€ 5.321.678	€ 460.495
Garantstelling hypotheek ambtenaren	€ 949.911	€ 105.360	€ 800.416	€ 149.495	€ 493.387	€ 307.028
Opmerkingen	Geen verdere duiding van risico's in paragraaf over weerstandsvermogen.  Geen reservering c.q. opbouw van weerstandsvermogen.  Risico's kleiner dan € 50.000 niet omschreven in risico-paragraaf.		Beschrijving van mogelijke risico's in termen van financiële gevolgen en duiding beheersmaatregelen.  Gevolgen voor opbouw weerstandsvermogen: € 187.500.  Verklaring voor 'groei' bedrag borgstellingen verenigingen/ stichtingen: lening ten behoeve van stichting 't Oude Landt.		Beschrijving van mogelijke risico's in termen van financiële gevolgen en duiding beheersmaatregelen.  Gevolgen voor opbouw weerstandsvermogen: € 75.000.  Verklaring toename bedrag borgstelling verenigingen/ stichtingen als gevolg van leningen d.d. 4-5-2015 à € 2.000.000 en 1-9-2015 à € 2.000.000.	

#### D. Observaties

- Er is in de jaarrekeningen van 2014 en 2015 ten opzichte van de jaarrekening over 2013 sprake van een systematische omschrijving van risico's die de gemeente loopt; ook op het terrein van de borgstellingen en garanties.
- Aan de duiding van deze risico's worden consequenties verbonden voor de opbouw c.q. opvang van het weerstandsvermogen.
- Het benodigde c.q. geraamde bedrag daalt in de jaarrekening van 2015, terwijl de omvang van de risico's als gevolg van de besluitvorming rondom Stichting 't Oude Landt groeit.
- De wettelijke garantstelling voor WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw) is veruit de grootste garantstelling. Het risico hiervan is echter beperkt, doordat de woningbouw-

<sup>1</sup> Jaarrekening 2013 (blz. 92-94 en 112).

<sup>2</sup> Jaarrekening 2014 (blz. 83-84 en 119).

<sup>3</sup> Jaarrekening 2015 (blz. 61 en 114).

<sup>4</sup> N.v. = niet vermeld.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

corporaties als eerste garant staan voor het risico dat een bepaalde corporatie niet aan haar verplichtingen kan voldoen. Pas als die daartoe niet in staat zijn, worden gemeenten aangesproken. Bij de Vestia-affaire heeft de onderlinge garantstelling bij woningbouwcorporaties afdoende gewerkt.

## 2.3 Twee cases

Voor dit onderzoek zijn twee cases nader onderzocht. Het gaat om een garantstelling voor het afbetalen van een geldlening van fl. 3,6 miljoen bij Stichting Het Kasteel van Woerden en om een garantstelling van € 8,9 miljoen voor een lening van 't Oude Landt, een stichting voor ouderenhuisvesting in Woerden.

In de eerste case is een verzoek ingediend door de stichting Het Kasteel van Woerden op 27 november 2003. Dit verzoek betrof overigens geen garantstelling. Hier zou later om worden verzocht door de stichting Vrienden van het Kasteel. Het proces voor de tweede case is begonnen met een verzoek van de Stichting 't Oude Landt dat op 3 juli 2012 werd ontvangen.

Het is van belang te weten dat het regime van de garantstellingen de laatste jaren sterk is veranderd. Op één na zijn alle garantstellingen van de gemeente Woerden onder het oude regime aangegaan. Daardoor moest bij de selectie van de cases tenminste één van de cases onder het oude regime vallen. Uiteraard ligt het voor de hand om de enige case die onder het nieuwe regime valt ook nader te onderzoeken. Het is interessant om de case die is aangegaan onder het oude regime te vergelijken met de nieuwe situatie. De vergelijking maakt duidelijk in hoeverre sprake is van een verbetering qua beheersing van het proces bij het aangaan van garantstellingen.

### 2.3.1 Case *Het Kasteel van Woerden*

Het Kasteel van Woerden bewaakt sinds de 15<sup>e</sup> eeuw de zuidoostelijke toegang van de binnenstad van Woerden. Hoewel de defensieve functie al jarenlang geschiedenis is, blijft het gebouw door de locatie, de historische waarde en door de omvang een prominente plaats innemen.

In 1986 heeft de gemeente een garantstelling afgegeven voor fl. 3,6 miljoen. Deze garantstelling liep af in 2011, omdat de lening waarvoor de gemeente garant stond dat jaar volledig is afgelost. Deze garantstelling heeft bij het aangaan van de nieuwe garantstelling geen rol gespeeld.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

Er zijn twee stichtingen die een rol spelen in het verdere verhaal. Het gaat hier om de stichting Het Kasteel van Woerden (hierna het Kasteel) en de stichting Vrienden van het Kasteel (hierna Vrienden). Het Kasteel beheert het gebouw, terwijl Vrienden de exploitatie verzorgt.

Op 27 november 2003 dient het Kasteel een verzoek in om medewerking bij het verkrijgen van een bouwvergunning en een bestemmingsplanwijziging. Er blijkt sprake te zijn van een potentiële nieuwe huurder die het kasteel een horecafunctie wil geven.

Voor de nieuwe huurder is ook een verbouwing nodig. Het Kasteel geeft aan dat zij hier geen rol voor zichzelf ziet. Als voor de nieuwe huurder verbouwingen noodzakelijk zijn, is dat volgens het Kasteel een taak voor Vrienden of voor de huurder. Vrienden pakt deze taak op volgens een brief van 13 december 2004. Blijkens de brief zijn er gesprekken geweest. Dit blijkt daaruit dat de brief een reactie is op deze gesprekken. Uit de brief blijkt dat tenminste de verwachting is gewekt dat de gemeente wil meewerken aan een garantstelling voor het Kasteel van Woerden. Het Kasteel werkt daar echter niet aan mee. Zij wil als eigenaar van het gebouw geen rol spelen in de wijze waarop de exploitatie wordt geregeld. Als het vastgoed (het kasteel) als onderpand zou dienen, zou dat betekenen dat als de verhuurder niet aan zijn verplichtingen zou voldoen, het kasteel eigendom van de gemeente zou worden.

Om de verbouwing ten behoeve van de huurder toch mogelijk te maken, wordt een andere constructie gevonden. De gemeente besluit garant te staan voor de lening van Vrienden en verkrijgt de huurpenningen als Vrienden niet meer in staat is aan haar verplichtingen te voldoen. Het gaat om een garantstelling van maximaal € 100.990 per jaar over een periode van dertig jaar. Dat betekent dat de totale garantstelling equivalent is aan € 3 miljoen. Dit bedrag wordt elk jaar ruim € 100.000 kleiner. Aangezien de garantstelling in 2006 is aangegaan, staat de gemeente in 2016 nog voor ongeveer € 2 miljoen garant.

De keuze om als waarborg voor de garantstelling niet het pand, maar de huurpenningen te nemen, heeft te maken met de verdeelde verantwoordelijkheid van het Kasteel en de Vrienden. De eerste wil garant staan voor het beheer van het gebouw en de tweede verzorgt de exploitatie.

De gekozen constructie is in strijd met de huidige Financial Governance. Dat wil niet zeggen dat de constructie nu niet meer kan, maar wel dat het college de afwijking moet onderbouwen. Het is niet onwaarschijnlijk dat voor een gebouw dat voor Woerden een zo groot maatschappelijk belang vertegenwoordigt een volgende keer een vergelijkbaar besluit genomen zou worden.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

De omvang van de huurpenningen bedraagt in 12 juni 2006 ruim € 420.000 per jaar. Het is realistisch om ervan uit te gaan dat dit bedrag niet zal dalen en zeker niet onder de garantstelling van € 100.000 per jaar zal komen.

Toch is de garantstelling op grond van de huurpenningen een mindere grote zekerheid dan een garantstelling op grond van vastgoed. Immers, als Vrienden niet meer aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen, zal dat in de regel zijn omdat de inkomsten tegenvallen. Aangezien de inkomsten de huurpenningen zijn, betekent het dat er ook geen huurpenningen meer zijn of dat de huurpenningen dan fors lager zullen zijn. De garantstelling is dus niet zonder risico.

De garantstelling voor Vrienden is een begrijpelijke garantstelling. Het in stand houden van het kasteel van Woerden, wordt beargumenteerd als een publiek belang. Onderdeel van de deal is dat Vrienden garant staat voor de openstelling van het kasteel, bijvoorbeeld op monumentendag. Tevens wordt het gebouw dankzij de nieuwe huurder, de horecaonderneming restaurant Grand Kasteel (onderdeel van de Compass Group), toegankelijk voor publiek. In de gewelven is een fototentoonstelling gevestigd. Daarnaast worden ruimten in het kasteel verhuurd aan Abrona en Zorgorganisatie Allercare. Dankzij de garantstelling is het kasteel dus veel toegankelijker dan voor de garantstelling. Tussen 1990 en 2006 werd het voornamelijk gebruikt als kantoorruimte voor ICT-firma's.

Bij Abrona is een huurcontract voor de duur van dertig jaar vastgelegd. Bij het aangaan van de garantstelling was de zorgorganisatie nog geen huurder en stond een deel van het kasteel nog leeg. Het college noteerde dat de zekerheid dat het restaurant voor de volle dertig jaar huurder zou blijven minder groot was. Dit is waar, maar ook staat vast dat de eigenaar van het restaurant de verbouwing voor de helft betaalde en daarmee aangeeft dat hij dat verwacht terug te verdienen. Alle onzekerheden zijn helder verwoord in een niet openbaar besluit van het college van 11 april 2006.

De raad is niet betrokken bij deze garantstelling. Dit zou volgens de huidige Financial Governance niet meer kunnen, aangezien het hier gaat om een jaarlijkse garantstelling van meer dan € 100.000 over dertig jaar, waardoor de totale som waarvoor de gemeente in 2007 garant ging staan € 3.029.700 is en daarmee de grens van € 2,5 miljoen overschrijdt die de gemeente verplicht om een zienswijze van de raad te vragen. Deze grens was destijds € 25 miljoen.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

### 2.3.2 Case 't Oude Landt

De stichting 't Oude Landt vroeg om een garantstelling om nieuwbouw mogelijk te maken. Op 17 april 2012 begonnen de gesprekken die leidden tot een schriftelijk verzoek van 28 juni 2012 voor een garantstelling van € 6 miljoen. Deze aanvraag werd echter geparkeerd omdat nieuwe regels voor de zorg het onduidelijk maakte aan welke voorwaarden de nieuwbouw zou moeten voldoen.

De stichting geeft daarna in een brief van 24 oktober 2013 aan dat een garantstelling van groot belang is. Zij geeft aan dat ze niet zeker weet of de bouw zonder garantstelling mogelijk is, terwijl het rentepercentage dat de bank vraagt voor een lening met garantstelling dermate veel lager is dan voor een lening zonder garantstelling, dat 't Oude Landt de lening sneller zal kunnen aflossen. In deze brief wordt niet beschreven hoe hoog de garantie zal moeten zijn.

Dat gebeurt wel in een voorstel aan het college van 25 november 2013 en een raadsvoorstel van 3 december 2013. Het voorstel wordt behandeld in de commissie Welzijn van 16 december 2013. Er wordt ingesproken door 't Oude Landt en er worden diverse vragen gesteld over de financiële betrouwbaarheid van 't Oude Landt. Uit de geluidsweergave wordt duidelijk dat er uiteindelijk geen kanttekeningen worden geplaatst bij de financiële betrouwbaarheid van het 't Oude Landt of het maatschappelijk belang en dus ook niet bij de garantstelling. Er wordt besloten dat het voorstel als hamerstuk door kan in de gemeenteraadsvergadering van 18 december 2013.

In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat er sprake is van een garantstelling van € 6,7 miljoen aanvullend op de bestaande garantie van € 2,2 miljoen. Het raadsvoorstel luidt dat de raad geen wensen en bedenkingen heeft om de stichting 't Oude Landt een gemeentegarantie van € 6,7 miljoen te verlenen om nieuwbouw mogelijk te maken en het college de garantie te laten verstrekken.

Als de stichting 't Oude Landt niet aan haar verplichtingen kan voldoen en de gemeente dit moet overnemen, verkrijgt de gemeente het vastgoed als onderpand. De taxatiewaarde van dat vastgoed wordt geschat op € 10 miljoen en is dus ruim hoger dan de waarde van de garantstelling. Deze informatie is ook te vinden in het raadsvoorstel.

Het besluit is als hamerstuk unaniem en zonder debat aangenomen in de raadsvergadering van 18 december 2013.



Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

Wat niet in het raadsvoorstel is terug te vinden is dat de € 2,2 miljoen later wordt geherfinancierd. Hiervoor wordt ook geen nieuw raadsvoorstel opgesteld. Het is voor de stichting gunstig om die € 2,2 miljoen te herfinancieren en voor de gemeente is het van belang dat alle leningen nu via één bank, de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), lopen.

De € 2,2 miljoen bestaat uit drie leningen bij de Deutsche Bank. Bij twee daarvan staat de gemeente al garant. Bij die leningen gaat het volgens een mail van 18 maart 2014 om een schuldrest van € 1.395.000. De gemeente staat niet garant voor de derde lening, eveneens bij de Deutsche Bank. Hier gaat het om een restschuld van € 750.000. Als de stichting bereid is een boete van € 15.000 te betalen kunnen alle drie leningen geherfinancierd worden en kan de gemeente voor alle leningen garant staan. Alleen de € 750.000 is dus een verhoging van de garantstelling.

De stichting gaat akkoord met de boete, omdat de nieuwe situatie het voor 't Oude Landt eenvoudiger wordt om aan haar verplichtingen te voldoen. Het risico voor de gemeente wordt daarmee ook kleiner. Deze aanpassing wordt niet aan de raad medegedeeld, omdat het om een garantstelling kleiner dan € 2,5 miljoen gaat. Die hoeven volgens de Financial Governance niet aan de raad te worden gemeld.

Onderstaand een chronologisch overzicht van de gemeentegaranties en bijbehorende bedragen.

Omschrijving	Gemeentegarantie	Bedrag
Stichting 't Oude Landt heeft 3 leningen bij de Deutsche Bank.	De gemeente Woerden staat garant voor 2 van de 3 leningen.	Totale waarde van de 3 leningen: € 2,2 miljoen.
Op 18 december 2013 besluit de gemeenteraad dat hij geen wensen en bedenkingen heeft om de stichting 't Oude Landt een gemeentegarantie te verlenen.		Waarde garantstelling: € 6,7 miljoen. Dit bedrag is aanvullend op de bestaande leningen van € 2,2 miljoen.
Stichting 't Oude Landt herfinanciert de bestaande 3 leningen bij de Bank Nederlandse Gemeenten.	De gemeente Woerden staat garant voor het totale bedrag van de herfinanciering.	Restwaarde 2 leningen waarvoor de gemeente garant stond: € 1.395.000. Restwaarde lening waarvoor de gemeente niet garant stond: € 750.000. Totale waarde van de herfinanciering: € 2.145.000.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

Volgens de beschikking van 21 mei 2014 moet 't Oude Landt bij het aangaan van de garantstelling € 50.000 betalen voor het verstrekken van de garantie en jaarlijks € 2.500 voor risicobeheersing (beheers- en administratiekosten). Voor dat laatste bedrag monitort de gemeente de garantstelling. Er zijn in de beschikking en overeenkomst tot borgstelling geen voorwaarden opgenomen op welke wijze de stichting moet meewerken aan het monitoren. Uit interviews blijkt echter dat dit bestaat uit het toezenden van jaarverslagen en jaarrekeningen.

De gemeente laat ook uitzoeken of er geen sprake is van strijd met de wet in verband met staatssteun. Het college verzoekt Loyens&Loeff om uit te zoeken of er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Dit onderzoek leidt tot de conclusie dat niet is uit te sluiten dat een rechter zal oordelen dat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. De conclusie omtrent de risico's is opgenomen in bijlage 3 en kan als volgt worden samengevat:

1. Strijdigheid met staatssteunregels komt voor de rechter als een derde partij de zaak voorlegt aan de rechter.
2. In dat geval bestaat er een risico dat de rechter de garanties nietig verklaart. Dan moet 't Oude Landt het verschil tussen een marktconforme rente en de betaalde rente met rente aan de gemeente terugbetalen.
3. Er wordt geen boete door de Europese Commissie of de nationale rechter opgelegd.

Deze discussie en de conclusie van het college worden niet aan de raad medegedeeld. In het raadsvoorstel van 3 december 2013 staat als kanttekening dat er geen sprake is van staatssteun<sup>5</sup>, omdat 't Oude Landt niet voldoet aan de staatssteuncriteria genoemd in art. 107, lid 2, EU-Werkingsverdrag.

### 2.3.3 Conclusies uit de cases

Uit beide cases blijkt dat de gemeente Woerden de raad nauwelijks informeert over de garantstellingen. In de eerste case is dat in het geheel niet gebeurd en in de tweede case alleen naar aanleiding van het verzoek tot garantstelling. Dat bij de tweede case de garantstelling hoger werd en dat er zorg ontstond over de gevolgen van een eventuele rechtszaak over staatssteun, is buiten de raad gehouden. Volgens het door Loyens&Loeff opgestelde rapport waren voor beide mogelijke risico's gering. Tegenover de verhoging van de garantstelling stond een verlaging van het risico, omdat de stichting 't Oude Landt minder hypotheek hoefde te betalen. Bij het tweede zouden de consequenties voor 't Oude Landt wel fors kunnen zijn, maar die voor de gemeente juist nihil. Daar staat tegenover dat als zich die situatie zou voordoen het publiek belang schade

---

<sup>5</sup> In het ambtelijk wederhoor wordt verklaard dat er geen sprake is van staatssteun, met name doordat de gemeente Woerden voor de garantie 't Oude Landt een incidentele vergoeding van € 50.000 in rekening heeft gebracht en een jaarlijkse vergoeding van € 2.500.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

zou kunnen oplopen. Voor 't Oude Landt zou, naar eigen zeggen in de brief van 24 oktober 2013, de garantstelling beslissend zijn voor het al dan niet kunnen doorgaan van de nieuwbouw.

## 2.4 Quick scans

### *A. Doel quick scans*

In het kader van het onderzoek naar het beleid rondom garanties en borgstellingen in de gemeente Woerden heeft de rekenkamercommissie haar oog met een schuine blik gericht op een viertal andere gemeenten. Hoe is daar het beleid rondom dit thema vormgegeven? Deze zogeheten 'quick scans' pretenderen niet een uitvoerige en exacte beschrijving te geven van de gang van zaken rondom deze materie in de geselecteerde gemeenten. Wel laten zij zien hoe andere gemeenten er mee omgaan. Dit 'kijkje in de keuken' elders kan voor een frisse blik zorgen voor toekomstig beleid in de gemeente Woerden. De in deze quick scan betrokken gemeenten zijn: Groningen, Heerenveen, Gouda en Wijk bij Duurstede. De stad Groningen is in deze reeks een voorbeeld van een naar Nederlandse begrippen grote stad (7<sup>de</sup> stad van Nederland; 206.000 inwoners), Heerenveen is een gemeente elders in het land met een vergelijkbaar aantal inwoners en een min of meer zelfde functie en ligging in een rurale omgeving (50.175) inwoners. Gouda is gekozen als buurgemeente (71.449 inwoners). Wijk bij Duurstede is gekozen als kleinere gemeente in de provincie Utrecht (23.392 inwoners). De hier genoemde inwoneraantallen zijn afkomstig van het CBS (peildatum 1 april 2016). De keuze voor de geselecteerde gemeenten is door de onderzoekers besproken met de rekenkamercommissie en door de rekenkamercommissie voorgelegd aan de auditcommissie.

### *B. Criteria*

In de quick scans is een aantal relevante aspecten onderzocht. In de eerste plaats is gekeken naar de in elke gemeente vastgestelde beleidskaders of voorschriften ter zake. Daarnaast is in de meest recente jaarrekening (2015) gekeken op welke wijze de eventueel afgegeven garanties en borgstellingen zijn geadministreerd en verantwoord. Tenslotte is gekeken of deze hiermee samenhangende risico's ook hun weerslag hebben op de opbouw en omvang van het weerstandsvermogen. Het onderzoek is telkens verricht op basis van openbare stukken en informatie. Waar nodig zijn telefonisch aanvullende vragen gesteld aan betrokken ambtenaren.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

#### 2.4.1 Heerenveen

##### *Relevante documenten:*

- Financiële Verordening 2012
- Financieringsstatuut 2007 (Treasury Statuut). Een nieuw statuut is thans in voorbereiding, Gereed einde 2016.
- Algemeen beleidskader voor garanties gemeente Heerenveen (2014)
- Juridisch kader garantstelling
- Jaarrekening 2015

##### *Uitgangspunten van beleid*

De gemeente Heerenveen acht de afgifte van garanties en borgstellingen in beginsel passen bij de gemeentelijke publieke taak. De Financiële Verordening 2012 verwijst hier ook naar. Mede als gevolg van de financiële omstandigheden is er in de loop van 2013 en 2014 voor gekozen het beleid op dit terrein bij te stellen c.q. te verscherpen. De gemeente wenst meer te sturen op beheersing van de risico's. Dit heeft geleid tot de 'voorwaarde' dat garantstellingen alleen worden afgegeven ten behoeve van de financiering van onroerende zaken. Ten behoeve van garanties op het terrein van sportvoorzieningen wordt specifiek verwezen naar de regelingen die de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) biedt.

Het document "Juridisch Kader Garanties" somt alle ter zake relevante (wettelijke) voorschriften op. In het document "Algemeen Beleidskader voor Garanties" (d.d. 14-4-2014) en het daarmee samenhangende raadsvoorstel zijn de nadere voorwaarden voor garantstelling opgesomd. Op grond hiervan:

- informeert het college van B&W de raad over besluiten op dit terrein;
- neemt het college alleen een besluit bij 'ingrijpende' voorstellen, dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen heeft kunnen uiten;
- geldt als ondergrens voor 'ingrijpend' een omvang van € 100.000 voor de af te geven garantstelling (amendement raad Heerenveen);
- heeft de aanvrager richting de gemeente de nodige verplichtingen (art. 5) zoals een verzekerings- en onderhoudsplicht voor het betrokken object;
- zijn de kosten voor garantstelling voor rekening van de aanvrager en kan de gemeente een marktconforme risicovergoeding in rekening brengen bij de aanvrager (art 12).

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

#### *Omvang garantstellingen en omgang risico's*

Uit de Themarekening 2015 (i.e. Jaarrekening) van de gemeente Heerenveen blijkt het volgende:

- de gemeente verstrekt sedert 2011 geen nieuwe garanties meer aan woningbouwcorporaties (achtervang);
- de totale omvang van de gegarandeerde achtervang krachtens de WSW per 31-12-2015 was € 262.220.000;
- daarnaast staat de gemeente krachtens de NHG (WEW) garant voor bijna € 30 miljoen;
- alle garanties zijn weergegeven in een aparte bijlage bij de jaarrekening in de zogeheten Staat F;
- het totale bedrag aan overige garanties was per eind 2015 € 11.402.969,18;
- berekening van het weerstandsvermogen vindt plaats volgens NARIS (i.e. systeem voor risicobeheersing);
- indien daartoe aanleiding is gaan ook risico's verbonden aan garantstellingen 'mee' in de berekening;
- er is in het weerstandsvermogen geen specifieke separaat zichtbare 'claim' voor de hierboven genoemde overige garanties.

#### *2.4.2 Wijk bij Duurstede*

##### *Relevante documenten*

- Financiële Beheersverordening Wijk Bij Duurstede 2006
- Treasurystatuut 2010
- Jaarrekening 2015

##### *Uitgangspunten van beleid*

De gemeente Wijk bij Duurstede is terughoudend als het gaat om de afgifte van garanties en het verlenen van borgstellingen. De gemeente hanteert daarbij uiteraard de gebruikelijke clausule dat hiertoe alleen kan worden overgegaan omwille van een publiek (dat wil zeggen algemeen) belang. De gemeente heeft ter zake geen specifieke beleidsnota, maar concretiseert het beleid door middel van een aantal voorschriften opgenomen in art. 18 van de Financiële Beheersverordening 2006. Hieronder vallen de volgende bepalingen:

- gemeentegaranties worden incidenteel verleend en mogen niet verbonden zijn met commerciële activiteiten;

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

- zonder de afgifte van een garantie zou het initiatief/project niet van de grond komen;
- andere gemeentelijke interventies zijn niet mogelijk (gebleken);
- uit meerdere offertes moet blijken dat financiële instellingen niet bereid zijn te financieren zonder garantstelling door de gemeente;
- de risico's voor de gemeente moeten aanvaardbaar zijn door middel van hetzij verkrijgen van zekerheden, hetzij door aanwending van bestuurlijke invloed.

De Financiële Beheersverordening bevat in art. 7 een bepaling omtrent de informatieplicht van B&W aan de raad. Kern van de bepaling is dat B&W voorafgaande aan het aangaan van verplichtingen de raad informeren omtrent alle verplichtingen, investeringen en inkoop van goederen en diensten, als de daaraan verbonden kosten hoger zijn dan het normbedrag voor Europese aanbestedingen. Het is niet helemaal helder of deze bepaling ook één op één van toepassing moet worden geacht op garanties en borgstellingen. Dat lijkt overigens een wat hypothetische kwestie nu verstrekkingen van garanties en borgstellingen uiterst zeldzaam zijn. Om deze reden geldt als uitgangspunt dat elk besluit op dit terrein, ook zonder verwijzing naar art. 7, voorgelegd zal worden aan de raad.

#### *Omvang garantstellingen en omgang risico's*

De Jaarrekening van 2015 maakt op meerdere plaatsen melding van garanties en borgstellingen. Garanties komen voor in de paragraaf 'niet uit de balans blijvende verplichtingen'. Het volgende beeld doemt op:

- de omvang van de achtervang krachtens de WSW was per balansdatum 31-12-2015: € 111.431.000 en is dalende;
- de Jaarrekening spreekt van een viertal afgegeven garanties en laat een dalende trend zien; de omvang van de risico's neemt evenwel niet af.
- het risico van de garanties (niet zijnde achtervang) is getaxeerd op € 40.000;
- er is in de toelichting (blz. 160) sprake van een tweetal leningen aan niet-particulieren;
- het gaat achtereenvolgens om een lening via de BNG ten behoeve van de sportvereniging CDW. Per 31-12-2015 bedroeg de omvang daarvan € 59.920;
- daarnaast is er een lening ten behoeve van de Stichting Wijk sport. Deze staat in de boeken voor € 2.097.222. De schuldlast van laatstgenoemde lening via de NWSBank was een jaar eerder € 665.199. Een verklaring hiervoor wordt niet gegeven.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

### 2.4.3 Gouda

#### *Relevante documenten*

- Financiële verordening 2016
- Jaarrekening 2015

#### *Uitgangspunten van beleid*

De gemeente Gouda heeft in het verleden garanties en borgstellingen afgegeven. Deze zijn zichtbaar in de jaarrekeningen (zie hieronder). De gemeente kent een recent vastgestelde financiële verordening. Deze bevat geen specifieke bepalingen omtrent garanties. Niet helder is of de gemeente op het terrein van garanties en borgstellingen specifieke afspraken kent. Er is in elk geval geen door de raad vastgesteld kader met beleidsafspraken en/of voorschriften. Navraag bij de gemeente heeft op dit punt (nog) geen helderheid kunnen brengen. De gemeente maakt een inschatting van hoge of lage risico's die er zijn met betrekking tot afgegeven borgstellingen en/of garanties. Deze rubricering is zichtbaar in de jaarrekening. De financiële verordening bevat geen bepaling die het college van B&W richting de raad bindt aan bedragen waarvoor voorafgaande kennisgeving of instemming is vereist.

#### *Omvang garantstellingen en omgang risico's*

In de Jaarrekening 2015 is op verschillende plaatsen sprake van garanties en borgstellingen. Het volgende beeld ontstaat:

- omvang borgstellingen einde 2015: €28.901.000;
- onderscheid tussen borgstelling met laag en hoog risico;
- als 'laag' worden gezien:
  - 374 verstrekte garanties ten behoeve van particulieren met totale waarde (31-12-2015) van € 6.686.000 (betreft oude leningen);
  - 5 leningen aan corporaties. Waarde € 8.354.000;
  - 13 leningen aan zorginstellingen. Waarde: € 7.617.000;
- als 'hoog' worden gezien:
  - 10 leningen aan welzijnsinstellingen. Waarde € 6.096.000;
  - 2 leningen aan sportinstellingen. Waarde € 34.000;
  - 2 leningen aan sportinstellingen ter waarde van € 114.000 (in het laatste geval is in wezen sprake van een garantie en geen borgstelling);

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

- garantstelling krachtens de WEW. 4135 stuks. Waarde 50% van € 668.000.000 = € 334.000.000;
- idem: 60 borgstellingen krachtens de WSW. Waarde 50% van € 398.000.000 = € 199.000.000;
- er zijn in 2015 geen nieuwe garanties verstrekt;
- in de jaarrekening is niet zichtbaar of in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit de hierboven genoemde garanties en borgstellingen (niet zijnde WSW of WEW) zijn verdisconteerd.

#### 2.4.4 Groningen

##### *Relevante documenten*

- Financiële verordening 2013
- Treasurystatuut
- Jaarrekening 2015

##### *Uitgangspunten van beleid*

De gemeente Groningen heeft geen afzonderlijke nota op het terrein van garanties en borgstellingen. Ook in de Financiële Verordening zijn hieromtrent geen bijzondere bepalingen terug te vinden. Wel bevat deze verordening in art. 5 een bepaling omtrent rapportageverplichtingen van het college van B&W. Op grond van deze bepaling is het college verplicht om:

- de raad tenminste tweemaal per jaar te informeren over de realisatie van de begroting in algemene zin;
- afwijkingen met een groter volume dan € 250.000 te melden in deze voortgangsrapportages;
- de raad vooraf in staat te stellen wensen en bedenkingen tegen een voorgenomen besluit van het college te uiten indien de daarmee verbonden a. investeringen, b. aankoop of verkoop van goederen of c. leningen en garanties niet voortvloeien uit de begroting en een waarde hebben van meer dan € 50.000.

Het Treasurystatuut van 2016 geeft in art. 5 lid 10 aan dat er sedert 2001 geen nieuwe leningen aan corporaties worden verstrekt. In het Treasurystatuut wordt verwezen naar een uitwerking. Krachtens deze nadere uitwerking voert de gemeente Groningen een terughoudend beleid ten aanzien van garanties en borgstellingen. Borgstelling is een instrument dat men in beginsel niet gebruikt. De gemeente kan garanties afgeven bij de financiering door bankinstellingen, of zelf



Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

overgaan tot eigen financiering. Dat laatste vormt de uitzondering. De gemeente maakt een onderscheid tussen zogeheten 'maatleningen' op grond waarvan in een individueel geval sprake is van een lening of een garantie daarop. Deze zijn minimaal € 500.000 in omvang en vereisen een afzonderlijk B&W besluit en consultatie van de raad. Daarnaast is er sprake van leningen of financiering op grond van afzonderlijk door de raad vastgestelde regels zoals met betrekking tot starterleningen, duurzaamheidsleningen of het breedtefonds sport. In de nadere uitwerking formuleert de gemeente vereisten waaraan de aanvragers moeten voldoen zoals het opstellen van een bedrijfsplan.

#### *Omvang garantstellingen en omgang risico's*

Ook de gemeente Groningen kent de 'achtervang' regelingen krachtens de WSW en WEW. Men acht het risico van de achtervang krachtens de WSW zo beperkt dat hiervan in de Jaarrekening geen melding wordt gemaakt; noch als het gaat om de totale omvang van de achtervang, noch met betrekking tot de aflossingen.

Uit de Jaarrekening 2015 blijkt het volgende beeld:

- borgstelling WSW: geen cijfers in Jaarrekening;
- garanties WEW: € 65.045.000;
- garanties NRF: € 18.000;
- totale leningen: € 460.121.000;
- hiervan ten behoeve van corporaties: € 137.981.000;
- ten behoeve van 'bejaardentehuizen': € 1.182.000;
- ten behoeve van Sport- en Welzijnsinstellingen: € 371.000;
- geen afzonderlijke berekening van risico's garanties in weerstandsvermogen.

#### *2.4.5 Conclusies quick scans*

De hierboven geboden 'doorkijk' in de financiële huishouding van een viertal gemeenten laat twee zaken zien. In de eerste plaats wordt duidelijk dat alle betrokken gemeenten op een of andere wijze te maken hebben met garant- of borgstellingen. Die garant- of borgstellingen zijn er overigens in twee vormen. De in volume verreweg meest omvangrijke groep zijn de garantstellingen krachtens de WSW en de WEW. Gemeenten verzorgen hier de zogeheten 'achtervang'. Bij de WSW gaat het om de borging van het in Nederland geldende corporatie-

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

stelsel. Discussie daarover is uiteraard actueel als gevolg van de Vestia-affaire in 2012<sup>6</sup>. Hier bleek dat het corporatiestelsel weliswaar onder druk stond, maar in staat bleek om de tekorten bij Vestia op te vangen.

Bedragen in € 1.000 <sup>7</sup>	Inwoners (CBS 2016)	WSW	NHG (WEW)	NRF	Overig	Totaal
Heerenveen	50.273	€ 262.220	€ 30.000	-	€ 11.402	€ 303.622
Wijk bij Duurstede	23.374	€ 111.431		-	€ 2.197	€ 113.628
Gouda	71.184	€ 199.000	€ 334.000	-	€ 28.901	€ 561.901
Groningen	200.970	-	€ 65.045	€ 18	-	€ 65.063
Woerden (2015)	52.156	€ 90.797	€ 5.815	-	€ 12.448	€ 109.060

Ook de risico's rondom de uit- of afgifte van zogeheten Nationale Hypotheekgaranties op grond van de WEW was lange tijd geborgd via de gemeenten. Enkele jaren geleden zijn hierover op rijksniveau afspraken gemaakt en is op grond daarvan sprake van een afnemend risicoprofiel. Voor de in deze quick scan onderzochte gemeenten geldt dat de omvang van de risico's vermeld staan in de Jaarrekening. Dat is alleen anders in de gemeente Groningen. Er vinden op grond van het beperkte risico voor deze borgstellingen geen reserveringen of andersoortige claims plaats ten behoeve van de berekening of opbouw van het weerstandsvermogen.

De tweede conclusie vormt de keerzijde van dezelfde medaille. In elke onderzochte gemeente komen garantstellingen voor ten behoeve van maatschappelijke organisaties. Elke gemeente beweegt zich op dit terrein vanuit een opvatting over de invulling van een publieke taak. Garantstellingen zijn dan doorgaans een soort van 'ultimum remedium' om investeringen in vooral maatschappelijk vastgoed mogelijk te maken. In sommige gemeenten is het beleid ter zake stevig verankerd in specifieke beleidsdocumenten. Heerenveen is hiervan het meest sprekende voorbeeld. In andere gemeenten gaat het thema 'mee' in algemene voorschriften op

<sup>6</sup> Vestia had geïnvesteerd in derivaten en had daardoor een zo grote schuldpositie opgebouwd, dat deze corporatie dreigde failliet te gaan.

<sup>7</sup> Bij Groningen is de WSW niet in de jaarrekening opgegeven. De gemeente Groningen werkt ook weinig met garantstellingen, maar meer met leningen. Daardoor is het aantal niet wettelijke garantstellingen laag.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

financieel terrein. Gemeenten proberen de aan garant- of borgstelling verbonden risico's te vermijden door zekerheden te verkrijgen op het vastgoed waarvoor de borg/garantstellingen zijn afgegeven. In een enkel geval worden ook de aan de afgifte van deze zekerheden verbonden kosten doorberekend aan de aanvrager. Niet in alle onderzochte gemeenten worden de met borg/garantstelling verbonden risico's vertaald naar de omvang van het weerstandsvermogen.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

## **Bijlage 1: Bronnen**

### **Informanten per quick scan:**

De gemeente Gouda: dhr. B. Rouschop.  
De gemeente Groningen: dhr. T. Bakker.  
De gemeente Heerenveen: dhr. C. Tiemersma.  
De gemeente Wijk bij Duurstede: dhr. J. Muilerman.

### **Geïnterviewde personen**

Dhr. H. Haring, wethouder gemeente Woerden.  
Dhr. J. Smit, manager Ernst & Young.  
Dhr. M. van Kruijsbergen, gemeentesecretaris gemeente Woerden.  
Dhr. M. van Kuilenburg, teammanager financiën gemeente Woerden.  
Dhr. S. Bakker, controleleider Ernst & Young.  
Dhr. V. Griessler, directeur/concerncontroller functie gemeente Woerden.

### **Geraadpleegde documenten**

Aanvraag gemeentegarantie door 't Oude Landt met bijlage financiële documentatie; 28 juni 2012.  
Advies La Gro Advocaten m.b.t. advies Kasteel, garantstelling gemeente; 31 maart 2005.  
Advies Loyens & Loeff m.b.t. garantiestelling 't Oude Landt; 15 april 2014.  
Akte van Borgtocht € 8.200.000 getekend BNG-Gemeente; 14 november 2014.  
B&W –voorstel garantiestelling 't Oude Landt; 20 mei 2014.  
B&W-voorstel € 6,7 miljoen aanvullend op € 2,2 miljoen; 3 december 2013.  
B&W-voorstel garantstelling Kasteel (vervolg op 04-04-2006); 10 juli 2007.  
B&W-voorstel garantstelling Kasteel; 4 april 2006.  
Besluit raad tot garantstelling 3,6 miljoen gulden; 29 mei 1986.  
BNG overeenkomst tot geldlening nr. 40.109411, inclusief betaalschema 2015-2046; 10 november 2014.  
Brief 't Oude Landt gemeente garantie; 24 oktober 2013.  
Brief aan wethouder Strik betreffende financiële gegevens Kasteel; 13 december 2004.  
Brief College aan St. Vrienden van het Kasteel met beschikking tot garantstelling; 17 juli 2007.  
Brief College aan St. Vrienden van het Kasteel met besluit garantstelling; 15 mei 2006.  
Brief College aan St. Vrienden van het Kasteel met heroverwogen besluit garantstelling ; 13 juni 2006.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

Brief College aan St. Vrienden v.h. Kasteel (aanpassing garantstelling 17 juli 2007); 1 oktober 2008 (1).

Brief College aan St. Vrienden v.h. Kasteel (aanvulling); 1 oktober 2008 (2).

Brief gemeente aan La Gro Advocaten om aktes op te stellen; 16 juni 2006.

Brief gemeente aan La Gro Advocaten, verzoek tot opstellen voorstel; 15 december 2005.

Brief herinnering toezending jaarrekening 2006; 23 juli 2007.

Brief La Gro Advocaten Kasteel/Huur : concept overeenkomst; 13 maart 2007.

Brief La Gro Advocaten Kasteel/Huur; 13 maart 2006.

Brief La Gro Advocaten Kasteel/Huur; voorwaardelijke contractopneming; 23 juni 2006.

Brief La Gro Advocaten t.a.v. advies Kasteel; 6 januari 2006.

Brief met beschikking op verzoek garantiebeschikking gemeente aan 't Oude Landt; 21 mei 2014.

Brief St. Vrienden van het Kasteel aan College met verzoek om gemeentegarantie; 7 januari 2005.

Brief van dhr. Ruys, voorzitter verbouwingen/huurovereenkomsten; 1 december 2004.

Brief van Kasteel omtrent huurcontract St. Vrienden van het Kasteel en Abrona; 27 november 2003.

Collegevoorstel garantstelling indien aan voorwaarden wordt voldaan; marginale heroverweging; 6 juni 2006.

Financial Governance 2014.

Financial Governance 2015.

Geluidsband vergadering Commissie Welzijn; 16 december 2013.

Handgeschreven verslag 1e gesprek gemeente – 't Oude Landt; 17 april 2012.

Hypotheekakte getekend € 9,6 miljoen + rente en kosten van € 3.360.000, totaal € 12.960.000; 28 mei 2014.

Jaarrekening 't Oude Landt 2014; 21 juli 2015.

Jaarrekening + accountantsverklaring 2011 ontvangen; 3 december 2012.

Jaarrekening + accountantsverklaring 2012 ontvangen; 29 juli 2013.

Jaarrekening + accountantsverklaring 2013 ontvangen; 24 juni 2014.

Jaarrekening 2003 Stichting Het Kasteel van Woerden; 26 januari 2005.

Mail met verslag gesprek medewerkers Financiën en 't Oude Landt en CBS bevolkingsprognose; 16 juli 2013.

Mail Stichting 't Oude Landt parkeert de aanvraag vanwege nieuwe Zorgregels; 13 september 2012.

Mailwisseling gemeente Woerden met Notaris, 't Oude Landt en gemeente over 1<sup>e</sup> recht van hypotheek en vastlegging in akte; 10-18 maart 2014.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

Managementletter gemeente Woerden, Ernst & Young, 15 januari 2016.

Mededeling college aan de raad: Verzoek subsidie van Kasteel van Woerden om fl. 2,8 miljoen en garantstelling fl. 3,6 miljoen; 27 mei 1986.

Memo aan College van B&W; 21 november 2005.

Raadsbesluit 13R.00431; 18 december 2013.

Raadsvoorstel 13R.00433 € 6,7 miljoen aanvullend op € 2,2 miljoen; 16 december 2013.

Verzoek tot garantstelling met een constructie van twee stichtingen Kasteel en 'Vrienden' en huurder Abrona; 17 december 2004.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

## **Bijlage 2: Conclusie Loyens&Loeff**

Het advocatenbureau Loyens&Loeff omschrijft de risico's voor de gemeente als volgt:

*“Indien de gemeente de door SOL<sup>8</sup> gewenste garanties verstrekt, en deze garanties worden aangemerkt als steun aan SOL, dan zijn deze garanties onwettig/onrechtmatig<sup>9</sup>. De Europese Commissie kan vervolgens aan de lidstaat Nederland/de Gemeente de verplichting opleggen het bedrag van de ten onrechte verleende steun terug te vorderen van de SOL. Hierbij gaat het in principe om het verschil tussen de marktprijs en de garantie van de feitelijk betaalde prijs. Indien de garantverstrekking voor de nationale rechter moet worden beoordeeld, bijvoorbeeld omdat een derde partij een juridische procedure start over de onwettigheid/onrechtmatigheid ervan, dan moet de rechter overeenkomstig het nationale recht consequenties verbinden aan de onwettigheid/onrechtmatigheid van de garantie. Consequenties kunnen zien op zowel de geldigheid van de garantieverstrekking als de terugvordering van de toegekende financiële steun<sup>10</sup>. Op basis van deze jurisprudentie van het Hof van Justitie heeft de Hoge Raad voor de Nederlandse rechtssituatie bevestigd dat de nationale rechter maatregelen moet nemen die ertoe kunnen leiden of ertoe kunnen bijdragen dat de mededingingssituatie van voor de verstrekking van de steun maatregel moet worden hersteld<sup>11</sup>. Dit kan betekenen dat de nationale rechter de garanties nietig verklaard. Dit kan ook betekenen dat de nationale rechter SOL verplicht de ontvangen steun – in dit geval naar alle waarschijnlijkheid het verschil tussen de marktprijs en de garanties en de feitelijk betaalde prijs (te vermeerderen met rente) – aan de Gemeente (terug) te betalen. Een boete kan niet door de Europese Commissie of de nationale rechter worden opgelegd indien de garanties in strijd zijn met de staatssteunregels.”*

---

<sup>8</sup> SOL = Stichting 't Oude Landt.

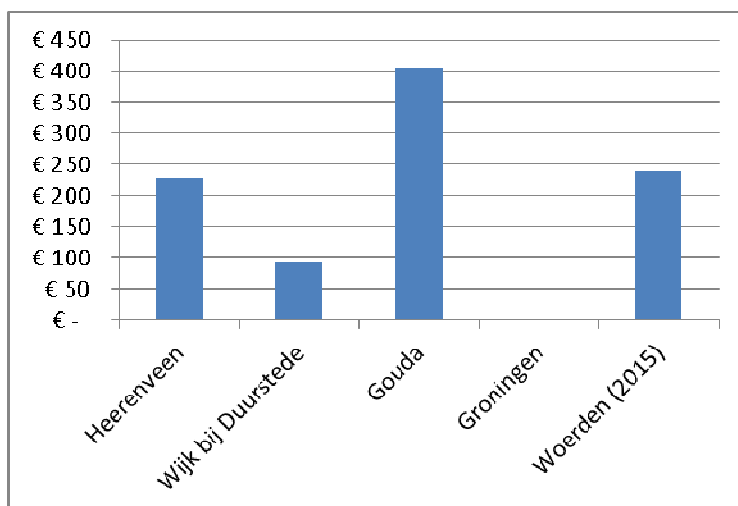
<sup>9</sup> Zie onder meer arrest van 21 november 1991, FNCE, C-354/90, punt 17; arrest van 8 december 2011, Residex, C275/10.punt 28.

<sup>10</sup> Zie onder meer arrest van 12 februari 2008, CELF, C-199/06, punt 41; arrest van 8 december 2011, Residex, C-275/10. Punt 29.

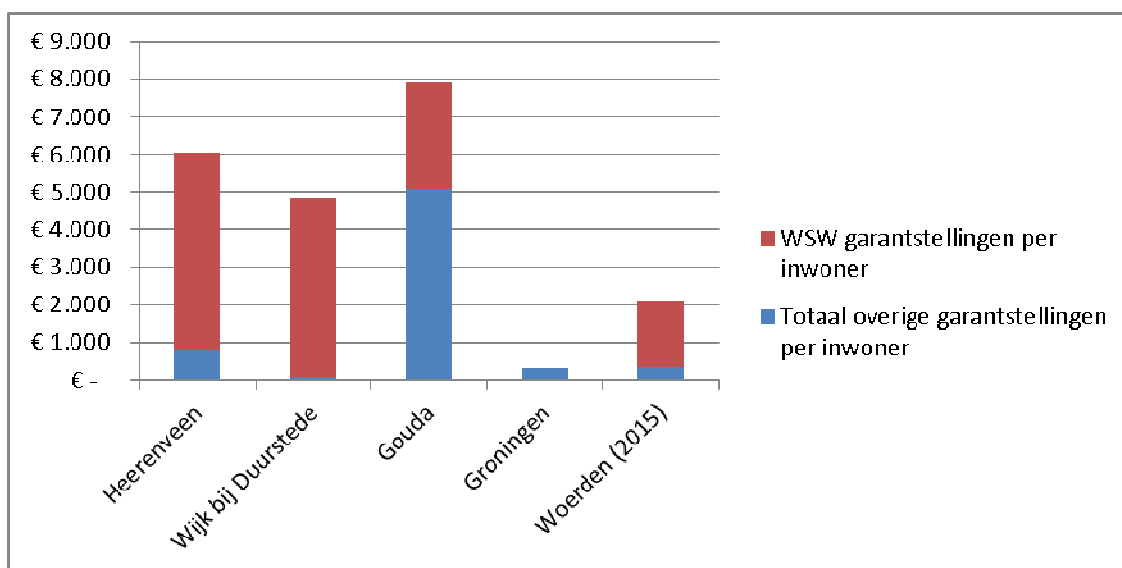
<sup>11</sup> Zie Hoge Raad 26 april 2016, r.o. 3.4.2.

Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

### Bijlage 3: Grafieken



grafiek 1: Overige garantstellingen per inwoner per gemeente



grafiek 2: Totaal garantstellingen per inwoner per gemeente

Groningen werkt weinig met garantstellingen, maar meer met leningen. Hierdoor vallen de overige garantstellingen laag uit. Daarnaast zijn de WSW-garantstellingen in Groningen niet opgenomen in de begroting. Daardoor valt het totaal garantstellingen ook bijzonder laag uit. De grafieken tonen dat er grote verschillen zijn per gemeente over de wijze van rapporteren over garantstellingen.



Woerden verzekert vangnet. Een onderzoek naar de beheersing van de garant- en borgstellingen door de gemeente Woerden.

---

#### **Bijlage 4: Gebruikte afkortingen**

B&W	Burgemeester en Wethouders	SOL	Stichting 't Oude Landt
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording	SWS	Stichting Waarborgfonds Sport
FIDO	Financiering Decentrale Overheden	Vrienden	Stichting Vrienden van het Kasteel
HOF	Houdbaarheid OverheidsFinanciën (wet)	WEW	Waarborgfonds Eigen Woningbezit (WEW)
Kasteel	Stichting het Kasteel van Woerden	Wfz	Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz)
NRF	Nationaal Restauratiefonds	WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw

**Bijlage 5: Reactie college van burgemeester en wethouders**

Zie achterliggend document.



gemeente  
**WOERDEN**

Aan de Rekenkamercommissie

16U.21496



Blekerijlaan 14  
3447 GR Woerden  
Postbus 45  
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348  
Fax (0348) 42 4108  
stadhuis@woerden.nl  
www.woerden.nl

BTW-nummer  
NL0017.21.860.B.02  
KvK-nummer  
50177214  
IBAN-nummer  
NL41BNGH0285009672

Onderwerp: bestuurlijke nota "Borgstellingen en garanties"

Uw Kenmerk: RKC-2016-009U

Uw brief van: 13 september 2016  
geregistreerd onder nr.:

Datum 4 oktober 2016

Ons Kenmerk

Doorkiesnummer/Behandelr:

Verz.

16U.21496

8401 / M. van Kuilenburg

Geachte Rekenkamercommissie,

Wij hebben uw (concept) bestuurlijke nota "Borgstellingen en garanties" in goede orde ontvangen en dit concept grondig bestudeerd. Uw commissie heeft een uitvoerig en zorgvuldig onderzoek over een financieel-technisch vraagstuk verricht, waarvoor wij graag onze dank uitspreken en uw commissie complimenteren.

Een rapport met onderzoeksverantwoording, conclusies en aanbeveling, voorbeelden uit de praktijk en een vergelijk met andere gemeenten. Wij zijn blij om terug te lezen dat de centrale onderzoeksvraag "heeft de gemeente Woerden een beheerst garantie en borgstellingsbeleid?" bevestigend kan worden beantwoord. De kaders die de raad meegegeven heeft zijn in acht genomen. Met belangstelling hebben wij tweede conclusie gelezen: "de gemeente Woerden informeert de gemeenteraad over garanties en borgstellingen te beperkt". U constateert in uw nota dat de gemeente Woerden de afgelopen jaren consistent heeft gewerkt aan het verbeteren van het risicomanagement. Borgstellingen en garanties maken hier onderdeel van uit. Verder geeft u 6 aanbevelingen voor verdere verbeteringen. Bij uw aanbevelingen maakt u gebruik van de benchmarkgegevens van andere gemeenten. Hieruit blijkt dat zij op een aantal onderdelen een andere manier invulling geven aan borgstellingen en garanties. Wij danken u voor deze aanbevelingen en geven hieronder een reactie per aanbeveling:

#### 1) Aanbeveling aan de raad:

A)

Heroverweeg de in de financiële verordening genoemde 'grens' van EUR. 2,5 miljoen als moment waarop de raad wensen en bedenkingen mag geven en bepaal een lager drempelbedrag

Op alle leveringen en overeenkomsten zijn onze algemene inkoopvoorwaarden van toepassing (www.woerden.nl)

mede op grond van de wenselijkheid dat ook de gemeenteraad zich bewust wordt van risico's verbonden aan de afgifte van garanties en borgstellingen.

*Reactie:*

*De grens van 2,5 miljoen euro is opgenomen in de (jaarlijks) door de raad vastgestelde notitie Financial Governance. Voordat de raad deze notitie vaststelt wordt het stuk inhoudelijk behandeld in de audit commissie. Wij zullen in de audit commissie deze aanbeveling inzake lager drempelbedrag bespreken en indien gewenst dit bedrag naar beneden bij stellen.*

## **2) Aanbevelingen aan het college:**

**B)**

Verklaar in de jaarrekening of de toelichting daarbij wat de achtergrond is van fluctuaties op het terrein van de omvang van de afgegeven garanties, de daarmee samenhangende risico's en de consequenties daarvan voor het weerstandsvermogen.

*Reactie: We nemen deze aanbeveling mee bij het opstellen van de jaarrekening 2016 en zullen hier expliciet aandacht aan besteden.*

**C)**

Besteed in toekomstige gevallen meer aandacht aan het specifieke 'publieke belang' verbonden aan af te geven garanties en borgstellingen.

*Reactie: Bij de voorstellen inzake borgstellingen/garanties wordt altijd het maatschappelijk (publiek) belang) meegenomen. In toekomstige gevallen zullen wij dit meer zichtbaar maken in het voorstel..*

**D)**

Houd de raad op de hoogte van risico's, die bij het college duidelijk worden nadat de raad een zienswijze heeft gegeven. Een voorbeeld hiervan zijn de zorgen omtrent aanbestedingsregels bij 't Oude Landt waarvan de raad niet op de hoogte is gesteld.

*Reactie: We zullen dit in het vervolg doen en we waarborgen dit in de notitie Financial Governance.*

**E)**

Informeert de raad, wanneer er sprake is van noodzakelijk gebleken aanpassingen of extra opgedoken risico's nadat de raad een zienswijze heeft gegeven over een bepaalde garantstelling.

*Reactie: We zullen dit in het vervolg doen en we waarborgen dit in de notitie Financial Governance.*

**F)** Informeert de accountant dat de Financial Governance een door de raad vastgesteld beleidsdocument is.

*Reactie: In 2016 hebben we een nieuwe accountant, Mazars. We hebben Mazars de notitie Financial Governance gestuurd en zij zijn op de hoogte gebracht dat deze door de raad is vastgesteld..*

Wij vertrouwen erop u een gedegen reactie te hebben gegeven op de aanbevelingen en zien uit naar een verdere verbetering van het proces "borgstellingen & garanties".

Met vriendelijke groet,  
Het college van burgemeester en wethouders

De secretaris

De burgemeester

drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA

V.J.H. Molkenboer.