

Verstrekking van leningen en garanties door decentrale overheden

Voorkom verrassingen

In het afgelopen jaar is gebleken, dat decentrale overheden aanzienlijke risico's kunnen lopen bij het verstrekken van leningen en garanties. Hoe inzicht te verkrijgen in de risico's en een beter risicobeheer? Een overzicht van de te doorlopen fasen.

De gemeente¹ dient allereerst een inventarisatie van de aanwezige risico's te maken. Per tegenpartij moet in kaart worden gebracht wat de aard, omvang en duur van desbetreffende positie is. Bovenal dient te worden onderzocht welke juridische documenten (overeenkomsten, garantieverklaringen en overige correspondentie) ten grondslag liggen aan de risicopositie.

Door organisatiewijzigingen (bijvoorbeeld herindelingen) kan het voorkomen dat de beschikbare documenten niet direct in zicht zijn. Deze inventarisatie is echter zeer belangrijk. Bij (mogelijke) toekomstige claims moet, ter beperking van de schade, de juridische positie van de gemeente volledig duidelijk zijn.

In de tweede fase worden de risico's per tegenpartij geanalyseerd, hetgeen een lastig traject is, omdat het risicoprofiel van een organisatie afhankelijk is van diverse factoren. Uit jaarverslagen en begrotingen kan een indruk worden verkregen van de financiële positie van de tegenpartij. Voor de beoordeling van balans en jaarcijfers zijn verschillende maatstaven beschikbaar, en wordt onder meer gekeken naar het jaarresultaat en de vermogenspositie (liquiditeit en solvabiliteit). Aangezien jaarresultaten boekhoudkundig beïnvloed kunnen worden, is het van belang ook de kasstromen van de organisatie inzichtelijk te krijgen. Op basis hiervan kan worden beoordeeld in hoeverre de tegenpartij in staat mag worden geacht aan haar toekomstige rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen.

Omdat een balans slechts een momentopname is, moeten de cijfers in

een meerjarenperspectief te worden geanalyseerd. Stabiele resultaten en kasstromen bieden meer vertrouwen voor de toekomst dan sterke fluctuaties, of zelfs negatieve resultaten. Daarbij moet tevens de totstandkoming van de resultaten en de bestendigheid ervan in ogenschouw worden genomen. De activiteiten van de organisatie en de sector waarin deze opereert, spelen hierbij een belangrijke rol. Het jaarresultaat en de solvabiliteitsratio van een woningcorporatie bijvoorbeeld, kunnen niet zomaar worden vergeleken met die van, laten we zeggen, een voetbalvereniging. Naast een pure kwantitatieve analyse dient men dus zeker ook in kwalitatieve zin naar 'het verhaal achter de cijfers' te kijken. Zo beïnvloedt de kwaliteit van het management bijvoorbeeld ook de financiële continuïteit.

In sommige gevallen heeft de gemeente zekerheden bedongen, zoals een hypotheek. Hiermee kan het risico gedeeltelijk worden ingeperkt. Met betrekking tot zekerheden, speelt vooral een waarderingsvraagstuk. Wat is de waarde van de getroffen zekerheid? In hoeverre kan deze waarde in de praktijk daadwerkelijk worden gerealiseerd? Stel dat een gemeente hypotheek heeft bedongen op een clubhuis van een voetbalvereniging, en de vereniging komt vervolgens in betalingsproblemen, waardoor (een deel van) de verstrekte lening niet wordt terugbetaald. Ter compensatie van de schade zou de gemeente het clubhuis kunnen verkopen aan de hoogste bidder. Het is echter de vraag of de gemeente hiertoe zal besluiten. Misschien geeft zij eerder de prioriteit aan financiële steun aan de vereniging, zodat zij behouden blijft. De waarde

van de bedongen zekerheid wordt in dit geval in belangrijke mate verminderd door (politieke) prioriteiten en overige randvoorwaarden.

Beperking en beheersing

Na de analyse is het van belang in kaart te brengen welke mogelijkheden er zijn om bestaande risico's te beperken dan wel te beheersen. Hierbij kan men denken aan bijvoorbeeld het onderbrengen van risico's bij een externe borgingsinstelling. Niet alle gemeenten blijken op de hoogte te zijn van het bestaan en de mogelijkheden van de verschillende fondsen. De belangrijkste hiervan zijn het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WfZ). Er bestaan echter ook waarborgfondsen voor andere sectoren, zoals sport en kinderopvang.

Bij leningen aan woningcorporaties kunnen de mogelijkheden tot borging door het WSW worden onderzocht. De overdracht van het risico van een bestaande lening aan het WSW wordt 'vrijwaring' genoemd. De gemeente dient hierbij vanuit de 'achtervang' nog wel borg te staan voor het WSW, maar het directe risico wordt hiermee gereduceerd. De mogelijkheden voor vrijwaring zijn afhankelijk van de modaliteiten van de afgesloten leningen, zoals looptijd en afsluitdatum. In sommige gevallen is de medewerking van de woningcorporatie vereist, omdat deze te maken kan krijgen met disagio- en obligoverplichtingen.

Leningen of garanties aan zorginstellingen verdienen speciale aandacht. Als gevolg van het overheidsbeleid (marktwerking) moeten zorginstellingen steeds bedrijfsmatiger gaan werken, en neemt de concurrentie toe. De risico's van de leningen en garanties aan deze sector stijgen hierdoor. Sinds 1999 kunnen zorginstellingen borging aanvragen bij het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WfZ). Op basis van de criteria van het WfZ kan niet iedere zorginstelling hier direct aan voldoen.

De gemeente kan bij de zorginstelling aandringen op deelname aan het WfZ en onderzoeken of bestaande risico's kunnen worden overgedragen. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten adviseert hiervan zo veel mogelijk gebruik te maken.²

In sommige gevallen kan het risico toenemen als gevolg van ongewenst (financieel) beleid van een tegenpartij.

Indien dit zich voordoet, kan het noodzakelijk zijn bestuurlijke invloed aan te wenden om het beleid van desbetreffende organisatie bij te sturen. Ook indien geen formele middelen beschikbaar zijn (bijv. in de vorm van stemrecht) kan dit nuttig zijn, want een dergelijke instelling heeft er immers alle belang bij goede relaties te (blijven) onderhouden met haar gemeente.

Weerstandvermogen

De bestaande risico's zijn niet altijd volledig op te heffen. De financiering is immers meestal niet zonder reden met hulp van de gemeente aangetrokken. Het risicoprofiel van de tegenpartijen is vaak dermate hoog, dat deze zonder gemeentegarantie niet, of slechts tegen hoge rentepercentages, kunnen lenen bij banken.

In veel gevallen loopt de gemeente dus de risico's die financiële instellingen niet wensen te dragen. De weerstandscapaciteit van de gemeente moet voldoende zijn om deze risico's op te kunnen vangen. De noodzakelijke weerstandscapaciteit is afhankelijk van de geschatte omvang van de schade en de kans dat deze zich zal voordoen. Bij leningen en garanties is de maximale omvang van de schade gelijk aan het schuldrestant, verminderd met de (geschatte) waarde van een eventuele zekerheid. De waarde van de zekerheid kan vastgesteld worden na taxatie van een uiteraard onafhankelijke partij. Het schatten van de kans op wanbetaling is echter complexer. Ook dient in ogenschouw te worden genomen hoe groot de kans is dat meer tegenpartijen tegelijkertijd in 'zwaar weer' komen. Door middel van risico-simulaties is het mogelijk het inzicht te vergroten.

Al met al is het bepalen van het weerstandvermogen zeer weerbarstig, waarbij het risico van verstrekte leningen en garanties slechts één element is. De gemeente moet op zoek gaan naar een systematiek die enerzijds hanteerbaar is en anderzijds voldoende basis is voor een gefundeerd beleid. Het kan hierbij effectief zijn om de tegenpartijen in risicoklassen in te delen. Aan de risicoklassen kunnen percentages worden gekoppeld voor de aan te houden weerstandscapaciteit. Enige mate van subjectiviteit is hierbij overigens niet uit te sluiten. Van belang is vooral dat de gemeente zich bewust is van de risico's en (voor zover deze niet te beperken zijn) beleidsmatig bepaalt welke risicobuffer zij wenselijk acht om

schokken te kunnen opvangen.

Dat financiële posities en risico's in de tijd wijzigen spreekt voor zich. Gezien de lange looptijd van de meeste overeenkomsten, dient de gemeente periodiek het risicoprofiel van de tegenpartij te herbeoordelen (monitoren). Dit verlangt dat de (jaar)cijfers van desbetreffende organisatie tijdig worden ontvangen en getoetst. Vanuit efficiencyoverwegingen verdient het aanbeveling deze toetsing op basis van vooraf geformuleerde maatstaven uit te voeren, teneinde problemen in een vroeg stadium te signaleren. Op basis hiervan kunnen dan de gewenste beleidsmaatregelen tijdig worden genomen. In het uiterste geval moet additionele weerstandscapaciteit worden aangehouden of een voorziening worden gevormd.

Ook in de toekomst zullen gemeenten verzoeken ontvangen om leningen te verstrekken of garant te staan. Veel gemeenten verwijzen al zo veel als mogelijk naar de verschillende waarborgfondsen. Het risico voor de gemeente blijft hiermee beperkt. Daarnaast neemt het waarborgfonds dan de administratieve afhandeling en het toezicht voor haar rekening.

Niet alle instellingen kunnen echter terecht bij een waarborgfonds. Een dergelijk fonds is niet voor alle sectoren aanwezig en soms kan de instelling niet voldoen aan de criteria voor deelname. In het geval er geen financiële instelling is die de financiering wil verzorgen, staat de gemeente voor de keuze om dit vanwege het ermee gemoeide publieke belang te doen. Overigens kan een gemeente ook tot financiering besluiten wanneer zij de rente die financiële instellingen vragen te hoog vindt. Via haar financiering kan zij dan de exploitatie van de instelling verlichten. De gemeente moet dit voordeel dan wel afwegen tegen het mogelijke risico.

Voorts moet een aantal praktische afwegingen worden gemaakt. Welke eisen worden bijvoorbeeld gesteld aan het financiële beleid van de tegenpartij? Welke informatie dient deze partij periodiek te verstrekken? Welke zekerheid kan worden geëist en wat is de waarde hiervan? Welk rentepercentage wordt in rekening gebracht? Dergelijke aspecten dienen goed te worden vastgelegd in de leningovereenkomst of de garantieverklaring. Bij te verstrekken leningen moet tot slot de 'funding' op zodanige wijze plaatsvinden, dat renterisico's beperkt blijven. Gezien de te

maken afwegingen, dient de afdeling Financiën altijd een adviserende functie te vervullen bij het verstrekken van leningen of garanties; de richtlijnen hiervoor kunnen worden vastgelegd in het treasurywet of een separaat beleidsdocument.

Natuurlijk zijn risico's nooit volledig uit te sluiten. De gemeente zal echter moeten laten zien dat zij op een gestructureerde en verantwoorde wijze omgaat met het verstrekken van garanties en leningen. Grote verrassingen zouden hierdoor in beginsel niet mogen voorkomen. Een actief beheer kan leiden tot een gedeeltelijke afbouw van de portefeuille en een vermindering van het risico.

Noten

- 1 Voor de leesbaarheid wordt in dit artikel verder alleen gesproken over 'de gemeente'. Ook andere decentrale overheden, zoals provincies, hebben in de praktijk omvangrijke bedragen uitgeleend of gegarandeerd.
- 2 Zie de ledenbrief van VNG van 19 februari 2004 en het *WFZ Bulletin*, jaargang 6 nummer 2, november 2004.

BNG Consultancy Services

ondersteunt decentrale overheden om op een efficiënte en professionele wijze invulling te geven aan bovenstaande aspecten. Vanuit haar bancaire achtergrond heeft BCS de kennis en ervaring om de ontwikkeling van de financiële positie van instellingen te analyseren. Naast het beoordelen van portefeuilles adviseert BCS bij nieuw te verstrekken leningen of garanties. Indien u hierover nader geïnformeerd wil worden, nodigen wij u uit contact op te nemen met één van de adviseurs: (070) 3750 884.